



LA EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA

Una mirada desde la Política Pública, previo
a la Ley Orgánica de Educación Superior

Pablo Beltrán Ayala





*EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA:
una mirada desde la política pública,
previo a la Ley Orgánica
de Educación Superior*

*Pablo Beltrán Ayala
2021*

UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO

Km. 2,5 Vía a Samborondón - Ecuador

Teléfono: (593-4) 5000950

ceninv@uees.edu.ec

www.uees.edu.ec

Autor:

Pablo Beltrán Ayala

Editores:

Fernando Espinoza Fuentes

Alexandra Portalanza Chavarría

Coordinadora editorial:

Natascha Ortiz Yánez

Cita:

(Beltrán, 2021)

Referencia:

Beltrán, P. (2021). Educación Superior Ecuatoriana: una mirada desde la política pública, previo a la Ley Orgánica de Educación Superior. Universidad Espíritu Santo - Ecuador.

Portada:

Universidad Espíritu Santo

Diseño e impresión:

TRIBU Soluciones Integrales

Urdesa Norte Av. 2da. #315

Teléfono: (593-4) 2383926

ventas1@impgraficorp.net

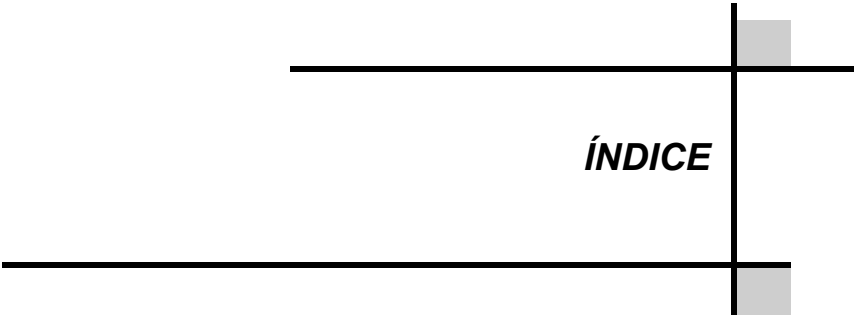
Edición:

Primera, Mayo 2021

ISBN:

978-9978-25-164-5

Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los editores



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1

CAPÍTULO 1:

ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y

POLÍTICA PÚBLICA.....	9
1.1 La educación superior como bien público social.....	9
1.2 Fines y razón de ser de la educación superior.....	19
1.3 Política pública en educación superior.....	26
1.4 Financiamiento de la educación superior.....	33
1.5 Modelo organizacional de las instituciones de educación superior	47

CAPÍTULO II:

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

EN ECUADOR.....	59
2.1 Antecedentes universales.....	59
2.2 Origen de la universidad ecuatoriana.....	67
2.3 Ordenamiento legal de la educación superior ecuatoriana.....	80
2.4 Acreditación de las universidades y escuelas politécnicas.....	88

CAPÍTULO III:

ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PREVIO A LA LOES.....

3.1 Definición del periodo de estudio.....	97
3.2 Cobertura.....	98
3.3 Equidad.....	108
3.4 Pertinencia.....	125
3.5 Eficiencia.....	140

CAPÍTULO IV:

ALCANCE DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....

4.1 Rectoría del Sistema de Educación Superior.....	155
4.2 Principios de la Educación Superior.....	159

CONCLUSIONES.....	183
-------------------	-----

PRÓLOGO

Carlos Montúfar Barba Freile

El trabajo del Dr. Pablo Beltrán “La educación superior ecuatoriana: una mirada desde la política pública, previo a la ley organica de educación superior” nos lleva a una reflexión profunda de la educación en general y en especial de la educación superior tanto en Ecuador como a nivel global.

De manera articulada expone las bases filosóficas, económicas, políticas e históricas que han contribuido a lo que hoy día es el sistema de educación superior en Ecuador constituido por universidades públicas, particulares y cofinanciadas. Desde un inicio confronta el concepto de educación como bien público el cual lo analiza profundamente tanto desde una visión filosófica como económica. El Dr. Beltrán comparte su pensamiento de la educación con argumentos novedosos dejando al lector con una interrogante que contrapone el bien individual con el bien común. Desde Platón hasta los mas modernos pensadores, nos lleva al concepto de un bien “meritorio”. Se pregunta hasta dónde la educación puede responder a un balance entre la regulaciones del estado y la libertad del “mercado”. Cito en particular este concepto económico: “Aunque –al igual que en los bienes privados– en los bienes meritorios se respeta la soberanía del consumidor, los beneficios de estos bienes están disponibles no solo para quien los consume, sino para la sociedad en general. Es decir, los bienes meritorios generan externalidades positivas, aunque puedan interferir con la elección individual”.

Para entender mejor la situación actual, el libro hace un recorrido histórico de la fascinante aventura universitaria desde la Academia de Platón hasta las modernas instituciones. Resalta de manera importante la incorporación de las artes liberales como fundamento universal educativo. El trivium y cuadrivio aparecen como elementos comunes en el desarrollo de una educación universitaria tendiente a formar individuos libres y útiles para la sociedad. De manera detallada, describe los inicios de las universidades ecuatorianas, tres de las cuales se establecen en Quito entre el siglo XVI y XVII que culmina con la fundación de la Universidad Central del Ecuador en 1836. Tras una tormentosa evolución, hoy día el Ecuador cuenta con 61 universidades y escuelas politécnicas tanto públicas como privadas. Intervenciones del estado en las universidades y escuelas politécnicas, no permitieron un desarrollo de excelencia académica.

Resalta el autor la Declaración de Córdova de 1918 como un hito en el futuro de la educación latinoamericana estableciendo el cogobierno bien intencionado pero distorsionado políticamente con fines partidistas. La excelencia académica y la creación de conocimiento, en especial científico y tecnológico, ha sido escaso con pocas excepciones. En Ecuador, aún mas agudo.

Tras una detallada exposición cualitativa y cuantitativa de las universidades ecuatorianas, nos prepara para entender la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) vigente por mas de una década cuyos resultados están todavía por verse. Una Ley que ha conllevado a una hiper-regulación contraria a la autonomía universitaria perjudicando sus propias intenciones de mejorar el sistema. De manera específica se desprende la necesidad de reformular el financiamiento de la educación superior apuntado hacia el estudiante mas que las instituciones dada las altas tasas de deserción y eficiencia terminal.

No está por demás comentar, que a pesar de que en el libro se lo menciona de manera tangencial, America Latina sigue rezagada en calidad académica y producción científica mundial.

Sin duda, este trabajo detallado servirá para reflexionar hacia donde debe dirigirse la educación. Resulta ser un análisis profundo como una herramienta cuantitativa útil para quienes dirigen esta noble transcendental tarea.

CM

INTRODUCCIÓN

La educación superior permite a las personas ser mejores seres humanos, conscientes de su historia, democráticamente más responsables y con mejores habilidades y competencias lo que se traduce en mayor productividad para las empresas y mejores niveles de bienestar para la sociedad. Por esta razón, la educación superior se constituye en un bien preferente que amerita estar presente en la agenda pública de todos los estados independientemente de su sistema de gobierno.

Sin embargo, resulta difícil establecer un modelo único de política pública que pueda considerarse exitoso. Alemania, Estados Unidos y Chile son ejemplos de países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo y al mismo tiempo se constituyen en referentes en educación superior pero que tienen políticas públicas diferentes. En el país europeo, la gran mayoría de universidades y politécnicas son instituciones públicas; en Estados Unidos, coexisten universidades públicas y particulares con diversos niveles de regulación estatal; y en el otro extremo, está Chile con una economía estable y un sistema de educación superior mayormente autofinanciado y con mínima injerencia del gobierno. Pero, un modelo de política pública considerado exitoso, con el pasar de los años puede llegar a ser cuestionado y requerir revisión. Aquí se puede mencionar el caso de Chile con una política pública en educación superior que para muchos actores internos y externos era sólido, eficiente y de calidad; sin embargo, a partir de octubre de 2019, se evidencia una acción colectiva en rechazo a este modelo, criticando su falta de universalidad y el que no garantice el principio de igualdad de oportunidades.

Lo anteriormente mencionado, reivindica la necesidad de revisar constantemente los resultados de las estrategias implementadas en el campo de educación superior a fin de contar con información precisa que permita tomar decisiones de política pública tendientes a alcanzar cada vez mejores niveles de bienestar de la sociedad.

En Ecuador, aunque la educación superior ha estado siempre en la agenda de todos los gobiernos de turno, se han implementado diferentes políticas públicas de acuerdo con las condiciones coyunturales, económicas y políticas.

En 1988, el Proyecto Universidad San Francisco de Quito inicia actividades académicas, convirtiéndose en la primera universidad completamente autofinanciada del país, aunque recién en 1995, por Decreto Presidencial, es oficialmente reconocida bajo la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas. Este evento marca el inicio de una etapa caracterizada por la permisibilidad para la creación de nuevas instituciones de educación superior que termina el 22 de julio de 2008 con la expedición del Mandato Constituyente N° 14 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente. En el transcurso de esas dos décadas, se crearon 48 nuevas universidades y escuelas politécnicas, lo que representa casi el doble de las universidades que existían antes. Sin embargo, así como se reconocieron universidades que hoy en día se incluyen dentro del grupo de las mejores del país, también se permitió la apertura de muchas otras que fueron consideradas como “universidades de garaje”.

En el 2008 se inicia un proceso de evaluación y depuración del Sistema de Educación Superior que provoca, por no cumplir con condiciones mínimas de calidad, el cierre de 15 Universidades y Escuelas Politécnicas particulares y una cofinanciada; todas ellas creadas entre 1988 y 2008.

El presente libro, es el resultado de una profunda reflexión sobre la definición y el alcance de la educación superior a partir del análisis de la política pública implementada en Ecuador y sus efectos sobre la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia.

Durante las dos décadas estudiadas se identifican tres modelos socioeconómicos, cada uno de los cuales incluye diferentes políticas públicas de educación superior.

El primer periodo se extiende hasta 1996 y se caracteriza por delegar al mercado la responsabilidad de atender la creciente demanda de educación superior, desvinculando al gobierno no solo de su oferta, sino también del control de la calidad y los resultados educativos. Como consecuencia de esta política, se concibe a la educación superior como un bien económico que responde a la oferta y la demanda del mercado, con escaso control por parte del Estado y sin respuesta oportuna a posibles fallos de mercado. El segundo periodo se ubica entre los años 1997 y 2006, donde Ecuador vivió una constante agitación política lo que se manifiesta también en la política

pública de educación superior. A pesar de que en 1998 se aprueba una nueva Constitución y en el año 2000 se reforma la Ley de Educación Superior, en este periodo no se pueden identificar políticas públicas claras y el resultado es un modelo híbrido regulado en una parte por el Estado y en otra por un consejo de universidades. Este periodo se caracteriza por la apertura de un gran número de carreras y programas que no necesariamente coincidían con las necesidades de desarrollo de la sociedad, estableciéndose una dicotomía entre cobertura y pertinencia.

En el 2007, Ecuador inicia la transición a un modelo de economía social de mercado que trae consigo un cambio radical en la política pública de educación superior hacia un sistema híper regulado y ligado a una planificación central.

En la Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada en 2008 se define a la educación superior como un bien público social y se consagra la gratuidad de la educación en todos sus niveles, incluyendo el terciario.

En esta nueva carta magna, en el artículo 26 se manifiesta que la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Bajo este marco constitucional, y con la finalidad de regular la organización y funcionamiento del Sistema de Educación Superior, así como el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales en materia de educación superior, con fecha 12 de octubre de 2010, se publicó en el Registro Oficial Suplemento Nro. 298, la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-.

En este instrumento legal, se desarrollan los principios constitucionales en materia de educación superior contemplados en la Constitución, pero se regula también el cogobierno y el funcionamiento de todas las instituciones de educación superior sin considerar diferencias estructurales y organizacionales que por la naturaleza de su financiamiento, existen entre instituciones públicas y particulares. Así mismo, se crea el Consejo de Educación Superior como uno de los organismos que rige el sistema a quien se le ordena la expedición

de una serie de reglamentaciones las cuales a su vez son la base para la creación de más normativa complementaria. En consecuencia, se tiene un sistema con exceso de trámites lo cual disminuye la eficiencia administrativa de los órganos rectores y limita la autonomía responsable de las instituciones de educación superior.

Es posible determinar que ¿mayor regulación es garantía de calidad, universalidad y pertinencia?. Para responder a esta pregunta es necesario contar con información de base que permita describir la situación del sistema de educación superior antes de la expedición de la LOES y posibilite la evaluación y el diseño nuevas políticas públicas.

Este libro se constituye en esa línea base. Presenta un estudio sobre los fines y principios de la educación superior como un bien público social, tal como lo define la Constitución del República de Ecuador y analiza desde esta perspectiva, los cambios en la política pública de educación superior previo a la expedición de la LOES y su impacto en las categorías e indicadores que se utilizan universalmente para evaluar el grado de desarrollo alcanzado en ese nivel educativo.

El contenido, estructurado en cuatro capítulos se corresponde con los referentes teóricos y metodológicos generales que sirven como fuente para valorar el rol que tiene la educación superior y las organizaciones que la administran en el desarrollo social, económico, político y cultural de la nación.

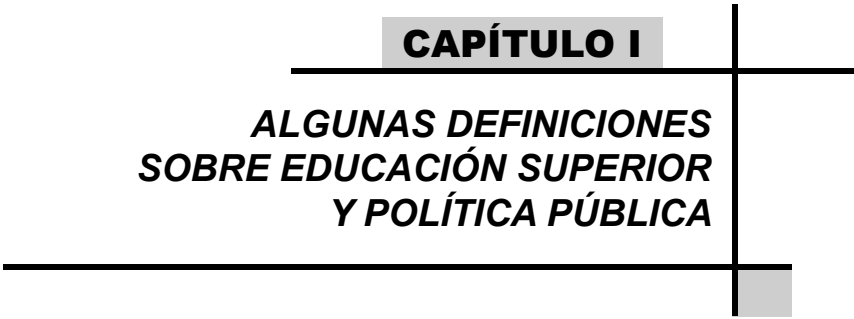
En el primer capítulo, partiendo de lo general hacia lo particular, se exponen los argumentos necesarios para considerar a la educación superior, más allá de un bien público social, como un bien meritorio, así como el rol del Estado para garantizar una oferta pertinente y un consumo adecuado. Posteriormente, se analiza la razón de ser de la educación superior, sus fines y objetivos, así como el papel que desempeña la política pública relacionada y sus fuentes de financiamiento.

En el segundo capítulo, se relata la génesis, evolución y especial ordenamiento legal del Sistema de Educación Superior ecuatoriano, cuyo último eslabón lo constituyen las Instituciones de Educación Superior-IES. Sobre estas organizaciones, públicas y particulares, se desarrolla una caracterización y análisis de la necesidad de cambio y renovación permanente de sus misiones, estrategias y procesos sustantivos y de gestión.

En el tercer capítulo se presenta un estudio sobre la evolución y estructura de la matrícula en educación superior entre 1990 y 2010 a partir del análisis estadístico de los resultados de encuestas y censos implementados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC distribuidos en indicadores de cobertura, equidad, pertinencia y eficiencia.

En el cuarto capítulo, se analiza brevemente los cambios que se introdujeron a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior para finalmente presentar algunas conclusiones del estudio.

El contenido que se somete a su consideración será de suma utilidad para el conocimiento de los hechos transcurridos en el sistema de educación superior ecuatoriano y su correspondiente evaluación. Así mismo, los resultados cuantitativos se constituyen en una línea base para realizar futuras investigaciones dirigidas a medir, desde la política pública comparada, el impacto de la LOES y sus beneficios reales para sociedad ecuatoriana.

A decorative graphic consisting of a vertical line and two horizontal bars. The top horizontal bar is positioned above the chapter title, and the bottom horizontal bar is positioned below the subtitle. A small gray square is located at the bottom right of the vertical line.

CAPÍTULO I

ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POLÍTICA PÚBLICA

CAPÍTULO I.

EDUCACIÓN SUPERIOR Y POLÍTICA PÚBLICA

1.1 La Educación Superior como bien público social

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 1998), la educación superior comprende “todo tipo de estudios, de formación académica o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior” (s.p.). A partir de esta definición, se puede notar que el proceso de educación superior no se circunscribe únicamente a las instituciones de educación superior (IES) que ofertan carreras y programas de tercer nivel sino que también involucra al Gobierno, quien actúa como regulador y garante del cumplimiento de los principios de calidad, pertinencia e igualdad de oportunidades de la educación superior. La participación del Estado se justifica por ser ampliamente reconocido que la educación superior es la base de desarrollo beneficiando no sólo a quien recibe la educación superior sino también a su familia y a la sociedad en general.

En Ecuador, desde el punto de vista legal se considera que “la Educación Superior de carácter humanista, intercultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Ley Orgánica de Educación Superior, Art. 3). Para entender esta declaración de los fines de la educación superior, es necesario desarrollar un análisis de lo que comprende un bien público social partiendo de los conceptos de necesidades y bienes públicos.

Un bien se define como cualquier cosa que satisface deseos, mientras que los deseos son aquellas necesidades que los seres humanos perciben como indispensables o convenientes de satisfacer (Benjamin, 1991). Las necesidades pueden ser de dos tipos: privadas y públicas. La satisfacción de necesidades privadas se logra con bienes privados –los cuales otorgan una utilidad específica a cada individuo–, por lo que pueden ser asumidos como bienes individuales proporcionados por el mercado, el cual asigna los recursos

de acuerdo con las preferencias reveladas por la demanda, respetando el principio de soberanía del consumidor. Las necesidades públicas, por otro lado, son satisfechas con bienes públicos.

Muchas veces se homologan los bienes públicos con aquellos de consumo comunitario, producidos por el sector público, financiado con presupuesto del estado y que está disponible para todos, sea que puedan o no disfrutarlos, según sus gustos y capacidades (Samuelson, 1955). Sin embargo, los bienes públicos están presentes independientemente de quien los provea ni de su fuente de financiamiento. Mansbridge (citado por Pusser, 2006) considera un bien público como “un cuerpo de verdades o principios sustantivos” (p.11). Esta definición es bastante profunda, puesto que implica que los bienes públicos son independientes del mercado, sin embargo para el presente análisis vamos a considerar a los bienes públicos como bienes económicos. Existe acuerdo entre varios autores en cuanto a las características de los bienes públicos. Ostrom (1990), Mankiw (2009), Stiglitz (2000), Rosen y Gayer (2008), por mencionar algunos, definen al bien público como aquel que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no lo substraer del uso por otros, es decir cumple con las propiedades de no rival y no excluyente. En términos analíticos, los bienes públicos poseen la especificidad de la oferta conjunta, por lo que su producción resulta en su indivisibilidad y, por tanto, en su no exclusividad. Un bien público entonces, es no rival.

Por otro lado, un bien se considera como no excluyente cuando es difícil o imposible impedir que alguien que disfrute de su beneficio sin incurrir en grandes costos de transacción.

La categoría de rivalidad es la de mayor amplitud y quizás la más importante. De hecho, en economía se considera que los bienes que son rivales en el consumo son necesariamente privados. Por no rival, se entiende que el uso que hace una persona no impide que otra persona pueda simultáneamente usar el mismo bien. Desde el análisis económico, la no rivalidad se relaciona con aquellos bienes cuyo costo marginal es nulo. Un principio económico básico indica que se debe incrementar la demanda siempre que el costo marginal de ello sea inferior al ingreso marginal, por lo que sería económicamente ineficiente privar a persona alguna del uso de un bien público.

Entre la definición de bienes públicos y bienes privados, se pueden encontrar bienes semipúblicos o semiprivados, cuya naturaleza no se considera privada, sino más bien colectiva. Estos bienes son más divisibles y al mismo tiempo su consumo puede acarrear algún tipo de discriminación. Cuando se proveen estos bienes, todos los ciudadanos disfrutan de sus privilegios o sus perjuicios. Estos bienes son más conflictivos que los bienes públicos puros, ya que, en teoría, existe la posibilidad de que algunos gocen de sus beneficios sin tener que incurrir en sus costos.

Una vez que hemos introducido la teoría de bienes públicos, analicemos la naturaleza de la educación superior para entender si recae o no en esta categoría.

La educación superior no cumple con el principio de no exclusión, ya que para que un individuo pueda acceder a una carrera de tercer nivel superior debe haber terminado sus estudios secundarios y tener un título de bachiller. Además, sí es posible establecer un mecanismo de racionamiento; de hecho, es generalmente aceptado que, para ingresar a una institución de educación superior, el aspirante deba aprobar un examen de ingreso. Incluso, así una persona supere este mecanismo de exclusión, muchas veces no puede acceder a una carrera de tercer nivel por que no tiene los recursos económicos para financiar los costos asociados como alimentación y hospedaje y peor aun, afrontar el costo de oportunidad representado por el ingreso monetario perdido al no poder, en muchas ocasiones, trabajar mientras se cursa una carrera de tercer nivel.

El principio de no rivalidad implica que el costo marginal sea igual a cero, lo que significa que no es necesario aumentar la dotación presupuestaria cuando aumentan los usuarios, ni cuando los usuarios aumentan sus requerimientos. Las instituciones de educación superior para su funcionamiento necesitan emplear docentes, investigadores, infraestructura, capital financiero y otros insumos escasos y que tienen un uso alternativo, por lo que el costo marginal en educación superior es positivo y por ende es un bien rival. Ante una restricción presupuestaria dada, la calidad de la formación de tercer nivel se relaciona inversamente con el número de estudiantes por aula. Es decir, que llega un punto en que, para mantener la calidad con un presupuesto dado, para que ingrese un nuevo estudiante a una institución de educación superior, hay que esperar que otro estudiante termine su carrera.

Por lo anteriormente analizado, la educación superior no es bien público puro.

Sin embargo, es importante mencionar que la rentabilidad no está ligada exclusivamente a la utilidad individual de la persona que lo consume y es ampliamente aceptado que la educación superior genera externalidades positivas ya que el beneficio de la educación superior no lo recibe únicamente el estudiante, sino que también lo reciben los otros miembros de la sociedad, aunque no asistan a la universidad. Por otro lado, todos los integrantes de la sociedad pueden beneficiarse de la educación superior de manera simultánea.

Por lo tanto, la educación superior es un bien privado para los que asisten a la universidad, pero un bien público para los que no estudian, ya que para la sociedad que es quien recibe los beneficios sociales de la educación superior no puede haber exclusión ni tampoco rivalidad (Macón, 2009).

Como bien privado, la educación superior podría dejarse en manos del mercado. Sin embargo, sabemos que los agentes económicos privados basan sus decisiones en incentivos y en la racionalidad por lo que, las instituciones de educación superior particulares destinarán sus recursos limitados a la oferta de carreras y programas que arrojen un resultado positivo en el análisis costo-beneficio, descuidando el principio de pertinencia y creando una posible ineficiencia por el lado de la oferta. Por otro lado, a pesar de ser un bien público para la sociedad, tampoco podemos delegar la responsabilidad de la educación superior únicamente al Estado ya que debido a la restricción presupuestaria que siempre enfrenta el gobierno, sería necesario implementar algún mecanismo de exclusión, lo que generaría subconsumo y se traduciría en ineficiencia por el lado de la demanda. Además, es reconocido que las decisiones del Estado responden en alguna medida a objetivos políticos y generalmente se enmarcan en políticas paternalistas votadas democráticamente por la sociedad, por lo que la oferta académica pública no siempre se corresponde con el sistema de eficiencia del mercado. En consecuencia, la responsabilidad de la oferta académica debe ser compartida entre el Estado y el mercado.

Una vez entendida la naturaleza de la educación superior como bien económico, es importante analizarla bajo el concepto de bien común. Este

tipo de bien fue planteado por Platón y Aristóteles desde una perspectiva filosófica, y se refiere a un activo de la comunidad que permite alcanzar el bienestar general al que ellos llaman «felicidad de la ciudad». Platón¹ en *La República*, libro IV, concibe al bien común como aquel que trasciende los bienes particulares, ya que, para él, la felicidad de la sociedad debía ser superior y hasta cierto punto independiente de la felicidad de los individuos.

Aristóteles, en *Política* (libro III), perfeccionaría esta idea al señalar que el vivir bien es el propósito de una ciudad y una comunidad política, por lo que las buenas acciones serían un rasgo necesario para la construcción de la sociedad. Así mismo, Platón en *La República*, libro IV (edición 1989), considera que no se puede separar el bien individual del bien común. Una comunidad buena depende de hombres virtuosos y buenos, y la buena formación y educación de los individuos solo puede darse en una comunidad buena y justa. El bien individual y el bien de la *polis* coinciden totalmente en la educación superior cuando se consideran su naturaleza colectiva, por lo que es correcto ubicarla en la categoría de bien común en un nivel superior a los bienes económicos.

Los bienes económicos, de acuerdo con su definición tradicional, son exclusivos cuando se ponen al servicio de un individuo en concreto, es decir, que pasan a ser de provecho exclusivamente privado. Por su parte, el bien común no excluye a las demás personas de su beneficio. El bien común no es otra categoría de bien, sino el proceso a través del cual los individuos acuerdan formar una sociedad que consideran justa y que promueva el bienestar de todos (Argandoña, 2011).

El bienestar de la sociedad no puede reducirse al agregado de los bienes particulares, sino que debe procurarse a través de un bien común. Debido al retorno positivo que tiene la educación superior tanto para el individuo que estudia como para la comunidad a la cual se pertenece, la oferta y el consumo de educación superior debe ser eficiente y constitutivo de la sociedad entendida como un todo y no únicamente como la suma de sus miembros.

¹En la *Apología de Sócrates*, Platón (1989) sostiene lo siguiente: “Toda mi ocupación es trabajar para persuadir a jóvenes y viejos, que antes que el cuidado del cuerpo y de las riquezas, antes que cualquier otro cuidado, es el del alma y de su perfeccionamiento, porque no me canso de decirles que la virtud no viene de las riquezas, sino, por el contrario, que las riquezas vienen de la virtud y que es de aquí de donde nacen todos los demás bienes públicos y particulares”. (p. 10)

La educación superior, permite que el ser humano se conozca a si mismo y a través de la investigación, puede llegar a descubrir bienes, servicios y relaciones que permitan a la sociedad alcanzar mejores estándares de vida. Así, cumple también con la definición de bien común de acuerdo con la iglesia católica que lo considera como

la suma de aquellas condiciones de la vida social que permiten a los grupos y a cada uno de sus miembros conseguir su propia perfección (...) afecta a la vida de todos. Exige la prudencia por parte de cada uno, y más aún, por la de aquellos que ejercen la autoridad. (Pío XII, 1942, s.p.).

Al analizar el planteamiento de los autores contemporáneos, se puede encontrar que Velásquez, et. al (2015) retoman la definición de Rawls sobre el bien común como un bien con “ciertas condiciones generales que son (...) iguales para ventaja de todos” (s.p.). Los liberales bienestaristas parten de los supuestos básicos del bienestar individual, pero aceptan que el agente económico, al intentar desarrollar su proyecto de vida en el ámbito de libre mercado, se enfrenta a puntos de partida muy distintos; por lo tanto, como señala Argandoña (2011) “es tarea del Estado (...) garantizar esa igualdad, asegurando y distribuyendo las libertades y los recursos que los individuos necesitan para llevar las vidas que libremente hayan elegido” (p. 7). La educación superior cumple con estas condiciones, puesto que es ampliamente reconocida que al generar conocimiento, permite a los individuos ser más libres y es el mejor instrumento para igualar el punto de partida de los agentes económicos en la búsqueda de su bienestar no sólo como individuos sino como sociedad.

Sin embargo, es importante recalcar que la educación superior es un bien común que satisface necesidades preferentes más no necesidades sociales.

Las necesidades sociales se relacionan con aquellos deseos que no pueden satisfacerse por el mecanismo de mercado, ya que no es posible utilizar aquí el sistema de precios como mecanismo de discriminación, por lo que, la satisfacción que cada individuo obtiene es independiente de su contribución. Esas necesidades, aunque son sentidas y ordenadas por los individuos, deben satisfacerse con bienes o servicios sociales, que han de ser consumidos por todos los miembros de la comunidad, de tal suerte que no pueden excluirse de su satisfacción las personas que no paguen

por la percepción de utilidades derivadas de tales bienes (Musgrave 1968). Las necesidades sociales implican consumo conjunto, aunque este tipo de consumo no es exclusivo de las necesidades sociales.

Las necesidades preferentes, por otro lado, aunque recaen en el plano de las decisiones individuales, son satisfechas por servicios ajenos al principio de exclusión en el mercado dentro de los límites de la demanda efectiva. Se consideran preferentes si su consumo es tan importante que recaen en el ámbito de las políticas públicas y son satisfechas por bienes preferentes. Musgrave (citado por Kolm, 1996) define las necesidades preferentes como aquellas cuya satisfacción es un objetivo de la agenda pública. Estos deseos tutelados no se limitan solo a los consumidores, sino que también pueden extenderse a todas las interferencias entre los agentes económicos, incluidos los responsables de la oferta.

Como se analizó anteriormente, la educación superior, puede considerarse un bien divisible e indivisible al mismo tiempo. Es divisible para quien estudia, debido a su principio de rivalidad y puede ofertarse y demandarse libremente por los individuos en las cantidades, calidades y tipos que se ajusten a sus preferencias y restricciones presupuestarias. Al mismo tiempo, debido a las externalidades positivas asociadas a ella, un mayor número de individuos educados trae consigo mayor bienestar para la sociedad en su conjunto, lo cual lo vuelve socialmente indivisible. Por lo tanto, la educación superior responde a una necesidad preferente de propiciar una sociedad con relaciones individuales más cordiales y con mayor conciencia social por lo que puede ubicarse dentro de la categoría de bienes preferentes.

De la invisibilidad de los beneficios de la educación superior se puede concluir que para poder alcanzar el bienestar común no es necesario que todos los miembros de una comunidad consuman educación superior en igual cantidad. De tal forma que la educación superior considerado un bien preferente puede dar lugar, o no, a consumos colectivos por lo que debería más bien considerarse una inversión social, ya que, a diferencia de muchos otros bienes, trae consigo un incremento de la productividad y de las expectativas de ingreso no solo a nivel individual, sino también en la capacidad productiva de la sociedad en su conjunto.

Si la producción y el consecuente consumo de educación superior se dejase exclusivamente en manos del mercado, se produciría una situación en la que, a los precios de equilibrio del mercado, las familias de una gran cantidad de jóvenes con las capacidades mínimas requeridas (o los jóvenes mismos) no podrían pagar tales aranceles y, por ende, se quedarían sin acceso a la educación superior, con grave perjuicio al interés público de potenciar el desarrollo nacional y de mejorar la distribución del ingreso en el largo plazo (Bazúa, 2000). Por esta razón, la educación superior “amerita” la acción del Estado por lo que debería ubicarse en el grupo de bienes meritorios (De Pablo, 1998) pues es necesario que los sistemas sociales, las instituciones y el Estado trabajen en conjunto, de una manera que se optimice su disponibilidad y se garantice su pertinencia.

El concepto de «bienes meritorios» fue introducido en 1957 por Richard Musgrave, y se relaciona con una situación donde la evaluación de un bien (meritorio o demeritorio) se deriva no únicamente del principio de soberanía del consumidor, sino que involucra una norma alternativa. Aunque –al igual que en los bienes privados– en los bienes meritorios se respeta la soberanía del consumidor, los beneficios de estos bienes están disponibles no solo para quien los consume, sino para la sociedad en general. Es decir, los bienes meritorios generan externalidades positivas, aunque puedan interferir con la elección individual.

Según *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (1991), el término «bien meritorio» se aplica en situaciones donde las preferencias individuales están influenciadas por el entorno social, aunque no al punto de excluir las preferencias individuales basadas en necesidades momentáneas (es decir, que no es una moda). En ninguno de los casos se puede dejar a la moda el clasificar un bien como meritorio o demeritorio, aunque sean los valores de la sociedad los que determinen, hasta cierto punto, a qué categoría corresponde.

Los bienes meritorios se definirían como aquellos orientados a la satisfacción de necesidades preferentes. Sus beneficios contribuyen al logro y a la distribución del bienestar y se pueden ofertar de manera conjunta y presentar efectos externos (como los bienes públicos). Sus beneficios presentan algunas dificultades para su evaluación por parte de los consumidores.

Estas características hacen que los bienes meritorios presenten problemas más difíciles –y muy distintos para el mecanismo político– que los que se desprenden de los bienes públicos. En la sociedad, se le asigna a un bien o un servicio la categoría de «meritorio», cuando se decide que todo el mundo que está en condiciones de utilizarlo debe tener acceso al mismo. Otra característica de los bienes meritorios es que, en el caso de falta de previsión del gobierno, hay gente que no quiso o no pudo adquirirlo por su cuenta. Este es el caso de la educación superior, cuando los individuos –muchas veces por falta de información sobre la oferta académica o sobre el verdadero retorno de la educación, no solo para sí mismos sino para la sociedad en conjunto– no acceden a una carrera universitaria.

La decisión de que todos deben tener acceso a un bien puede ser tomada sobre la base de los beneficios esperados para la sociedad, por consideraciones humanitarias, o por una combinación de ambos. Muchas veces, la educación superior, a pesar de ser un bien meritorio, no se consume en cantidades suficientes o con la calidad óptima, debido a que resulta muy cara con relación al ingreso de los hogares (Bergmann, 2006).

Los bienes meritorios, tales como la educación superior, además de ser bienes subconsumidos, muchas veces también son subofertados. Esto sucede por dos razones: en primer lugar, los beneficios sociales exceden los beneficios privados y estas economías externas no son tomadas en cuenta en las decisiones individuales del mercado. En segundo lugar, generalmente, al momento de medir el beneficio de un bien, los individuos deciden en base a los beneficios inmediatos, y el retorno de la educación superior se puede medir en el largo plazo (Koch, 2008).

Para Musgrave (1976), el gobierno, aún en condiciones democráticas, debe asegurar el consumo de los bienes meritorios, para garantizar mayor bienestar social e individual. Esto se lograría respetando al consumidor y al mismo tiempo cuidando de no dejar sus preferencias libradas a la suerte. Se trata de un argumento para dejar de lado la prevalencia ilimitada de la soberanía del consumidor y reemplazarla, en determinados casos, por la obligatoriedad de consumo públicamente establecida.

A pesar de que existen externalidades importantes derivadas de la educación superior, los estudiantes suelen experimentar dificultad para tomar decisiones acertadas en cuanto a continuar sus estudios de tercer nivel y a la articulación de preferencias por una carrera determinada, por lo que, al ser considerada como bien meritario, debe ser parte de la política pública. Debido a su capacidad de generar eventualidades externas relevantes para todo el conglomerado social —más allá de los consumidores directos—, no se puede dejar solo bajo la responsabilidad de los individuos la elección de consumir o no bienes preferentes como la educación superior. Más allá del principio de soberanía del consumidor, debería estar al alcance de todas las personas que tienen la capacidad necesaria, independientemente de su posibilidad de pago.

Al ser la educación superior un bien necesario para alcanzar el bien común, debe estar bajo el amparo del Estado. Es así que, históricamente e independiente de su fuente de financiamiento, las instituciones de educación superior, aunque han mantenido su autonomía, han estado generalmente reguladas por la normativa expedida por una institución de derecho público. En ciertos países, dependiendo del sistema político imperante, esta regulación ha sido a veces más laxa y otras veces más fuerte.

Es decir, para generar suficientes externalidades positivas a partir de la educación superior, el acceso al tercer nivel no debe regirse sólo en las leyes del mercado (donde el precio actúa como un factor natural de exclusión) pero tampoco debe ser responsabilidad exclusiva del Estado, sino más bien se requiere que los sistemas sociales, las instituciones y el Estado trabajen en conjunto, de una manera que optimice su disponibilidad y garantice su pertinencia. Para ello, el Estado puede cumplir tres roles no necesariamente excluyentes entre sí:

- De proveedor de este bien a través de las IES públicas;
- De proveedor de los recursos para que el individuo acceda a la educación superior particular través de becas en IES cofinanciadas, y
- Como impulsador de becas y garante de créditos que las IES particulares conceden a los estudiantes.

Una vez analizada su naturaleza más allá de los principios de no exclusión y no rivalidad y considerando las especificidades de los bienes públicos

sociales, se puede definir a la educación superior como un bien meritorio de interés público y a partir de ello corresponde estudiar su razón de ser.

1.2 Fines y razón de ser de la Educación Superior

La naturaleza humana puede ser perfeccionada a través de la educación puesto que existe una relación directa entre educación y desarrollo. Al ser un bien de interés público, el gobierno debe garantizar su consumo para los gobernados de todas las edades. Pero ¿cuál hasta donde debería llegar la responsabilidad del Estado?

Si se revisa el pensamiento de los clásicos, se encuentra que, en *Política*, en el libro VIII, capítulo I, Aristóteles (trad. 1979), propone que el gobierno debe ser más enfático en la educación de los jóvenes², y procurar que tenga un carácter único para todos los ciudadanos, correspondiendo su cuidado a la comunidad, y no a la iniciativa privada. Es decir, al tener la educación como fin prioritario la *polis*, la función de la educación superior tiene especial importancia dentro de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, en la carta magna de casi todos los países, la obligatoriedad del Estado de proveer educación garantizando su consumo universal, se limita al nivel básico y medio cuando no es menos importante la educación superior, no solo para el desarrollo económico de los pueblos, sino para su crecimiento social y político.

En su tratado de *Política*, libro VIII, capítulo II, Aristóteles también señala que existe una inconformidad generalizada acerca de los contenidos propios en los cuales debe enfocarse la educación con el fin de qué los jóvenes alcancen una vida de virtud y perfección. No hay mecanismos formalmente establecidos que garanticen hacer a la juventud virtuosa, pero en la práctica, en la búsqueda de la perfección, cuando completan sus estudios se convierten en personas más conscientes de las limitaciones y fortalezas de la sociedad en la que viven. Buscan el equilibrio entre su crecimiento personal y el desarrollo de la sociedad, lo que los convierte en mejores ciudadanos.

Es en el pensamiento aristotélico donde se destaca la disyuntiva entre una educación para el crecimiento del hombre en virtudes o su crecimiento en capacidades, ya que cualquiera de los caminos impulsaría el desarrollo del hombre como ser humano y como ciudadano.

²Aristóteles dividió la educación en dos etapas: de los siete años hasta la pubertad y de la pubertad a los veintiún años.

De acuerdo con Russell (1931), Aristóteles, en la *Ética Nicomáquea*, plantea una dicotomía entre «hombre bueno» y «buen ciudadano». Desde la perspectiva de la metafísica aristotélica se podría pensar que no hay una correspondencia entre estas dos categorías de ser humano, por lo que habría que escoger entre educar al hombre para la ciudad perfecta, como afirma Kant, o formar a un ciudadano útil, como sugiere Protágoras.

Pero, qué es un hombre útil?. Mill (1863, trad. 1991), en *El Utilitarismo*, manifiesta que se puede considerar «bueno» y por lo tanto útil, aquello que permite alcanzar un buen fin. Tomando en cuenta que la educación superior permite lograr mayores niveles de bienestar, entonces, el ser humano se vuelve más útil cuando tiene formación superior. La educación permite el crecimiento del hombre para convertirse en buen ciudadano, pero también para potenciar sus capacidades y así impulsar el desarrollo de la sociedad. Entonces la educación superior es “buena” *per se*.

Hoy en día, las decisiones de las mayoría de las naciones del mundo se rigen por una sistema de democracia representativa. En democracia, el gobierno que delinea el rumbo de la nación es la representación directa del pueblo, por lo que, para que las desiciones de política pública sean buenas se requiere buenos ciudadanos. Así mismo, es difícil ser bueno en una sociedad mal gobernada y pretender un alto nivel de desarrollo con trabajadores de baja productividad. Es así, que la educación superior, planteada como una forma en la que el hombre puede desarrollar su naturaleza, se convierte en el vehículo no solo de la racionalización del ser humano como individuo sino tambien del progreso de la sociedad en conjunto. Al final del ciclo, por lo tanto, un ciudadano útil permite alcanzar una ciudad perfecta, por lo que la discusión aristotélica deja de tener un carácter dicotómico y se reduce a aceptar las bondades de la educación superior en todos sus ámbitos, toda vez que la ciudad perfecta se logra cuando se tiene mejores seres humanos pero también con mejores niveles de productividad.

La conjugación del hombre bueno y el buen ciudadano es la base para entender los fines de la educación superior y dividirlos en primarios y secundarios.

De acuerdo con Dewey (2001), un buen fin se caracteriza por tener como base las actividades y necesidades individuales. Desde esta perspectiva, el fin de la educación superior debe cooperar con aquello que las personas hacen y permite que sus capacidades se expresen y se ordenen; siempre en un marco que permita la evaluación, corrección y ampliación de los fines mismos.

Los fines primarios comprenden la formación de hombres y mujeres que posean una perspectiva cognoscitiva humanista, que les permita acceder a su esencia humana y esta esencia es la que determina las características de la sociedad por lo que, la educación superior atañe tanto a los intereses privados como también a los colectivos. Al ser la humanidad el conjunto de individuos, son los fines propiamente humanistas de la Educación Superior los que moldean la esencia humana.

Los fines secundarios de la educación superior comprenden la formación de profesionales para llenar las expectativas de la sociedad: ciudadanos que posean capacidades y un conocimiento experto en alguna dirección especial, acorde a las necesidades del desarrollo. La sociedad y el mercado, en su relación dialéctica, dictan estos fines secundarios, por lo que ambos están interrelacionados y deben orientarse a su satisfacción mutua, es decir que se debe obedecer a los requerimientos, tanto sociales como individuales, pero sin perder de vista los fines primarios (Hierro, 1983).

Para alcanzar los fines primarios y secundarios es necesario contar con un ambiente propicio que viabilice el desarrollo de los principios de la educación superior. Este ambiente, se construye a partir de diferentes escenarios de desarrollo como lo plantea García Gaudilla (1996).

El **escenario económico** en el cual puede desarrollarse la educación superior implica que se oferte bajo el dominio de la mano invisible del mercado donde las instituciones de educación superior presentarán su oferta académica respondiendo a las necesidades del sector productivo y a los deseos de superación de los individuos. En este contexto, el desarrollo de la sociedad dependerá exclusivamente de la pertinencia de la oferta académica y proporción de población con acceso a la educación superior en las zonas geográficas y áreas del conocimiento acorde con las vocaciones productivas. Cabe recordar que la lucha por el poder está cada vez más asociada a la lucha por la distribución del conocimiento y la posibilidad de acceder a él.

Aquí, el énfasis en la cobertura predomina por sobre otras dimensiones de la educación. El concepto de mercado del conocimiento adquiere relevancia para definir los intercambios voluntarios que deben darse y a partir de lo cual, los individuos estudian lo que les interesa y las empresas contratan los profesionales que les permita incrementar los niveles de productividad.

Para que la educación superior cumpla su objetivo, es preciso plantearla desde una posición de utilitarista y al mismo tiempo de libertad. En este escenario, es preciso conocer las necesidades de desarrollo sin desconocer los intereses y preferencias de cada miembro de la sociedad para que desde el respeto a la soberanía del consumidor, se pueda lograr una oferta pertinente y un consumo adecuado de la misma. Sin embargo, esta concepción libertaria de la educación superior se ve limitada por las externalidades positivas que la educación superior tiene para la sociedad en conjunto. La naturaleza del sentido social de la educación, facilita la generación de soluciones realistas y científicas a los problemas de la sociedad que no obedecen a intereses individuales sino a un sentimiento de unidad con sus semejantes (Mill, trad. 1991).

Estas soluciones surgen de la producción de conocimientos y de la formación de profesionales en concordancia con los requerimientos de la industria y de los compromisos sociales, por lo que en el escenario económico, la pertinencia adquiere vital importancia por cuanto cumple funciones estratégicas para el desarrollo económico, técnico-tecnológico y de otros proyectos de consolidación de una sociedad innovadora.

En el **escenario de desarrollo sustentable**, se toman en cuenta las dimensiones ambiental, cultural y social, además de la económica. Se fundamenta en el hecho de que una educación superior con bajo nivel de compromiso social no solo es injusta socialmente y económicamente inviable sino que además es incompatible con la permanencia del planeta.

Debido a ello, nuevos estilos de vida deben ser propuestos, tomando en cuenta una distribución ordenada de los recursos del mundo y una distribución más justa de la riqueza para todos los hombres. Esta sería la alianza entre «el mundo de la razón» y «el mundo de la vida». Este escenario requiere de una educación superior de calidad que viabilice el descubrimiento, la discusión

y análisis de los problemas de la sociedad con base en el pensamiento universal. En este sentido, la cultura intelectual es parte de una herencia que proporciona a los ciudadanos un interés inteligente para dar solución a problemáticas sociales, con base en la crítica de la realidad, fortaleciendo además los aspectos colectivos de la cultura y la identidad con un denodado respeto por la diversidad.

De esta manera, la educación superior no solamente cumple con la formación de profesionales en cuanto a sus capacidades técnicas se refiere, sino que es un espacio para abordar la causas y plantear soluciones a los problemas de desarrollo, creando una sociedad sostenible y sustentable.

En el **escenario de solidaridad** de la educación superior, se reconocen los procesos de integración y las necesidades de desarrollo local, donde la producción de conocimiento está muy ligada a los intereses de los jóvenes y a los grupos de base, cuyas propuestas se identifican con un discurso contra hegemónico o contra sistémico.

Para que este escenario pueda existir, se requiere considerar el principio de integralidad e igualdad de oportunidades como vehículo de revalorización social, democrática y económica. La revalorización económica de la educación superior requiere, por lo tanto de una nueva forma de producción de la verdad, que tome en cuenta elementos de solidaridad que no pueden estar subyugados por la lógica del mercado.

La revalorización social es responsabilidad de los mismos actores del sistema de educación superior y surge como consecuencia de su vinculación con la sociedad civil y sus organizaciones y como una alternativa para abrir espacios diferentes a la acción homogeneizadora del Estado.

La revalorización social conlleva a la revalorización democrática que implica una expansión de la conciencia reflexiva en todos los espacios de la interacción social, desde el ámbito familiar hasta el político, pasando por todo tipo de instituciones. Esta reflexión sólo es posible en una sociedad educada que concibe el fortalecimiento y la aparición de nuevas formas de alianzas entre el Estado y la sociedad civil, privilegiando la participación social, la descentralización de decisiones y la afirmación de la cultura ciudadana. Rawls (2001) en *El Derecho de Gentes*, señala que la razón pública en la democracia

tiene como fundamento una cultura de base para la sociedad civil, la cual se puede lograr más fácilmente con una educación superior incluyente. Esta cultura solo posibilita el desarrollo en la medida en la que no está limitada al aula ni está orientada exclusivamente por una idea o principio central de naturaleza política o religiosa sino que busca el desarrollo colectivo.

Para alcanzar plenamente los fines de la educación superior, se requiere que se desarrolle simultáneamente en los escenarios económico, de sostenibilidad y de solidaridad. Solamente de esta forma se garantizaría la aprehensión de valores sociales y la sobrevivencia de la conciencia humana, se permitiría la creación de una conciencia social y se facilitaría el desarrollo de los pueblos.

De la interrelación entre los fines primarios y secundarios se desprende el alcance de la educación superior, que abarca tanto una función personal como social, y cuyo resultado es una sociedad de bienestar, formada por buenos ciudadanos. En las últimas décadas, algunos críticos teóricos como Aronowitz (2000) han argumentado que las IES producen tanto cultura y conocimientos –fundamentales para el desarrollo de la economía y la sociedad– como perspectivas críticas para contribuir con la formación de una ciudadanía autónoma y con capacidad de liderazgo.

La **razón de ser** de la Educación Superior por lo tanto, es la de forjar mejores seres humanos que se conviertan en ciudadanos libres que coadyuven a alcanzar una mejor y próspera sociedad.

A través de la educación superior el ser humano alcanza la libertad. Un hombre más libre será aquel capaz de construir representaciones adecuadas del ambiente, reflexionar sobre los fenómenos naturales y sociales y cuestionar su propia conducta. La libertad real exige, además, la capacidad de pensar libremente por sí mismo y se fortalece con la discusión que nace luego del conocimiento, sin que el estudiante tenga que renunciar a sus convicciones políticas y sociales. La educación como base de la libertad y la soberanía se convierte en el puente entre la acción individual y la acción colectiva.

La educación superior es un requisito para alcanzar la estabilidad y la paz democrática, por cuanto habilita al ciudadano a participar en los debates de razón pública (Daros, 2010). La razón pública tiene por objeto un bien público

común e igualitario, esto es, todo lo que requiere la concepción de la justicia de la estructura básica de la sociedad, con sus instituciones para llevarse a cabo. La razón pública describe cómo idealmente debería ser la ciudadanía en un régimen constitucional democrático, tiene que ver con el derecho a votar, a la propiedad, a la igualdad de oportunidades, etc.

Así mismo, a consideración de Guttman (2001), los rasgos políticamente significativos en el individuo tienen su origen en la educación. Por lo tanto, la naturaleza de la sociedad depende del grado de educación que sus miembros alcancen. Una juventud crítica puede marcar los límites más allá de los cuales una sociedad planteará y alcanzará sus objetivos de desarrollo.

La libertad pone al ser humano ante la disyuntiva de elegir entre varias vías de desarrollo. La educación superior, debe estar dirigida a perfeccionar la naturaleza humana del individuo mediante el desarrollo de sus potencialidades, a desviarla hacia propósitos socialmente útiles o a vencerla, reprimiendo aquellas inclinaciones que son socialmente destructivas.

Se puede elegir y dar contenido a estos objetivos, únicamente mediante el desarrollo de una teoría normativa sobre lo que debe ser la función de la educación superior.

Si la educación superior es el motor de desarrollo de la naturaleza humana, la libertad del individuo, y el progreso de la sociedad, entonces no cabe duda de que es parte de la cultura de los pueblos. A la función personal de la educación se la puede ligar con la concepción que Gramsci (1916) tenía de la cultura cuando manifiesta que

la cultura es organización, disciplina del propio yo interior; es una toma de posesión de la propia personalidad y una conquista de conciencia superior, mediante la cual se consigue comprender el propio valor histórico, la propia función en la vida, los propios derechos y los propios deberes. (s.p.).

A entender de Sen (1980), una educación superior con pertinencia y equidad se convierte en la base del desarrollo económico, social y cultural de una comunidad, ya que permite la generación de capacidades y la construcción de oportunidades. A través de la educación, el individuo entiende que su propio bienestar está ligado al bienestar de sus semejantes, lo que lo lleva a sentir un interés sincero por el bienestar colectivo. La función personal y social de

la educación superior exige que se garantice su provisión a cualquier costo, lo que justifica la intervención del Estado. Es, por lo tanto, responsabilidad del gobierno garantizar una política pública de educación superior que procure una conciencia colectiva, acorde al crecimiento de toda la sociedad y permita que la suma de las relaciones entre individuos se convierta en una mejor convivencia pública; solo entonces se alcanzará el ansiado bienestar común.

Queda claro entonces que la educación superior debe estar en el centro de la agenda pública la cual, debe ser construida de manera técnica y pertinente por lo que, es importante entender el proceso de generación de políticas públicas.

1.3 Política pública de educación superior

Las políticas públicas son el conjunto de acciones y no acciones que emprende un gobierno constituido para atender las necesidades del constituyente, contextualizadas en el tiempo y en las circunstancias, respetando el marco jurídico y en concordancia con los deseos de los gobernados, utilizando la estructura del sector público y del mercado. A decir de Yépez (2009), las políticas públicas son un instrumento de los gobiernos para garantizar el cumplimiento de su misión.

La política pública como disciplina de las Ciencias Sociales estudia la forma cómo el gobierno establece la agenda pública, enfrenta, analiza y resuelve los problemas públicos de la sociedad en su conjunto y evalúa los resultados de sus acciones. Esta disciplina comprende la actividad social y los problemas que de ella se originan, la forma en que se definen y cómo llegan a la agenda política (Parsons, 2007).

Las características específicas y diferenciales de la política pública devienen de los vocablos «política» y «pública». El vocablo «política» forma parte de la triada conceptual con la que, en la lengua y la tradición intelectual inglesas, se piensa el fenómeno estatal.

«*Polity*» se usa para referirse al Estado, en tanto sistema jurídico que fija las normas de la interacción entre individuos y organizaciones en la vida social. Por «*politics*» se entiende el proceso de lucha, competencia y conflicto o negociación entre tales individuos y organizaciones por la distribución del poder político, materializado en el conjunto de instituciones estatales. «*Policy*»,

por otro lado, sirve para referirse al campo de opciones de estrategias de decisión y acción de las que puede argumentarse que presumiblemente resolverían o mejorarían, de ser adoptadas por las autoridades, los problemas de la *polity* y que, por tanto, si son reconocidas por sus miembros, acotan o enmarcan el margen de discrecionalidad de cualquier sujeto político que llegue al poder (Parsons, 2007).

De acuerdo con Parsons (2007), a inicios de los años cincuenta, Lasswell y Harold afirmaron que las Ciencias Sociales habían ganado mayor conciencia de que la elaboración de políticas públicas es un objeto de estudio que requiere especial atención y desarrollaron un campo específico de investigación. A partir de entonces, se ha desarrollado toda una disciplina de estudio alrededor de la política pública por lo que hoy en día, la generación de planes y programas del gobierno de turno, no puede ser concebida solamente a partir de la experiencia del ejecutivo o de la ideología del grupo gobernante, sino que requiere un conocimiento *del* proceso de la política pública *en* el proceso de toma de decisiones.

El conocimiento *en* la política se refiere al estudio y dilucidación de la óptima opción de política que puede adoptarse frente a un problema específico de un gobierno en un momento dado; mientras que el conocimiento *del* proceso de elaboración de políticas se enmarca el estudio de cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de forma política –y no de otra manera– y con qué efectos para la sociedad.

Las políticas públicas ayudan al gobierno no solo a resolver los problemas existentes, sino a mantener una situación específica o a prevenir la aparición de posibles eventos que perturben el desarrollo social. La sociedad civil cumple un papel importante en la formulación de la agenda pública, por cuanto, en última instancia, funciona como un impulsador o barrera para la aplicación de políticas públicas.

Para continuar con la disquisición, debe comprenderse que la sociedad avanza al ritmo de las relaciones que entre sus miembros se producen. Con una mirada desde las Ciencias Políticas, se pueden dar dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y entre desiguales, lo que en primer momento podría pensarse en una dicotomía privado/público.

En una sociedad de desiguales, se entiende que el gobernante conoce mejor que nadie lo que le conviene a los gobernados por lo que se busca un Estado proteccionista con una fuerte presencia del sector público. Esta situación es propicia para la formación de relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, entre detentores del poder de mandar y destinatarios del poder de obedecer, en donde las políticas públicas tienden a ser verticales. Por otro lado, una sociedad de iguales, caracterizada por relaciones de coordinación cuyo origen es la sociedad natural, considera que cada individuo conoce sus propias necesidades, respeta las libertades y la autonomía del consumidor, permite el desarrollo de la esfera privada y un ambiente económico que da paso a la formación del mercado y la generación de políticas públicas horizontales. Este tipo de relaciones da origen a una sociedad organizada, con la presencia de una esfera pública en coordinación con el sector privado en el desarrollo de políticas públicas (Bobbio, 2002).

Una sociedad se organiza en base a derechos, incluido los derechos humanos de segunda generación³, que comprenden los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la educación en todos sus niveles, que garantizan un Estado de bienestar. En una sociedad de iguales, al gobierno le corresponde la obligación de velar por el cumplimiento de estos derechos (Valencia, 2003).

En un estado de derecho, el Estado debe garantizar los derechos humanos a todas las personas dependientes de su jurisdicción, para que estas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente, por lo que debe convertirse en promotor y protector de la educación superior, más aun cuando la educación superior recae dentro de los bienes meritorios.

³Los derechos de primera generación comprenden los derechos civiles y políticos instaurados en las primeras constituciones escritas. En esta generación, se incluyen el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, derechos de igualdad ante la ley, al debido proceso del recurso efectivo, derechos de conciencia, derecho de propiedad, libertades de circulación, reunión y asociación, inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia, derechos a una nacionalidad, a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas. Para garantizar estos derechos se exige al Estado una actividad de no hacer. Los derechos de tercera generación se refieren a los relacionados con la solidaridad, tienen un carácter más abstracto y surgen de la necesidad de proteger los llamados «intereses difusos». En estos derechos se incluyen la paz, la libre determinación, al desarrollo, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad.

Pero esto no significa que la política pública deba procurar que todos los ciudadanos accedan a idénticas instituciones de educación superior y mucho menos a carreras o programas similares, sino más bien, debe entenderse que el estado debe garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior considerando las especificidades del mercado y sus necesidades, pero sobre todo respetando las libertades de los individuos y los intereses de los estudiantes. Como Immanuel Kant resalta, en la problemática de lo privado y lo público, base de la política pública, la razón permite la articulación de derechos individuales que deben estar asegurados jurídicamente. Se construye a través del debate público y lo público es la síntesis de la razón y la libertad. En este sentido, las políticas públicas en educación superior deben ser tales que, si los miembros de la comunidad académica las debatieran racionalmente estarían de acuerdo con ellas (Seligman, 1992).

Sería concluyente que una política pública en educación superior se base en el consenso, caso contrario se convierte en una oportunidad para la acción colectiva. Dicho consenso es más fácil de lograr cuando se apela a la racionalidad de los agentes involucrados (estudiantes, profesores y sociedad civil), a través de justificativos de equidad y eficiencia.

De hecho, la educación superior muestra especificidad y singularidad más que estandarización en la construcción de conocimientos, debido a las diferencias entre las capacidades académicas de diferentes alumnos, así como las necesidades del mercado en las diferentes disciplinas y potencial de desarrollo de las distintas regiones.

En la esfera pública de la educación superior, el ciudadano es el principal favorecido, por lo que su papel en la gestión de la calidad es fundamental. Aunque se destaca su rol de usuario o beneficiario de la educación superior, hay que reconocer que no la recibe de forma gratuita, sino a cambio de sus contribuciones fiscales personales, pago directo a través de colegiatura y pensiones, y las contribuciones que, en su lugar y en solidaridad, hace su sociedad de pertenencia.

Es recomendable entonces, que el proceso de generación de política pública en educación superior responda a un modelo horizontal donde el estudiante o beneficiario del sistema de educación superior cumpla el rol

de «ciudadano-consumidor». Esto puede suscitar una larga polémica de variado tipo y nivel, debido a que muchos consideran que la aceptación del concepto de «consumidor» en la esfera de la educación sería la capitulación de los logros alcanzados en la reforma de Córdoba a las tesis groseras del mercantilismo contemporáneo. Sin embargo, es importante precisar que ubicar al estudiante como el receptor de un servicio puede ayudar a depurar las polémicas suscitadas por una denominación supuestamente mercantil.

La ciudadanía, entendida como la calidad personal de ser titular de derechos y obligaciones civiles organizadas como Estado, consiste concretamente en ser sujeto obediente a las leyes y poderes del Estado, elector de las autoridades públicas, contribuyente fiscal del erario público, opinador sobre los asuntos de interés público, participante de la deliberación y operación de las políticas públicas, eventualmente conscripto en defensa del estado de pertenencia, corresponsable del futuro de la realidad pública a la que pertenece y, finalmente, usuario de determinados servicios públicos que no son optativos, sino a los que constitucionalmente tiene derecho.

Por otro lado, «consumidor» es una característica adjetiva del sustantivo ciudadano, no un sustantivo que reemplace al estudiante o ampute sus demás atributos esenciales. Es una característica singular que se refiere únicamente al ciudadano en tanto usuario del sistema de educación superior, mientras que las demás características del ciudadano se relacionan con las dimensiones no serviciales, sino funcionales y normativas del Estado. Es, además, una característica interdependiente con las demás propiedades del ciudadano, no escindida de ellas.

Para delimitar las connotaciones del término cliente, hay que resaltar el papel activo del ciudadano frente a la educación superior, su derecho a definir sus atributos de calidad, a criticar las prestaciones deficientes y responsabilidades de los directivos de las instituciones de educación superior por servicios mal prestados. Es necesario reconocer la autonomía del estudiante como «ciudadano-consumidor», razón por la cual posee derechos y facultades que influyen en aquello que valora. Esto es equivalente a la autonomía del consumidor cuando se analiza la prestación de bienes privados, cualidad que le otorga influencia sobre el diseño de los productos y servicios y que le orienta a seleccionar aquellos que estén más cercanos a sus capacidades económicas.

La autonomía del «ciudadano-consumidor» adquiere mayor sentido en la educación superior, por cuanto involucra a personas adultas para quienes estudiar representa un proyecto de vida y un vehículo de desarrollo personal y colectivo. Esto se encuentra, entonces, en el plano de las decisiones individuales, por lo que la educación superior –en un estado democrático– no puede estar disociada de los principios de individualidad y libertad⁴, fundamentos de la democracia. Solo así, puede convertirse en una política pública aceptada y defendida por todos los ciudadanos.

Una política pública efectiva de educación superior garantiza la continuidad de la democracia, puesto que conduce a que haya más personas preparadas para elegir mejor a sus representantes y exigir del gobierno respuestas concretas a sus necesidades de desarrollo. En este sentido, la educación superior no puede tener éxito a menos que la educación básica y educación media lo tenga. Si las instituciones de los niveles inferiores del sistema educativo no forman a sus alumnos como seres críticos y analíticos, entonces las instituciones de educación superior continuarán con una educación alienante y limitada a la adquisición de destrezas para el trabajo.

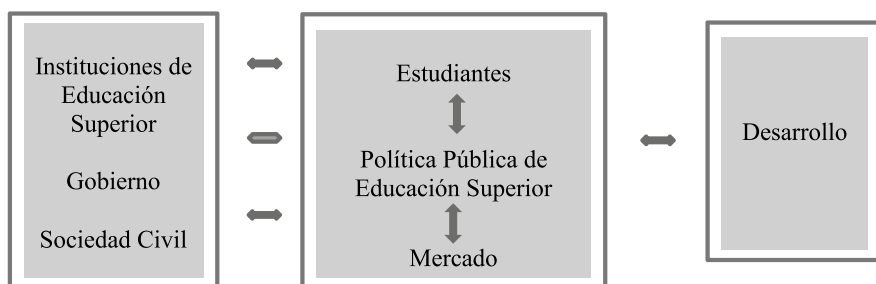
En este mismo sentido, Guttman (2001) afirma que aun cuando la educación deje de ser obligatoria, no deja de ser útil para la democracia. Antes bien, es necesario que en sus niveles primario y secundario se desarrollen rasgos fundamentales de la democracia como la no violencia, verdad y tolerancia ya que, de lo contrario, es poco probable que se logren adquirir en los procesos de educación superior.

Como santuarios espirituales para la libre investigación académica, las instituciones de educación superior pueden ayudar a alcanzar estas virtudes, ya que pueden proporcionar un espacio donde ideas nuevas y no ortodoxas sean juzgadas por sus méritos intelectuales; donde los hombres

⁴Según Tocqueville, la libertad, a diferencia del despotismo, es un arte difícil de aprender pero es una ventaja real de la democracia: “No se podrá repetir bastante que nada es más fecundo en maravillas que el arte de ser libre; pero no hay nada más duro que el aprendizaje de la libertad. No sucede lo mismo con el despotismo. El despotismo se presenta a menudo como el reparador de todos los males sufridos. Es el apoyo del buen derecho, es sostén de los oprimidos y el fundador del orden. Los pueblos se adormecen en el seno de la prosperidad momentánea; y, cuando despiertan, son miserables. La libertad, al contrario nace de ordinario en medio de tormentas, se establece penosamente entre las discordias civiles y solamente cuando ya es vieja, se pueden conocer sus beneficios” (Undécima reproducción de la segunda edición, 2001, s.p.).

y mujeres que defienden estas ideas –siempre y cuando las defiendan bien– no resulten extraños, sino miembros valorados de una comunidad. Por tanto, las instituciones de educación superior en coordinación con la sociedad civil y el Gobierno, sirven a la democracia como santuarios de la no represión y generadoras de ciudadanos críticos. El resultado de la educación superior entendido como desarrollo se alcanza cuando la política pública está diseñada de tal forma que responda tanto a los intereses de las instituciones de educación superior como a las necesidades del sector productivo.

Figura 1. Interacciones de la educación superior



Fuente: Elaboración propia a partir de Valenti (2007)

La educación superior, como política pública, debe gestionarse de manera que se dé un equilibrio entre los atributos deseados por los estudiantes, los intereses del mercado y el control del Estado. Esto con el fin de que el resultado responda a la competencia, al mercado educativo-científico, al mercado laboral-productivo pero también a los deseos y expectativas de los estudiantes. Cuando la política pública es el resultado de la participación activa de todos los actores de la comunidad académica, se puede lograr incrementar la cobertura en educación superior pero con criterios de eficiencia, pertinencia y equidad, para beneficio de la sociedad civil y del interés público e individual.

Tener eficiencia equivale a ser competentes, es decir, producir un bien o un servicio al menor costo posible, manteniendo un nivel constante de calidad. Tal como lo dice Rainey (2009), una función debe ser ejecutada a tiempo, de manera lógica, sensible y dependiente. En los estamentos universitarios e institutos superiores, la eficiencia debe ser parte de los objetivos, misión y visión estratégica al ofrecer los servicios educativos.

A los criterios de eficiencia, pertinencia y equidad de la educación superior es necesario sumarle la efectividad, que es el resultado de la construcción técnica de las políticas públicas a partir del liderazgo genuino del gobierno, el compromiso de las autoridades académicas, la calidad de los programas de estudios, la actualización de los docentes, y el mejoramiento continuo de toda la comunidad académica. Para ello se requiere contar con el financiamiento respectivo por lo que amerita la participación tanto del sector público como del privado.

La «efectividad» por lo tanto es la suma de una educación pertinente y de calidad, de una real interacción entre estudiantes y autoridades (aquí se incluye al docente que en el aula ciertamente ejerce la autoridad), de relación equitativa y justa entre sociedad civil, estado e instituciones de educación superior con autonomía responsable y en la búsqueda constante de una verdad disociada de sus legítimos intereses institucionales y de los fines políticos del estado y del mercado.

1.4 Financiamiento de la educación superior

La educación superior es patrimonio público en la medida en que, efectivamente, asume cometidos públicos y ejerce mucho más que meras funciones técnicas e instrumentales de capacitación y entrenamiento de profesionales para beneficio privado. De ahí proviene la exigencia de las instituciones de educación superior de constituirse cada vez más intensamente en un espacio público de debate, reflexión, crítica y vivificación del cuerpo social.

Para Guttman (2001), la producción y la socialización del conocimiento científicamente fundado, crítico y socialmente relevante, son la esencia misma de la educación superior. Pero tiene, además, otra tarea ineludible que es contribuir con la erradicación de la pobreza, la miseria y las desigualdades de todo tipo, en los ámbitos material, espiritual, afectivo y cívico.

La educación superior ejerce su responsabilidad y capacidad de crear y ampliar los otros espacios públicos en una sociedad democrática. Aunque la comunidad académica y los profesionales generalmente tienen mayor capacidad para expresar sus pensamientos sobre mejores formas de vida para el ser humano y criticar el modelo social dominante, las instituciones de

educación superior no pueden someter el mundo a sus ideales por lo que es deseable que exista una diversidad de instituciones autónomas que operen en un mercado libre.

En este proceso de producción de conocimiento ocurren al menos cuatro fallos de mercado: externalidades, aparición de *free-riders*, mercados incompletos y asimetría en la información.

La educación superior genera externalidades positivas, que si su producción se deja exclusivamente en manos del mercado no se ofertaría en cantidades óptimas. La formación de mejores seres humanos, considerado el fin primario de la educación superior, requiere la concurrencia de jóvenes bachilleres que no siempre tienen en sus prioridades el pagar para convertirse en mejores ciudadanos. En esta misma línea argumentativa, la educación superior al tener como fin secundario el desarrollo de las habilidades y competencias de los profesionales, es la base del crecimiento del sector productivo. Sin embargo, sería ingenuo esperar que las empresas incluyan en su estructura de costos el financiamiento de los estudios de sus futuros empleados, sobre todo en aquellas carreras que requieren un alto componente de presencialidad y que por restricción normativa y/o por pragmatismo no pueden ser impartidas en otras modalidades que no sean presencial o semipresencial.

Así mismo, al alcanzarse el fin primario de la educación superior, relacionado con la formación de mejores seres humanos, el beneficio recae sobre la sociedad en conjunto, haciendo imposible excluir de su beneficio a quienes no paguen por ella. Esta característica propia de los bienes públicos, propicia la aparición del fallo de mercado relacionado con lo que en economía pública se conoce como el problema del polizón o los *free-riders*. El ciudadano en uso de su autonomía y en concordancia con los principios económicos de racionalidad y egoísmo, va a preferir no invertir en educación superior esperando que sean otros los que asuman sus costos y así apropiarse del beneficio común de contar con una sociedad mejor. Esta situación llevaría a un escenario de baja demanda por educación superior.

Por otro lado, en la educación superior se produce el fallo relacionado con mercados incompletos. Tal fallo surge cuando, prevaleciendo las condiciones de modelo de mercado económico libre y competitivo, las instituciones de

educación superior, sobre todo particulares, se concentran únicamente en alcanzar un objetivo de eficiencia, olvidándose de crear valor público. Así, llegan a una subproducción y/o subconsumo educativo y no generan suficiente cantidad de este bien meritorio que satisfaga necesidades preferentes. De acuerdo con la teoría económica, una empresa, en su afán de crear riqueza, basa sus decisiones en los principios de racionalidad y escasez. Estas premisas permiten entender que una institución de educación superior, al momento de responder a las preguntas básicas de la economía –qué, cómo, cuándo y para quién producir–, decidan ocupar sus escasos recursos en la oferta de carreras para las que exista una demanda dispuesta a pagar un precio determinado, basados en una concepción distributiva de la justicia, que les permita maximizar sus beneficios económicos aunque no persiga fines de lucro. Por ello, su oferta académica no siempre responde exclusivamente a los principios de pertinencia y equidad, sino más bien a los criterios de eficiencia. Las instituciones de educación superior que operan en el libre mercado intentará ofertar carreras que en ese momento son atractivas para los estudiantes, llegando a saturar el mercado en unas áreas y dejarlo desabastecido en otras, perdiendo así el sentido de pertinencia y produciéndose una brecha entre los intereses y decisiones individuales de los estudiantes y las necesidades de desarrollo regional, en materia de requerimiento de talento humano, en el mediano y largo plazo. Por otro lado, el precio como discriminador del mercado, convierte a la educación de calidad en un bien prohibitivo para ciertos sectores de la sociedad, lo que impide lograr la equidad.

Otro fallo de mercado asociado a la educación superior es el que Bazúa (1997), lo relaciona con su carácter postexperiencial. El hecho de que los beneficios sean solamente medibles en el mediano y largo plazo, da pie a que ocurran situaciones asimétricas como consecuencia de la poca información que pueden poseer los estudiantes para percibir la calidad e identificar un posible fraude académico. Incluso, de conocer sobre esta anomalía, el costo que puede representar para el mismo estudiante, de denunciarlo o cambiarse oportunamente ya sea de institución o de carrera o programa es tan grande que es preferible no hacerlo público y así evitar una posible autodesvalorización de su inversión.

Cualquiera de esas situaciones expuestas anteriormente, es resultado de fallos de mercado, por lo que la educación superior no puede dejarse sólo en manos del mercado, sino más bien meritorio, debería estar en el centro del agenda pública. El Estado como garante del derecho de los ciudadanos a la educación es responsable de velar por un sistema de educación superior pertinente, con igualdad de oportunidades y acorde con las necesidades de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, el dejar la responsabilidad de satisfacer la demanda en educación superior exclusivamente en manos del Estado, exige utilizar fondos que podrían tener un mejor uso alternativo como salud, seguridad, etc.

Por lo tanto, se debe buscar alcanzar un equilibrio entre el Estado y el mercado, de tal forma que se obtenga un sistema de educación superior conformado por universidades, escuelas politécnicas, institutos técnicos y tecnológicos y conservatorios superiores tanto de naturaleza pública como particulares autofinanciados. Sólo así se puede alcanzar óptimos niveles de cobertura de educación superior con equidad, pertinencia y eficiencia y una demanda comprometida con los fines de este bien. Alcanzar este equilibrio es un desafío que corresponde a la política pública.

Las sociedades más avanzadas luchan por proveer a toda su población de los bienes meritorios, pero siempre deben preguntarse hasta dónde puede llegar el Estado para proporcionar servicios sobre los cuales es muy difícil establecer límites. La respuesta puede encontrarse en la justicia distributiva, usada por la autoridad para la distribución de honores y gravámenes.

Para Bobbio (2002), la justicia distributiva se caracteriza por la relación entre el todo y las partes, a diferencia de la justicia conmutativa que tiene lugar entre las partes y regula los intercambios para que sean justos. Con base en este principio, la educación superior debe ser proporcionada a cada ciudadano de acuerdo con sus expectativas pero con base en sus habilidades y aptitudes. Claro que estas condiciones pueden cambiar según la diversidad de situaciones objetivas o contextos, pero no se puede perder de vista el criterio de: a cada uno según su mérito y de acuerdo con las necesidades de desarrollo.

Prevalecerá, entonces, el papel del Estado para corregir los fallos de mercado asociados a la educación superior pero siempre en equilibrio con el mercado y con la concurrencia de la sociedad civil en su debido contexto.

Una de las formas de intervención del Estado en la educación superior es a través del financiamiento, el cual debe ser considerado un medio y no un fin en sí mismo. El financiamiento, no solo es un dispositivo para determinar los recursos de las instituciones hacia los beneficiarios, sino que también es un instrumento de control de la política pública y una importante vía de comunicación entre los diferentes actores. Un equilibrado desarrollo nacional requiere contar con profesionales de grado y técnicos de muchas disciplinas, que satisfagan la demanda de mano de obra calificada por parte de las empresas y las necesidades de innovación y desarrollo que la humanidad requiere a partir de la investigación. Esto justifica que, en el tema de la educación superior, el Estado asuma un papel más selectivo en cuanto al financiamiento, en función de los intereses del desarrollo integral de la sociedad (Moffat, 2006).

Sin perjuicio de la calidad, es necesario plantear alternativas de financiamiento óptimas para que las instituciones de educación superior ya sean públicas o particulares (entendidas como entidades sin fines de lucro⁵), que responden a alguna forma de organización y estén asistida por un marco institucional coherente, permitan ampliar la cobertura de la educación superior con principios de eficiencia, equidad y pertinencia.

Dependiendo de la forma de organización de la institución de educación superior, será efectiva una forma específica de financiamiento de su oferta académica. En este sentido, es posible revisar y adaptar la tipología de organizaciones propuestas por Clark (1983) para poder identificar mejor sus necesidades de financiamiento. Así, podemos clasificar a las organizaciones en:

- a. Colegiales, se deriva del concepto de una comunidad autónoma donde todas las decisiones se toman de forma democrática de acuerdo con las preferencias de la mayoría representada en los órganos de cogobierno;
- b. Políticas, cuando las instituciones toman como base de su organización el interés ideológico que tienen sus dirigentes, y se negocia en función de la norma, antes que para buscar consensos;

⁵Según la *Ley Orgánica de Educación Superior* vigente en el Ecuador, las IES son instituciones sin fines de lucro.

- c. Administrativas, cuando la gestión se basa en teorías empresariales y por lo general, responden a directrices de actores externos a la gestión académica de la institución de educación superior;
- d. Económicas con miras al mercado, en este tipo de instituciones de educación superior la oferta académica y la investigación garantizan *per se* la consecución de recursos.

Una institución de educación superior no debe encajarse en un solo tipo de organización, sin embargo siempre tendrá unas características predominantes, que podrían estar relacionadas con las formas de financiamiento. Las condiciones para que surja el interés de financiar una organización determinada hacen aparecer o reflejan las prioridades de quienes los aportaron; mientras que la forma en que son empleados estos recursos revela el interés o las preferencias de quienes los reciben. A partir de lo propuesto por Clark (1983), es posible identificar seis posibles fuentes de financiamiento:

- a. Inversiones propias, cuando las inversión privada y el patrimonio son la fuente propia de ingreso;
- b. Subvenciones del gobierno y uso de recursos públicos, cuando la organización recibe subvenciones y/o se le entrega en préstamo infraestructura pública;
- c. Privilegio en su estatus fiscal, cuando se establece una carga impositiva menor, se permite la exoneración de impuestos o no se retienen impuestos por concepto de donaciones;
- d. Presupuesto público, cuando reciben financiamiento directo de un Ministerio u organismo público;
- e. Combinación de subvenciones, si el financiamiento se origina en varios organismos públicos o privados y en la sociedad civil, de forma que la institución no depende de ninguno en particular (administrativa, ni financieramente);
- f. Venta de servicios, al comportarse las instituciones de educación superior como organizaciones privadas, pueden cobrar por los servicios que ofrecen a diferentes usuarios.

Una institución de educación superior donde predominan las características de una organización de tipo colegial, se convierte en una organización viva que se va adaptando a los cambios de su planta docente y a los estudiantes que acceden a ella. Para mantener su autonomía y alcanzar sus objetivos, debería recibir recursos a través de inversiones propias y subvenciones del gobierno.

Las instituciones de educación superior que siguen el modelo político de organización, se constituyen en centros de generación de ideas y de reivindicación social. Para ello requieren contar con recursos fijos, sin tener que preocuparse por niveles de eficiencia por lo que se relacionan con las formas de financiamiento de subvenciones del gobierno y del presupuesto público. La institución puede utilizar estos recursos según la priorización de sus necesidades pero requieren seguir normas administrativas específicas para utilizar los recursos lo cual limita en gran parte su autonomía.

Una institución de educación superior basada en un modelo administrativo de organización generalmente busca la eficiencia a toda costa para lo cual se apunala en una buena gestión que excede los límites de la academia. Esto le permite financiarse a través de privilegios tributarios y combinación de subvenciones.

El modelo económico en las instituciones de educación superior está ligado al financiamiento por inversiones propias, privilegios tributarios y venta de servicios. Estas organizaciones privilegian la eficiencia y la calidad ya que ello les permite incrementar la confianza de sus estudiantes e incrementar su patrimonio.

Que los procesos de reparto interno de los recursos resulten de un consenso o de la competencia entre diversos grupos dependerá, en gran medida, de la estructura y del tamaño del sistema institución de educación superior.

Por lo anterior, las instituciones de educación superior públicas al contar como fuente de financiamiento con subvenciones del gobierno y el presupuesto público, se constituyen en instituciones que por lo general están organizadas en base a un modelo político y/o colegial.

Mientras tanto, las instituciones de educación superior particulares, debido a que generalmente se financian por inversiones propias, exenciones tributarias y combinación de subvenciones pueden responder a un modelo de organización económico, administrativo y/o colegial.

Independientemente del modelo de organización, una política pública de educación superior persigue siempre tres objetivos:

- incrementar la cobertura,
- mejorar la calidad, y
- mantener o disminuir el gasto público.

Sin embargo, cuando el financiamiento se basa sólo en el erario público, de estos objetivos, solo se pueden alcanzar dos, a costa del tercero; es decir, se puede incrementar la cobertura y mejorar la calidad, pero a costa de un incremento en el gasto público. Por otro lado, se puede aumentar la cobertura manteniendo o reduciendo el gasto público, pero en perjuicio de la calidad. O en su defecto, se puede incrementar la calidad sin ejercer mayor presión sobre el gasto público, pero esto significaría reducir la cobertura.

La única manera sostenible de alcanzar los tres objetivos de forma simultánea es complementar el financiamiento público con financiamiento privado, dando como resultado un sistema de educación superior diverso con instituciones públicas y particulares que responden a modelos políticos, administrativos, colegiales y económicos lo que facilita alcanzar los fines de la educación superior y al mismo tiempo corregir los fallos de mercado (Barr, 2009).

Las propuestas de permitir instituciones de educación superior que se gestionen como organizaciones económicas, provocan en algunos sectores debates acalorados y suscitan resistencias organizadas contra ellas. Muchas veces son exactamente las mismas voces las que incorporan críticas a los ideales propios del modelo tradicional, como la gratuidad, el ingreso irrestricto y el cogobierno (Durham, 2002). En este contexto, surgen algunos temas nuevos que, si bien no dan origen a resistencias explícitas, encuentran, por su propia novedad, oposiciones implícitas.

Más allá de la fuente de financiamiento de la educación superior, desde un punto de vista filosófico-económico, hay dos maneras, diametralmente opuestas, de considerar la educación superior: o bien se piensa que las instituciones de educación superior son fundamentalmente organismos de servicio creados por la colectividad, por su propio bien y en los que ningún pago deberá ser exigido por el servicio prestado; o se estima que son iniciativas privadas que venden servicios educativos que los individuos aprovechan (OCDE, 2004).

De acuerdo con la OCDE (2004), una concepción mercantilista de la educación superior dominó la economía de la educación y su planificación en varios países de Latinoamérica, incluido Ecuador, durante el periodo de expansión muy rápida de los años sesenta y principio de los setenta. Esta idea estuvo tan propagada que los gobiernos redujeron al mínimo los recursos necesarios para formar, en poco tiempo, las cantidades de mano de obra calificada, indispensables para las economías en rápida expansión. En ese ambiente, el mercado, a través de las leyes de oferta y demanda, determinaba cuáles eran exactamente las profesiones requeridas y solo accedían a la educación superior las personas que alcanzaban un cupo en las instituciones de educación superior públicas o tenían las condiciones económicas suficientes para acceder a las particulares. En este modelo de capital humano, al existir un gran número de personas capaces sin estudios superiores por no contar con los medios financieros para acceder a la educación superior, se creía correr el riesgo de desperdiciar competencias potenciales.

En la actualidad, algunos sectores políticos exigen que la educación superior sea gratuita, que sea de acceso para todos, pero se ha visto cómo no todos los bachilleres optan por ingresar al sistema de educación superior, sea porque no tienen una buena educación media que les permita alcanzar un cupo o porque no pueden asumir los gastos asociados incluido el costo de oportunidad. La experiencia demuestra que muchos estudiantes no pueden pagar los altos costos asociados a la educación superior como son gastos en vivienda, manutención, transporte, libros, costo de oportunidad y otros por lo es necesario ampliar el debate a otros fallos de mercado como la inexistencia de mercados complementarios que incluyan fuentes de financiamiento en forma de créditos estudiantiles.

Por otro lado, cuando sólo existe la participación del financiamiento privado, se está dejando en manos del mercado las decisiones sobre qué carreras financiar, las cuales no siempre estarán acordes con los objetivos de desarrollo de la sociedad, en el mediano y largo plazo. Esto, junto al incremento en la oferta de carreras cortas, el acceso cada vez mayor a la tecnología, la exigencia de las empresas por mano de obra calificada para labores técnicas y el alto costos de los libros y otros materiales de educación, hace que los estudiantes deban trabajar y estudiar a la vez o se derrame tecnología sin la posibilidad de construir un conocimiento sólido que viene con el acceso a la educación superior.

En este contexto de roles cambiantes, aunque varios países desarrollados han aumentado considerablemente el presupuesto público destinado a la educación, la mayoría de los países –y principalmente los menos desarrollados– no han sido capaces de responder de forma eficiente al crecimiento de la demanda, lo que ha ocasionado que experimenten una crisis en educación superior. (Guttman, 2001)

Para afrontar esta crisis parece existir un consenso en que todos los agentes, y no solo el Estado, deben colaborar en la cofinanciación. Pero ¿hasta qué punto se puede permitir que el mercado se involucre en el financiamiento de la educación superior?

En Ecuador, a partir de la década de los noventa el componente privado ha adquirido un gran peso en el financiamiento de la educación superior – otrora responsabilidad casi exclusivamente del sector público–. En esto tiene particular relevancia un cambio en la percepción de los beneficios aportados por la educación superior relacionados con potenciales mayores ingresos en el mercado laboral.

Aquí surge el cuestionamiento de si es ético cobrar por la educación, pero lo inmoral es que una persona brillante no pueda acceder a una institución de excelencia porque tuvo una educación primaria y secundaria de baja calidad, por lo que la ética debería aplicarse al resultado, mas no al instrumento. Es decir, el financiamiento del gobierno debería garantizar una educación básica de alta calidad para que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de acceder a la educación superior, que puede ser pública o

particular, dependiendo de los requerimientos de la sociedad y de los intereses de los individuos. Si bien la educación superior genera externalidades positivas como un incremento en la productividad y el desarrollo de la sociedad, los retornos financieros de la educación superior, en su mayor parte, se convierten en beneficio privado.

El supuesto sobre el que se fundamenta un cambio de política pública de financiamiento de la educación superior hacia una mayor participación de instituciones particulares es la lección básica de la teoría económica: es necesario regular los mercados, mas no eliminarlos. El libre mercado genera competencia, lo que ayuda a obtener mejores resultados, siempre y cuando no existan asimetrías en la información. En este sentido, los estudiantes deberían tener acceso a la información sobre formas de financiamiento y posibles retornos de la educación. Al ser una realidad, los beneficios privados de la educación no deben ser –y, de hecho, no lo son– la única óptica que debe tenerse en cuenta al tratar este tema, puesto que muchos estudiantes eligen una profesión por razones vocacionales y no por futuros ingresos asociados a su ejercicio.

Adicionalmente, si se reconoce que las familias que financian la educación media privada deberían continuar financiando la educación superior, la discusión debería centrarse en cómo financiar a los estudiantes provenientes de familias de los quintiles más pobres. Si bien a través de un sistema de crédito educativo con fondos públicos se asegura el financiamiento de la colegiatura de alumnos provenientes de familias de escasos recursos, esto resulta claramente insuficiente, porque se centra solo en el financiamiento de los aranceles y no da cuenta del conjunto de costos asociados que debe enfrentar la persona al estudiar en una institución de educación superior.

Un estudiante, además de la colegiatura, requiere de recursos para adquirir materiales de trabajo y movilizarse; si proviene de una ciudad diferente al domicilio de la institución de educación superior debe considerar costos de alojamiento y otras actividades. Si, además, se considera que la familia que debe solventar esos gastos puede considerar que la incorporación a la fuerza de trabajo es una alternativa mejor que la continuación de estudios, el alto costo de oportunidad puede ser un obstáculo serio para extender la educación a los hijos de familias de bajos ingresos.

Así que, una política pública de financiamiento de educación superior debería también incluir un componente de becas, que cubran no solo la colegiatura, sino todos los costos asociados a la educación superior, pero dirigidas a los estudiantes brillantes de los estratos más pobres que acceden tanto a instituciones de educación superior tanto públicas como particulares y para incentivar que otros intenten llegar a esta meta. Entendidas como un premio, deben ser reservadas para quienes tengan los méritos suficientes, por lo que la cobertura debe ser óptima y no necesariamente universal.

El financiamiento público implica problemas sustantivos que se refieren tanto al monto de los recursos públicos que serán asignados a la educación superior, como a los criterios de su distribución. Implica, asimismo, una redistribución del poder dentro del sistema, de manera que los montos de financiamiento público no respondan a intereses políticos, sino más bien a las verdaderas necesidades de educación de los estratos sociales más pobres; pero con las suficientes capacidades para acceder a un cupo en el sistema de educación superior.

El Estado, en muchos campos de la economía, ha demostrado ineficiencia en el manejo de las finanzas públicas, reflejando su miopía económica, derrochando recursos, disminuyendo la capacidad productiva en general y dando lugar a la aparición de fallos estructurales. Esta miopía se refleja cuando el financiamiento estatal a la educación superior se limita exclusivamente a quienes acceden a las instituciones públicas.

En algunas carreras de alta calidad, con cupo restringido, a las que se ingresa por méritos académicos, las plazas las ocupan hijos de familias de altos ingresos provenientes de colegios pagados con mejores niveles de calidad, mientras que los provenientes de la educación media pública de menores ingresos y rendimientos académicos inferiores, terminan postulando a las instituciones de educación superior particulares donde tienen mayor facilidad de acceso. Por lo tanto, todos los contribuyentes, incluyendo los más pobres, terminan subsidiando la educación de los más ricos.

Moffat (2006) considera que es una injusticia el financiamiento de la educación superior, por parte de los contribuyentes, de aquellos que pueden sufragar los costos de su educación. Además, en muchos casos, el aumento

de ingresos que supone tener una mejor educación implica una apropiación privada de beneficios. Este último argumento es muy utilizado en las visiones económicas, que hacen descansar en el mercado la mejor asignación de los recursos y la elección de los consumidores.

Si el Estado ofrece financiamiento de la educación superior de los estudiantes más brillantes de los quintiles más pobres en instituciones de educación superior de alta calidad, ya sean públicas o particulares, incrementa la competencia en el mercado y tendría, en principio, un efecto positivo, ya que las fuerzas del mercado provocarían una disminución en los aranceles y, por ende, un incremento en la cobertura. En cambio, si el Estado financia completamente la educación superior pública se puede presentar un efecto derrame o *spill-over*, es decir, que muchos estudiantes de instituciones particulares se cambiarían a las públicas, ejerciendo mayores presiones sobre el erario público, lo que finalmente repercute sobre la calidad de la educación pública (Arocena, 2004).

Este problema surge debido a que, como menciona Bazúa (2000), un subsidio parcial indirecto no discriminaría entre quienes pueden cubrir los costos de su educación superior y aquellos que no pueden hacerlo, y esto representaría un gasto innecesario del estado.

De manera que las instituciones de educación superior públicas, al estar incluidas en el presupuesto público, tienen garantizado sus recursos, por lo que no siempre se esfuerzan en responder a las expectativas de la sociedad afectando la eficiencia. Por otro lado, pueden haber instituciones particulares que al obtener sus ingresos exclusivamente de la venta de servicios educativos, buscan atraer estudiantes, exigiendo condiciones mínimas de rendimiento afectando la calidad y la pertinencia.

La solución a esta crisis, más allá del plano filosófico, debe responder a cuestiones técnicas en las que, a partir del consenso y del análisis de políticas públicas exitosas, se logre una mejora sustantiva en la educación superior. Para poder garantizar la eficiencia en el gasto público, una política pública efectiva que busque ampliar la cobertura y, al mismo tiempo, respetar la pertinencia y la equidad, debería contemplar reformas en el financiamiento de la educación superior pública, como:

- a.El cobro de servicios como forma de captación de ahorro privado, para complementar las necesidades de financiamiento del sistema;
- b.Limitación de la matrícula en el sector público;
- c.Implantación de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación y de la producción científica;
- d.Asociación del financiamiento con la definición de metas, con alguna forma de evaluación del desempeño o con ambas modalidades, y
- e.Descentralización del sistema con simplificación de los controles burocráticos y concesión de mayor autonomía administrativa a las instituciones.

En su forma más coherente y desarrollada, el nuevo modelo de política pública debería asociar el financiamiento público con indicadores de desempeño, incluir una definición previa y externa a las propias instituciones de educación superior de las funciones sociales que deben desempeñar y promover su autonomía responsable, sujetándose al control burocrático centralizado ejercido por órganos gubernamentales externos. Este tipo de política tiene un carácter claramente instrumental: trata de crear mecanismos y organizaciones dotados de eficacia para enfrentar los problemas asociados con la expansión y la multiplicación de las funciones del sistema de educación superior.

En cuanto a las instituciones de educación superior autofinanciadas, la política pública de educación superior debería estar dirigida a establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad, garantizar los derechos de los estudiantes, guiar la oferta académica hacia las áreas de interés social previamente definidas por el estado pero sin limitar la autonomía responsable y la dinámica propia del mercado que premia las buenas decisiones y castiga la ineficiencia.

Los antecedentes aquí planteados llevan a una reflexión sobre la complejidad de la crisis del sistema de educación superior. En el subsistema público, esta crisis se puede manifestar en la politización de las decisiones, baja cobertura de estudiantes y gasto público ineficiente. Las instituciones de educación superior particulares, por otra parte, al luchar por su autonomía,

hegemonía y legitimidad, se encuentran con la presión del mercado y de la sociedad civil, que busca someterlas a criterios de eficiencia, productividad y efectividad, con fines y objetivos propios del sistema empresarial privado y maximizador de beneficio económico.

Los fines y la razón de ser de la educación superior, así como la misión de la institución de educación superior relacionada con la base del conocimiento – esto es, como institución, como la superestructura de la sociedad–, no siempre cumple con las demandas de la sociedad civil, permitiendo la injerencia gubernamental como ente controlador; así como la inclusión del partidismo político, que busca regular y tener el control de estas organizaciones. Aun cuando tratan de mantenerse como una estructura autónoma, con hegemonía y libertad institucional, las instituciones de educación superior públicas siguen dependiendo del presupuesto y asignación estatal para la investigación científica y el desarrollo del conocimiento.

Por otro lado, las instituciones de educación superior autofinanciadas, en algún momento podrían estar en riesgo de perder el control sobre la producción de un bien meritorio, como es la educación superior, cuyo resultado es la investigación básica y el conocimiento localizado de forma distante del mercado, así como la formación de ciudadanos educados con una perspectiva crítica en asuntos como la diversificación y la estratificación económica.

Es necesario, por tanto, replantear la política pública tradicional de financiamiento público de la educación superior, haciendo extensivo el principio de autonomía responsable al estudiante, condicionando el financiamiento al rendimiento y buscando nuevas alternativas innovadoras como dejar en libertad al estudiante que se ha hecho merecedor del financiamiento público para que, pueda usarlo en la institución que mejor cubra sus expectativas, sin desconocer las necesidades de la sociedad y las políticas de desarrollo.

1.5 Modelo organizacional de las instituciones de educación superior -IES-

La IES, como base del desarrollo y lugar de creación de conocimiento, se ubica en la superestructura de la sociedad civil, que define y transmite valores y modos de vida en un marco de universalidad y pluralismo, fundamentos de la democracia. Como garantía de estos principios, ha sido necesario otorgarle

autonomía para decidir sobre aspectos, tanto académicos como administrativos y financieros, lo que se traduce en libertad, hegemonía y legitimidad. Esta autonomía conlleva el tomar decisiones de manera responsable para lo cual requiere contar con objetivos claros, alcanzables y medibles.

La IES es, y debe ser, un ente superior que promueve la cultura, la educación, la justicia, el equilibrio y el sentido de responsabilidad. Su objetivo fundamental es preparar al joven en las distintas profesiones que elija, mejorando así la calidad del ser humano como ente social, solidario y político. Para alcanzar ese objetivo debe fomentarse la investigación científica y aplicada para convertirse en la cuna de los principios y de las grandes transformaciones tendientes a formar una sociedad democrática, que defina o mejore los sistemas políticos, económicos y sociales; es decir, preparar al estudiante para ejercer actividades profesionales, con herramientas necesarias para resolver conflictos e intereses propios del ser humano.

La IES como institución, cuenta con un conjunto de normas y valores compartidas por los profesores, estudiantes y demás personas que la integran. El concepto de institución.

implica un acuerdo sobre una serie de valores tradicionales alrededor de los que se congregan los seres humanos. Esto significa también que esos seres mantienen una definida relación, ya entre sí, ya con una parte específica de su ambiente natural o artificial. De acuerdo con lo estatuido por su tradicional propósito o mandato, obedeciendo las normas específicas de su asociación, trabajando con el equipo material que manipulan, los hombres actúan juntos y así satisfacen algunos de sus deseos, marcando al mismo tiempo su impronta en el medio circundante". (Malinowski, 1993, p.44).

Estas normas y valores distinguen al egresado de una institución del egresado de otra, y será lo que en gran medida determine su forma de actuar, de usar el conocimiento y de respaldar la democracia.

Por otro lado, al ser señalada como organización que enseña a tener autonomía y capacidad de pensamiento, que discierne, valora, mejora o desecha conocimientos científicos, adquiere principios de hegemonía, legitimidad y autonomía; la institución de educación superior tiende a la búsqueda de bienestar para la sociedad; garantiza la democracia y aumenta la capacidad innovadora del ser humano.

Es indudable que, con su trascendencia científica, filosófica, ética, económica y política, la IES adquiere, además, una función social crítica con profunda reflexión del conocimiento. Mas ocurre que, en las condiciones actuales, donde coexisten instituciones de educación superior públicas y particulares, muchas de ellas –además de buscar las herramientas para que los estudiantes aprovechen, potencien y desarrollen los conocimientos, capacidades y talentos– deben ser competitivas, eficientes y responder a los intereses del mercado como proveedoras de capital humano. Esta situación conlleva a la IES a enfrentar una crisis de hegemonía, legitimidad y autonomía.

La crisis de hegemonía se presenta cuando la institución de educación superior enfrenta una contradicción entre las funciones tradicionales (relacionadas con el bienestar del ser humano y la sociedad, con producción de cultura, pensamiento crítico formación científica y humanista) y el hecho de que la sociedad actual requiere mano de obra calificada, tecnificada y acorde al sistema económico y político imperante. Esto con base en una cultura estandarizada, lo que conduce a aceptar la intervención del mercado y del Estado y debilita su hegemonía (Rhoads y Torres, 2006).

La crisis de legitimidad se presenta cuando la IES deja de ser una institución consensuada y se convierte en una organización con metas específicas. Al sucumbir a las exigencias del mercado, no puede continuar siendo la cuna del conocimiento universal, plural e imparcial y se convierte en una organización aceptada por una parte de la sociedad, pero rechazada por otra.

Antiguamente, en el imaginario común, la IES pública se identificaba con el pensamiento político de izquierda y la particular con el de derecha. Hoy, más allá de ello, la sociedad enfrenta un conflicto en la jerarquización de los problemas que debe resolver a través de la educación superior, entre los cuales se encuentran la necesidad de un conocimiento universal con un saber profesional y humanista, las exigencias sociales y políticas que demanda la sociedad actual, las restricciones del acceso y certificación de competencias, la reivindicación de igualdad de oportunidades para todas las clases, entre otros. En este punto, dependiendo de los objetivos que persiga, la IES puede dejar de ser una institución consensuada y perder legitimidad.

Cuando los intereses de quienes gobiernan las IES no corresponden con las demandas de la sociedad, entonces es el Estado quien debe intervenir. Asimismo, los principios de equidad, eficiencia y pertinencia no se pueden alcanzar solo con las leyes del mercado, sino que se requiere la intervención de un Estado con instituciones fuertes, con capacidad de regulación y monitoreo, que no aliente e impulse a cualquier costo la iniciativa del sector privado (Unesco, 1998). La IES enfrenta, entonces, una crisis de autonomía, ya que, al retomar sus objetivos e intereses educacionales, se encuentra con la presión del mercado y del Estado, que busca someterla a criterios de eficiencia y productividad, con fines y objetivos propios de organizaciones privadas y mercantilistas.

Un atenuante de las crisis de hegemonía, legitimidad y autonomía es el hecho de que la IES se desenvuelve en un ambiente político. Si bien se requiere que los estudiantes tengan carácter político y se formen como semilleros políticos para que sean los futuros líderes de la sociedad, siempre está latente el riesgo de que los partidos políticos implementen acciones políticas dentro del contexto de la educación superior, actividades políticas ajenas a lo académico, tan solo como “objetivo político” para sostener fines partidistas o de sectores específicos. De esta manera, la IES puede llegar a convertirse en el escenario de estrategias coyunturales, alianzas, rupturas, pactos y concertaciones políticas.

El conciliar las exigencias del mercado con su función social y política, exige de la IES altos niveles de efectividad, para lo cual, desde el punto de vista filosófico, simbólico, cultural, político y semántico, no puede limitarse a una relación con el Estado o los agentes económicos, sino más bien debe innovar y constituirse en una organización, con una estructura compleja, efectiva y con derechos propios (Pusser, 2006; Christensen, et al. 2007).

La innovación representa una acción mediante la cual se producen nuevos objetos, métodos o interacción entre los recursos. Para innovar, la IES, como organización, debe estar lista a aceptar cambios y reformas, sean o no simultáneos, puesto que la reforma es producto de una decisión de las autoridades, mientras que el cambio se da como respuesta a la dinámica propia de la IES.

En efecto, la reforma abarca desde el nivel instrumental, que incluye procesos académicos y administrativos, hasta un nivel institucional que involucra actitudes, valores, alianzas interinstitucionales, procedimientos de contratación de personal académico y políticas intraorganizacionales y relacionales, como lo indican Coronilla y Del Castillo (2007), y es que debe pensarse en una institución de educación superior operativamente competitiva, con capacidad de adaptación, creatividad e innovación en procesos, servicio y organización, cuya estructura permita la gestión efectiva, ágil y oportuna.

El cambio puede incluir algunos aspectos de la organización, bien sea en los individuos, en los procesos organizacionales o en la interacción entre personas y contextos. Se trata de redefinir comportamientos diferentes para mejorar la comunidad académica y, por ende, a la institución de educación superior.

En una IES, el cambio se relaciona con una ambigüedad organizativa, debido a la interacción entre los estudiantes, docentes, personal administrativo y los problemas o soluciones que deben registrarse. Es decir, la IES tiene que renovarse constantemente para modernizarse en cuanto a estructura y funcionamiento, de manera que asuma los cambios, aplique nuevos modelos de gestión, incorpore procesos de planeación, evaluación, control del desempeño y resultados. El cambio no es ajeno a la IES sino más bien, constituye la herramienta para garantizar la pertinencia y su sobrevivencia. Es el límite entre la autonomía y la injerencia del Estado, donde este asume su papel de regulador y en el caso de las IES públicas de asignador de recursos acorde con los objetivos nacionales y las vocaciones productivas. La IES por lo tanto debe ser una comunidad dinámica para responder y adaptarse a las necesidades de la sociedad, a los recursos disponibles y las políticas públicas del gobierno de turno.

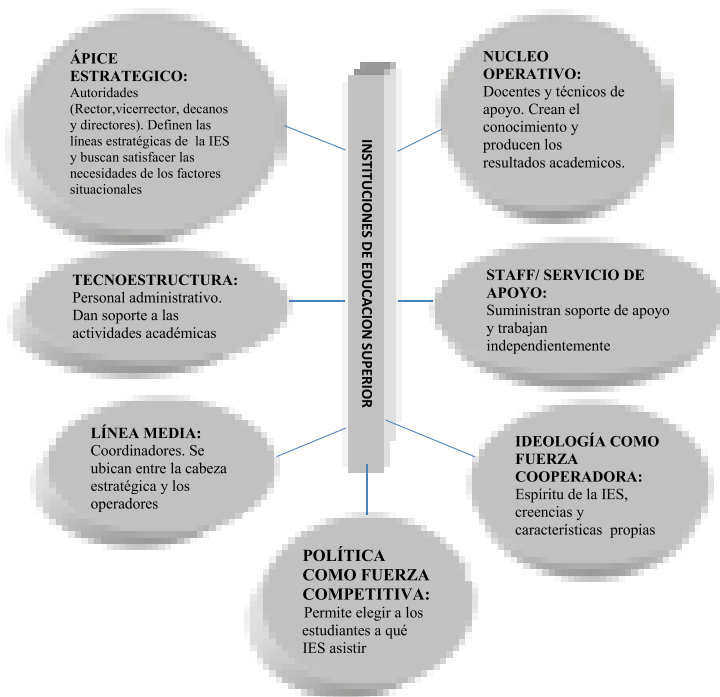
Christensen, et al. (2007) indican que la capacidad de respuesta a la reforma y al cambio de cualquier organización, depende del liderazgo, estructura organizativa, financiera y de control, administración de recursos, cultura organizacional, ambiente laboral y procesos de trabajo. Se requiere por lo tanto, que toda institución de educación superior cuente con una estructura organizativa y administrativa sólida pero flexible, que le permita responder de manera oportuna y proactiva.

Siguiendo lo planteado por Peters y Waterman (citado por Rainey y Hal, 2009), se debe considerar el modelo de funcionamiento organizacional para que la IES pueda responder a las demandas del mercado y así aumentar su productividad, manejo del valor y claridad en los objetivos que se propongan. Para alcanzar estos niveles de efectividad, el cambio debe observarse dentro de la perspectiva institucional e instrumental; es decir, entender el entorno y acercarlo a los aspectos internos de la institución de educación superior, su misión, razón de ser, oferta educativa y manejo político entre los diferentes actores.

Al analizar el funcionamiento de una IES hay que hacerlo desde la perspectiva de configuraciones y no de estructuras. Una configuración organizacional comprende redes e interrelaciones, mientras que la perspectiva estructural busca variables definidas que dominan unas sobre otras. Lo que necesita la IES para alcanzar la efectividad, es innovarse como configuración organizacional, desde las perspectivas instrumental, cultural, institucional y del mito; implementar procesos de reforma, identificando intereses y recursos de los diferentes actores, sean estudiantes, profesores, empleados, empresas, (perspectiva instrumental), considerando los rasgos culturales de la IES y del país (perspectiva cultural), buscando el enfoque que adoptarán los métodos empleados para implementar dicha reforma (perspectiva del mito), tal como lo expresan Christensen, et al. (2007).

Para Culebro (2007), para garantizar una respuesta efectiva a las necesidades de cambio y reforma hay que analizar siete elementos que componen la configuración de una organización que bien podría aplicarse a una IES, a saber: ideología, política, ápice estratégico, estructura tecnológica, núcleo operativo, línea media y el servicio de apoyo. Estos elementos de la estructura de la IES como organización permiten alcanzar la efectividad y se presentan en el siguiente gráfico.

Figura 2. La IES como organización efectiva



Fuente: Elaboración propia, a partir de Culebro (2007)

Para poder alcanzar el criterio de efectividad, y al mismo tiempo cumplir con su objetivo, la IES, sea pública o particular, debe tener la capacidad de adaptar su estructura a las necesidades de la sociedad, las reglas del mercado y las exigencias del Estado. Esto implica que las instituciones de educación superior no solo se diferencian por el origen de sus ingresos, sino también por la forma en la que surgen sus líderes, el grado de detalle en la rendición de cuentas, la multifuncionalidad y la jurisdicción en la que operan. A continuación, se analiza cada una de estas variables y cómo permiten alcanzar la efectividad en la educación superior (Christensen, et al. 2007):

Surgimiento de los líderes. - El ápice estratégico asegurará el cumplimiento de la misión, de las necesidades de la sociedad y de la organización a la que se deben. Este ápice lo conforman: las autoridades académica (Rector, Vicerrector, Decanos y Subdecanos) Órgano Colegiado Superior, y demás autoridades

responsables de la planificación estratégica de desarrollo institucional PEDI, lo cual incluye políticas institucionales que determina la normativa interna, la distribución de recursos, la administración de la organización y el desarrollo de estrategias, entre otras decisiones. En la IES pública, el ápice estratégico actúa en concordancia con la filosofía del grupo de actores que promueven su candidatura para ser elegidos democráticamente y en ciertas ocasiones puede responder a cálculos políticos.

En la IES particular, el ápice estratégico está más alejado de la política pues es nombrado de forma directa por los promotores y otros actores claves reunidos en un Consejo de Regentes, de manera que se les permite actuar con más racionalidad acorde a los principios fundacionales de la institución, y a las expectativas de la sociedad que financia su funcionamiento.

Para lograr niveles de efectividad, el ápice estratégico, en ambos tipos de IES, debe tomar decisiones que, más allá de intereses políticos o personales, estén a la altura de los cambios y demandas sociales, debiendo tener las autoridades la capacidad necesaria y el conocimiento de lo que significa liderar una organización, para evitar el debilitamiento de la estructura organizativa.

Rendición de cuentas.- Los contribuyentes son los que financian a las instituciones de educación superior públicas, por lo que el uso de cada uno de los recursos asignados debe ser responsable y coherente con las necesidades de la sociedad; cuestión que muchas veces no se respeta, amparándose en el principio de autonomía y en el candado constitucional que no permite disminuir las asignaciones a la educación.

En las instituciones de educación particular, en cambio, son los profesores, padres de familia y los mismos estudiantes quienes deben conocer sobre el manejo de los recursos depositados en manos de los líderes. Pero más allá de la rendición de cuentas, la persistencia misma de la IES demuestra que los recursos están siendo utilizados eficientemente.

En cualquier caso, la rendición de cuentas debe ir más allá de mostrar el uso de recursos asignados y presentar los nuevos conocimientos contruidos y ponerlos al servicio de la sociedad. Beneficarse del resultado de las actividades de docencia, investigación, vinculación y gestión eficiente permite a la sociedad, entender que los recursos asignados a la educación superior

están siendo bien utilizados y retribuir la confianza de los contribuyentes y de la sociedad civil a la que se debe la IES.

Multifuncionalidad.- Todas las instituciones de educación superior, independientemente de su tipo de financiamiento debe observar en sus funciones, el principio de igualdad de oportunidades. Para ello, necesita implementar un tratamiento equitativo, neutral, imparcial, con responsabilidad política, eficiencia y efectividad, ya que tiene que responder a la demanda de la sociedad civil pero también debe responder a las expectativas de los estudiantes, las necesidades de sus docentes y los requerimientos del sector productivo. En la IES pública, el componente político hace muy difícil llegar a decisiones concertadas por lo que muchas veces se necesita recurrir a negociaciones políticas para alcanzar acuerdos, pudiendo conducir a la IES a enfrentar situaciones de crisis. Esto es menos probable que ocurra con la IES particular, en donde la política no tiene asidero. Sin embargo, en algunas ocasiones pueden ser manejadas como negocios, con decisiones que responden solo a las demandas del mercado, lo que tampoco garantiza la pertinencia.

Jurisdicción donde operan.- El origen de los fondos para financiar la operación de la IES determina, en gran proporción, el público al que atiende y el lugar en donde se desenvuelve. La IES pública, como tiene garantizado sus ingresos, no opera en mercados abiertos y competitivos, por lo cual muchas veces no busca la eficiencia sino que más bien ofrece aquella carreras y programas que considera necesarias para alcanzar el bien común. La IES particular en cambio, funciona como un agente económico más del mercado que en su afán de eficiencia, no siempre apuesta a la pertinencia y puede limitar su oferta académica exclusivamente a carreras y programas económicamente rentables.

Es importante, por lo tanto que coexistan instituciones de educación superior públicas y particulares reconociendo las especificidades de cada una, sobre todo en lo que a elección de líderes y rendición de cuentas se refiere. Para que la IES pública alcance efectividad se requiere poner mayor énfasis en la rendición de cuentas donde la sociedad civil se convierte en la veedora de un uso eficiente de sus tributos. En la IES particular por otro lado, lo fundamental recae en la elección de líderes para que la IES no solo cumpla

con la misión con la que fue creada sino que también aporte al desarrollo del país.

Es indiscutible entonces que, para alcanzar el bienestar de una sociedad con mejores seres humanos que sean buenos ciudadanos con capacidades para impulsar la productividad de la economía se requiere un sistema de educación superior equilibrado con la participación de instituciones de educación superior tanto públicas como particulares.

CAPÍTULO II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR

CAPÍTULO II.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA

2.1 Antecedentes universales

A través de la historia, la educación ha sido un proceso dinámico de la sociedad que ha influido en el desarrollo de todos sus miembros y principalmente de los más jóvenes dando como resultado mejores seres humanos, más capacitados para el trabajo y mejor adaptados a la vida en democracia.

Constituye un proceso que acompaña a las sociedades concretas durante toda su evolución y que, de alguna forma, refleja sus cambiantes estructuras, sus contradicciones y problemas, su crecimiento y diversificación constantes. El proceso de evolución social, seguido por los cambios en las formas de producción, la ciencia, la tecnología y en general la cultura, ha conducido a una mayor necesidad de especialización y la consecuente aparición de la educación superior.

Con la incesante división y subdivisión laboral, con la progresiva ampliación de los conocimientos y con el interés de los Estados por garantizar el derecho humano a la educación además de influir en la formación y comportamiento de la sociedad, aparece de manera gradual toda una estructura académica, administrativa y financiera encargada de precisar los objetivos educacionales, de organizar y dirigir la educación formal de las nuevas generaciones (Valle, 1996). Dentro de esta estructura se incluye a las instituciones de educación superior en general y la universidad en particular sobre la cual a continuación se analiza su origen.

Es esencial indicar que las universidades como centros de aprendizaje (para jóvenes y adultos) superiores, permanentes y estructurados, tuvieron su origen en Europa y se desarrollaron institucionalmente durante la Edad Media, especialmente como respuesta a la necesidad de la iglesia y la aristocracia (sectores dominantes de la época) de preparar sacerdotes, juristas y médicos, destinados a satisfacer las tres exigencias elementales del hombre y de la sociedad, que eran:

- a. El conocimiento del ser supremo;

- b.El anhelo de justicia; y
- c.El requerimiento de la salud corporal.

En ocasiones surgieron otras dentro de las escuelas o seminarios religiosos, por iniciativas de jóvenes estudiantes y, posteriormente, mediante creación especial por parte de las autoridades civiles o eclesiásticas (Medrazo, 1986).

En sus inicios, la universidad era identificada con el término de «*studium generale*» o «*studium universale*», con lo cual se comunicaba a todos los interesados en educación superior, la connotación de escuela abierta. En el siglo XIV, comienza a extenderse la expresión «*universitas*», la cual era utilizada en estas casas de estudio para referirse más bien al conjunto de maestros que en ellas enseñaban o al conjunto de estudiantes que en ellas habitaban.

Es justo indicar que la universidad tiene antecedentes importantes en culturas avanzadas de la antigüedad, entre las que vale la pena mencionar a la célebre y milenaria Academia, fundada en Atenas por Platón en el año 387 antes de nuestra era, así como otras escuelas filosóficas similares que existieron en China, India y Alejandría. Igualmente, son antecedentes importantes las escuelas jurídicas creadas en época del Imperio Romano, las escuelas de medicina que aparecieron en el siglo VI en el sur de Italia por obra de los monjes benedictinos Benito y Casiodoro, y los grandes centros culturales o filosóficos árabes y hebreos, creados desde el siglo IX en Bagdad, y después en España, en los cuales actuaron figuras notables como Averroes, Avicena, Avicebrón y Maimónides (Larroyo, 1997).

Sin embargo, esas instituciones no podían considerarse como universidades, por cuanto poseían alguna o varias particularidades que las invalidan para ser reconocidas como tales:

- a.No eran instituciones que abarcaban todas las áreas del conocimiento –como es función actual de la universidad;
- b.No tenían continuidad institucional prolongada, sino que aparecían como producto de pequeños cambios sociales;
- c.No otorgaban títulos profesionales y académicos con valor jurídico, por cuanto la educación que impartían solo tenía valor interno;

- d.No eran instituciones de educación superior abiertas, comprometidas con la difusión amplia del conocimiento, sino centros para determinados sectores; y
- e.No estaban constituidas bajo el concepto de comunidades o corporaciones autónomas de maestros y estudiantes con derechos similares, lo cual es característica esencial de la universidad clásica.

Esos centros de estudios, si bien no podían ser considerados como universidades por sus principios donde se construía el conocimiento, sí constituyeron los cimientos de lo que es, hoy en día una institución de educación superior.

Luego nacen las universidades medievales como resultado de un movimiento, en donde los estudiantes se reunían alrededor de los maestros en escuelas agregadas a catedrales, en centros conocidos como «*estudia generalia*» y con un enfoque básicamente teológico. Por esta razón, en la edad media, las universidades fueron valoradas por su distanciamiento del mundo.

Las universidades de la Alta Edad Media aportaron a los estudiantes educación artística liberal básica y la oportunidad de continuar estudiando Leyes, Medicina o Teología.

En esa época la educación descansaba, sobre todo, en el clero; es decir, en los monjes. Sin embargo, las escuelas monásticas fueron centros de aprendizaje desde el siglo IX y fueron rebasadas en el curso del siglo XI por las escuelas catedralicias, organizadas por el clero secular (monástico). Las escuelas catedralicias se extendieron con rapidez en el siglo XI. En el año 900 había veinte, pero para el año 1000, el número de escuelas se había incrementado a doscientas, ya que cada ciudad catedralicia se sentía obligada a establecer una (Larroyo, 1997).

Sin embargo, las escuelas más famosas fueron las de Chartres, Reims, París, Lion y Soissons, todas ubicadas en Francia que constituían, en verdad, el centro intelectual de Europa en el siglo XII. Aunque el propósito principal de la escuela catedralicia era educar a los sacerdotes para ser hombres de Dios más letrados, también atrajeron a otras personas que deseaban

contar con alguna educación superior, pero no querían ordenarse como sacerdotes. Muchos administradores de estas escuelas tuvieron títulos como los de «canciller», «preboste» y «decano», originalmente utilizados para los funcionarios de los cabildos de la catedral (Medraza, 1986).

Generalmente, en una escuela medieval, los estudios iniciales del alumno se centraban en el currículo de las artes liberales tradicionales. El trívium o enseñanza literaria consistía en Gramática, Retórica y Lógica, el quadrivium o enseñanza científica abarcaba Aritmética, Geometría, Astronomía y Música. Las clases eran impartidas en latín, que proveía un medio de comunicación común para los estudiantes, sin importar de qué país provenían. Básicamente, la instrucción de la escuela medieval se realizaba mediante el método de la conferencia. No obstante, en el siglo XV, los libros eran caros y pocos estudiantes podían pagarlos, así que los maestros leían de un texto y después añadían comentarios, que llegaron a conocerse como «críticas» (Haskings, 1994).

Cabe mencionar que, en la Edad Media, las mujeres no asistían a las escuelas. En esa época no se aplicaban exámenes después de una serie de lecciones, pero cuando un estudiante solicitaba un grado, un tribunal de maestros lo sometía a un examen oral comprehensivo. Estos exámenes se realizaban después de un periodo de estudio que podía alargarse de cuatro a seis años. El primer grado que un estudiante podía obtener era un B.A., o bachiller en Artes, más tarde podía recibir un M.A. (maestro en Artes). Todos los grados eran técnicamente licencias para enseñar, aunque la mayoría de los estudiantes que las recibían no ejercían como maestros.

Una vez que el estudiante completaba el currículo de artes liberales, podía estudiar Derecho, Medicina o Teología, que se consideraban las disciplinas más importantes en el currículo medieval. El estudio de estas ramas era un largo proceso que podría prolongarse una década o más. A un estudiante que aprobara sus exámenes finales orales se le daba el grado de Doctor, lo cual le permitía impartir su cátedra de manera oficial.

Muchos estudiantes que buscaban obtener grados avanzados primero recibían el grado de Maestro y enseñaban asignaturas de las artes, mientras seguían aspirando a los grados avanzados. Los estudiantes que recibían

grados de una escuela medieval podían estudiar otras carreras más lucrativas. Se consideraba que un grado en derecho era esencial para quienes desearan servir como consejeros de reyes y príncipes. Las crecientes burocracias administrativas de los papas y reyes también demandaban una oferta de escribanos en posesión de una educación universitaria, capaces de conservar los registros y redactar documentos oficiales (Larroyo, 1997).

Algunas escuelas catedrales por su destacada desempeño en la enseñanza obtienen el título de Estudio General y luego se las reconoce como Universidades. El primer Estudio General sobre el cual hay consenso para considerarlo como la primera universidad creada en el mundo occidental es Bolonia.

La Universidad de Bolonia es considerada la madre de las universidades occidentales. Surge en el año 1088 como un centro de enseñanza superior que llegó a convertirse en modelo de posteriores fundaciones. Acentuó la característica secular de la educación como respuesta a la necesidad de facilidades educativas para los hombres de negocios y los problemas de la administración de la ciudad (Medraza, 1986). Su origen se encuentra ligado a la necesidad de la Italia medieval de poseer, difundir y aplicar en todo el país normas jurídicas generales y estables.

La fundación de la Universidad de Bolonia coincidió con la renovación del interés por el derecho romano, sobre todo por el redescubrimiento del *Código de Derecho Civil* de Justiniano, lo cual influenció a las universidades británicas de Oxford y Cambridge, que heredaron su estructura institucional.

La invasión de los bárbaros y la desaparición del Imperio Romano habían dejado al país en una gran confusión legislativa. Únicamente algunos grupos locales de juristas (de Pavía, Pisa, Rávena y Bolonia) conservaban cierta tradición jurídica. La actuación destacada de algunos comentaristas jurídicos residentes en Bolonia —especialmente Alberto, Pepón e Irnerio— hace que a inicios del siglo XII comiencen a acudir a esta ciudad, numerosos estudiantes interesados en los estudios de Derecho desde diferentes partes de Europa.

Los jóvenes se agrupaban por naciones y como colectividad global (*universitas scholarium*), para la defensa de sus intereses comunes, iniciaban prácticas con las cuales posteriormente se consagraban como entes

importantes de la institución universitaria, dando origen a lo que hoy se conoce como cogobierno. De este modo contrataban y pagaban a sus maestros, elegían al rector o director de la comunidad, concedían a sus maestros ciertos poderes disciplinarios y lograban, con su unidad y trabajo organizado, que la municipalidad de Bolonia, interesada en retener en el lugar una población que engrandecía y daba fama a la ciudad, confiriera numerosos privilegios a maestros y estudiantes, tales como el derecho a resolver internamente sus conflictos, la protección del recinto universitario y la exoneración de impuestos municipales (Haskings, 1994).

El gremio de los estudiantes de Bolonia obtuvo, por parte de las autoridades locales, una promesa de libertad: reguló el precio de los libros y del hospedaje y también determinó los estudios, las cuotas y el profesionalismo de los maestros. Se multaba a los profesores si faltaban a una clase o comenzaban tarde sus lecciones. La Universidad de Bolonia siguió siendo la mejor escuela europea de Leyes durante la Edad Media.

En algún período, a finales del siglo XII, el centro de estudios boloñés alcanzó una cifra de diez mil estudiantes. En este escenario se establece una relación directa entre la calidad de la educación y las decisiones políticas del gobierno de turno. Con frecuencia, se presentaban conflictos con las autoridades locales que, casi siempre, se resolvían a favor de la autonomía de la corporación académica. Este resultado favorable a la universidad se debía a la permanente amenaza estudiantil de abandonar en grupo la región.

Cuando la decisión no era favorable y las autoridades civiles conseguían quitar privilegios a la comunidad universitaria, ocurría que el nivel de enseñanza descendía, disminuía la atracción para los estudiantes, especialmente, los extranjeros. Aun cuando esta universidad nació como un centro de estudios jurídicos, muy pronto fueron incorporadas las denominadas artes liberales como parte de la formación de los estudiantes. Posteriormente, se instituyen estudios de Medicina y Teología y, también, estudios de Matemáticas, Filosofía y Ciencias Naturales. Esto hizo que las autoridades externas –primero la Iglesia y luego los gobiernos laicos– le otorgaran, progresivamente, más respaldo jurídico a la universidad, en el sentido de reconocer sus títulos y mantener sus privilegios e incluso llegar al apoyo financiero.

De este modo, durante siglos, la Universidad de Bolonia progresa y crece en un ambiente de gran libertad, lo que permitió a sus maestros y estudiantes cumplir avances notables, no solamente en la Ciencia Jurídica y en Medicina, sino igualmente en Matemáticas, área en la cual se reconoce como cuna del Álgebra Moderna y del Cálculo Microscópico, lo mismo que en Botánica, Física y Astronomía. En esta universidad de Bolonia, y en las que la imitaron, el grado más elevado que se otorgaba era el de Doctor (del latín «*docere*», es decir, «enseñar»), el cual significaba, originalmente, «alguien que enseña» (Menacho, 2008).

De acuerdo con el Centro de Historia Universitaria Alfonso IX (s.f.), en el mundo hispanoparlante, la Universidad de Salamanca es considerada como la más antigua. Fue fundada en el año 1218 por el rey Alfonso IX de León. Entre la legislación institucional de la universidad salmantina, se destaca la carta otorgada por el rey Alfonso X, con fecha 8 de mayo del año 1254, en la que se establecieron los procedimientos de organización y dotaciones financieras y las autorizaciones pontificias de Alejandro IV, expedidas en el año 1255, por las que se confirmó la fundación universitaria, se reconoció la validez universal de los grados por ella otorgados y se le concedió el privilegio de tener sello propio.

Los estatutos de estudios y vida académica de la Universidad de Salamanca, fue obra del papado en los siglos medievales y del monarca y su consejo, mediante la figura de los funcionarios, a partir del siglo XVI. Las reglas universitarias consagraban ciertos libros, autores y materias, que tendrían vigencia hasta las reformas ilustradas: Derecho Romano o Justiniano en Leyes, Decretales Pontificias en Cánones, Teología Metafísica de Escuelas, en Teología, Galeno e Hipócrates en Medicina, la filosofía de Aristóteles en Artes y Filosofía, así como Euclides y Ptolomeo en Astrología y Matemáticas, junto con otros clásicos latinos y griegos (Menacho, 2008).

En el transcurso de los siglos XV y XVI la Universidad de Salamanca se incorporaría a las nuevas corrientes humanistas, de las que la instrucción de Nebrija es un claro ejemplo. Al mismo tiempo, abundaron los manuscritos científicos en algunos colegios, como el Mayor de San Bartolomé, vinculados a las cátedras de Filosofía Natural, Matemáticas y Astronomía.

A mediados del siglo XVI, la agrupación del Derecho, la Teología Tomista, las nuevas lógicas y las lenguas clásicas se reúnen en la llamada Escuela de Salamanca, representada en la figura de Francisco de Vitoria. Entre sus contribuciones se destaca la reflexión práctica sobre ciertos problemas que resultaron de la expansión europea y colonización y transculturación americana: la naturaleza del poder y de la justicia, los derechos de la persona y del Estado, la comunidad internacional y el derecho de gentes, los conflictos internacionales y guerra justa (Rodríguez, 1997).

A los cambios preponderantes de transmisión de conocimientos en las distintas materias, se añaden otras interpretaciones del saber y el magisterio, como el pensamiento teológico y filológico de Fray Luis de León. Esto aporta complejidad y riqueza cultural a la Salamanca de aquel entonces (Rodríguez, 1997).

En el año de 1771 el plan de estudios carolino contenía disposiciones que contribuyeron a la introducción de nuevos enfoques y materias de estudio (Derecho Real, Materias Conciliares, Teología Positiva, Aritmética, Geometría, Álgebra y Física Experimental), aunque tuvieron un éxito limitado.

En el año de 1807, la culminación de la política intervencionista de la monarquía en la Universidad fue el plan de estudios aprobado para Salamanca, el mismo que se hizo extensivo a todas las universidades de la monarquía; no obstante, se complicó su aplicación por los acontecimientos de la guerra de Independencia. Por otro lado, el modelo organizativo de Salamanca se proyectó a las universidades hispanoamericanas, donde fue adaptado a las circunstancias concretas de cada institución.

A fines del siglo XIV, la institución contaba entre 500 y 600 matriculados, mientras que a principios del año mil quinientos eran unos 2.500 los que se matriculaban cada año en el Estudio salmantino, para pasar a ser más de 6.500 en los años 80 del siglo XVI.

Es preciso señalar que el prestigio de la Universidad de Salamanca atraía una gran cantidad de estudiantes de todo el ambiente peninsular e, inclusive, europeos e indios en grupos superiores a cualquier otra universidad hispana de la época. Desde el siglo XVII se observó el declive de la matrícula universitaria, que contaría con unos 2.000 matriculados al promediar el siglo XVIII.

En cuanto al financiamiento, cabe enunciar que, durante el período medieval y moderno, las rentas universitarias se cimentaban, por aprobación majestuosa y pontificia, en una participación en el diezmo eclesiástico generada en el obispado salmantino y en la región comprendida en la residencia de Medina del Campo (las tercias).

Con estos beneficios privilegiados, y otros complementarios, y por la acumulación de un significativo patrimonio inmobiliario y mobiliario, se financiaban unas 60 cátedras, temporales y vitalicias, agrupadas en cinco facultades oficiales: Cánones, Leyes, Teología, Medicina, Artes/Filosofía, y enseñanzas complementarias de Humanidades, Lenguas, Matemáticas y Música. Posteriormente, la construcción de las Escuelas Mayores y Menores, en los siglos XV y XVI, permitió a la Universidad disponer de un espacio propio para impartir sus clases, que reemplazaría a las dependencias formativas y otros locales, alquilados o cedidos hasta entonces para este fin (Rodríguez, 1997).

En el año de 1837, la ley del programa desamortizador de Mendizábal extinguió los diezmos eclesiásticos y establecieron la fuente de financiamiento fundamental de la Universidad de Salamanca. Seguidamente, la universidad se financiaría a partir de los derechos de matrícula y académicos, así como de las cantidades conferidas por los presupuestos generales del Estado (Rodríguez, 1997).

De esta manera, la universidad como institución superior queda plenamente establecida para luego expandirse al continente americano.

2.2 Origen del sistema ecuatoriano de educación superior

En Ecuador, las raíces de las instituciones de educación superior se remontan a la época colonial y responden a una necesidad de contar con personas formadas en el pensamiento cristiano de la época y dispuestas a incidir en el criterio de los indígenas a favor de la conquista y colonización de América del Sur, que los incorporó al capitalismo mercantil y a la llamada civilización cristiana de occidente.

La colonización de los pueblos asentados en territorios de lo que se conoce como Ecuador, rompió el desarrollo de la sociedad incaica y sus

formas económicas, sociales y culturales fueron desplazadas por un nuevo sistema socioeconómico, conforme con las conveniencias y necesidades de la ciudad española, interesada en la explotación del nativo y en la concentración de la propiedad en manos del clero y de los nobles latifundistas. Las clases desposeídas, que no tenían medios de producción, se encontraban condenadas a la explotación y a la miseria por parte de la aristocracia de títulos heredados y comprados.

Con el propósito de justificar las nuevas relaciones de producción que componían el orden colonial, se requería de un pensamiento colonialista que tuviera su base en la religión católica y que se transmitiera a través de la enseñanza que fue iniciada en España con la creación de los colegios mayores⁶, en los reinos de Castilla y León, en la primera mitad del siglo XV, entre los cuales destacan:

- a.El Colegio San Bartolomé y el Colegio Santa Cruz en Valladolid en el año 1484 en la Universidad de Salamanca;
- b.El colegio denominado Universidad Mayor en Alcalá de Henares en el año 1499;
- c.El Colegio Mayor en Oviedo en el año 1522;
- d.Colegio Mayor del Arzobispado en el año 1499.

En esos Colegios Mayores se encuentra el origen, la entraña, de la actual educación superior ecuatoriana. No simplemente sus principios teóricos de ideología político-religiosa, sino también su estructura y organización, se trasplantaron, al estilo de las Universidades de Salamanca y Alcalá de Henares.

En el transcurso del siglo XV, la cultura atravesaba por una de las horas más tormentosas y menos felices de la historia, en la que inquisición, feudalismo, espíritu de descubrimiento y de conquista fueron sus distintivos. Aterrorizados por la Reforma, los reyes de España hicieron de la educación la fortaleza de las creencias ortodoxas. La profana influencia de la Inquisición hizo de escuelas, colegios y universidades focos de superstición y fanatismo.

⁶Los Colegios mencionados, pertenecientes al sistema monárquico católico de España, trabajaron para condenar el luteranismo y estaban al servicio de la Contrarreforma nacida en el Concilio de Trento, con su ejército jesuítico de San Ignacio de Loyola y capitaneados por Carlos V y Felipe II.

Los dominicos, jesuitas y agustinos tenían la misión político-religiosa de destruir el espíritu de la Reforma y consagrar la teocracia en la monarquía absoluta, para lo cual esta les había conferido el monopolio de la enseñanza.

En esa época, las diferentes comunidades religiosas fueron las encargadas de fundar escuelas, colegios, seminarios y universidades; es decir, que el conocimiento de las ciencias, las artes y las letras, fue propiedad exclusiva de los religiosos, de las clases dominantes y colonos de la nobleza española, quienes tomaron la dirección exclusiva de la instrucción pública en los Cabildos y Real Audiencia, como factor formativo de la cultura y de los intereses sociales y políticos.

Los frailes españoles desempeñaron perfectamente el mandato en América. La educación de tal apasionado espíritu católico fue la única que prevaleció soberana a través de la Colonia y durante un enorme lapso de vida republicana. La formación religiosa, incipiente y memorística, se instituye como directora de la cultura general.

De este modo surge un régimen instructivo –de perfiles aristocráticos y selectivos–, en correspondencia legítima con la nobleza y el fenómeno religioso, con una completa desorganización en los planes y programas de enseñanza. Los religiosos extranjeros llegaron a tierras americanas con el mandato de catequizar a sus pobladores y convertirlos a la religión católica. Con esta finalidad se fundaron establecimientos de educación pobres y limitados (Falconí, 1996).

El 20 de agosto del año 1586, los agustinos establecieron en Quito la Universidad de San Fulgencio, de acuerdo con la autorización del Papa Sixto V. Sus fundadores fueron los padres Agustín Rodríguez, Diego Mollinedo, Alonso de Paz, Alonso de la Fuente y Chávez y Juan Figueroa y se convirtió en el primer centro de educación superior en la Real Audiencia de Quito.

La universidad de San Fulgencio empezó efectivamente actividades académicas en el año 1603 alrededor de la enseñanza de Arte, Teología y Derecho Canónico, además de Gramática Latina, que era una asignatura previa para ingresar a la universidad. Se ofrecía también una cátedra de Filosofía, en cursos que duraban dos años. Asimismo, en dicha universidad se estudiaron tratados de Lógica y Metafísica de acuerdo con las concepciones

filosóficas de Aristóteles. Concedía títulos de bachiller en Filosofía, licenciado, Maestro y doctor en la Sagrada Teología a seglares y religiosos.

Con el paso de los años, esta universidad perdió prestigio, a tal punto que González Suárez, el más importante de los historiadores ecuatorianos de todos los tiempos, aseveraba que recibir un título allí era vergonzoso y, por tanto, la Cédula Real prohibió que confiera títulos.

El 15 de septiembre del año 1622, el seminario de San Luis, administrado por los jesuitas, fue elevado a la categoría de universidad, con el título de Real Pontificia Universidad de San Gregorio Magno, por autorización del rey Felipe I. En esta universidad prevalecía el espíritu aristocrático y de casta. Es imperioso mencionar que para ingresar al seminario San Luis, había que certificar, mediante una minuciosa información judicial, la limpieza de sangre (demostrando que ninguno de los antecesores del aspirante había ejercido oficio alguno), legitimidad de nacimiento e ingenio para el estudio.

Los jesuitas de la Universidad Gregoriana dieron grandes aportes a la educación superior como la creación, en el año 1754, de la primera imprenta del Reino, en la ciudad de Ambato, en el centro el país; la misma que fue reubicada en el seminario San Luis en el año de 1759. El primer tipógrafo fue el jesuita Juan Adán Sahwarz. En esta imprenta se publicaron algunas obras desde 1754 hasta 1776, especialmente cartas pastorales.

El 28 de junio del año 1681, los padres dominicos fundaron otro seminario con el nombre de Convictorio de San Fernando, donde otorgaban títulos a sus propios alumnos. Dicho colegio, por estar bajo el amparo del rey, tenía armas reales y el título de Colegio Real y su hegemonía era superior a la del seminario de San Luis. En ese colegio se dictaban cátedras de Gramática Latina, Filosofía, Teología, Jurisprudencia Civil y Derecho Canónico.

El papa Inocencio XI eleva a categoría de universidad al Convictorio de San Fernando, en 1688, con el nombre de Universidad Santo Tomás de Aquino, en la ciudad de Quito. Allí, se dictaban las cátedras de Lengua Quichua, Retórica, Artes, Sagradas Escrituras, Medicina, Leyes, Teología, Filosofía y Gramática.

A los dominicos se les atribuye el impulso de los estudios superiores, con la fundación de las cátedras de Impuestos y de Jurisprudencia Civil, que hasta

entonces no se había establecido en la capital de la colonia. A ellos se les debe, también, la original idea de establecer la enseñanza de Medicina, además de que fueron los primeros en reconocer cuán necesaria era la fundación de la cátedra de Matemáticas en los colegios.

Por las autorizaciones en cuanto a grados y títulos, conferidos por el rey a la Universidad Santo Tomás de Aquino, se produjeron fuertes rivalidades entre esta institución y la Universidad San Gregorio Magno. Esta situación se agravó, en vista de que el seminario San Luis y la Universidad San Gregorio Magno soportaron grandes dificultades económicas con la expulsión de los jesuitas del país, en octubre de 1767, principalmente, porque entre los bienes confiscados se encontraban las pertenencias de estos establecimientos de enseñanza. Este litigio duró casi 10 años y, en el año 1776, se retomaron las clases, volviéndose a organizar y reglamentar la enseñanza bajo la dirección de los franciscanos.

El 9 de julio de 1769, la Cédula Real declara extinguida la Universidad San Gregorio Magno y se crea la Junta de Aplicaciones de Temporalidades, encargada de organizar una Universidad Oficial. La mencionada junta acuerda, el 13 de agosto de 1776, suprimir la Universidad San Gregorio Magno. El 4 de abril de 1786 fue confirmada esta supresión por el Rey y, en el mismo decreto, se declara inaugurada la Real Universidad Pública de Santo Tomás de Aquino de Quito, abriéndose como tal el 9 de abril de 1788 (Trabucco, 1987).

Del mismo modo, se pactó el traslado de la Universidad Santo Tomás de Aquino, con todas sus rentas y posesiones, al seminario San Luis, mediante Real Orden, en la cual se dispuso que la dirección y gobierno de la Universidad se formalizaran como se observó en las capitales de México y Lima. Según lo dispuesto en el título veintidós, libro primero, de las *Leyes de Indias*, se debería alternar el rectorado, a elección del claustro, entre eclesiásticos y seculares. De esta manera, la universidad ecuatoriana se convierte realmente en pública, permitiendo que asistan con libertad los alumnos y que se apliquen a estudios sin preferencias de escuelas ni sistemas, sino solo por mérito y aprovechamiento. Para ese fin, se formaron los reglamentos correspondientes, con reconocimiento de los que regían en las Universidades Santo Tomás de Aquino y San Gregorio Magno, los cuales fueron modificados y aumentados.

De acuerdo con Trabucco (1987), se decreta así que:

- Sirva para el destino de la Universidad, la misma edificación de la de Santo Tomás de Aquino o el de San Luis, según fuera más acomodada su situación, debiendo denominarse del Santo Doctor, en mención de la que estuvo a cargo de la religión de Santo Domingo, a cuyas personas, y especialmente a sus cardenales, se les concederán las sanciones y privilegios correspondientes como originales fundadores.
- Se reúnan las cátedras de ambas universidades, dejándolas en las facultades que se fundaren, hasta tanto se dé la providencia sobre el arreglo general de estudios y las demás se den después que hayan pasado por oposición en el más benemérito, ayudando con sus votos los Catedráticos y además los graduados en aquella a que perteneciera la vacante, con privilegio duradero de catedrático para el voto en el principal Prelado de la Orden de Santo Domingo, aunque no obtenga Cátedra ni Grado. (s.p.)

Los primeros estatutos de la Real Universidad Pública Santo Tomás de Aquino de Quito fueron aprobados por el presidente Villalengua, con el carácter de provisionales, el 26 de octubre de 1787; posteriormente, en el año 1800, fueron reformados. La universidad colonial se mantuvo al margen de las luchas libertarias correspondientes al medio social político y económico de ese tiempo. Sobre la base de la Real Universidad Pública Santo Tomás de Aquino de Quito en 1826 se fundó la Universidad Central de Quito.

Con la formación de la Gran Colombia, la educación superior pasó a ser parte de la política pública, y el 18 de marzo de 1826, se promulgó una ley denominada *Ley General de Educación Superior*, que establecía que en las capitales de los departamentos de Cundinamarca (Colombia), Venezuela y Quito (Ecuador) se establezcan universidades centrales, las cuales estarían enfocadas en la impartición de enseñanzas en las áreas de Ciencias y Arte. Por lo tanto, se considera esta, como la fecha de creación de la Universidad Central del Ecuador.

Después que el departamento de Quito se constituyera como una nación independiente con el nombre de República de Ecuador, en el año de 1836, el presidente Vicente Rocafuerte expide el *Decreto Orgánico de Enseñanza*

Pública, que dice que “La Universidad de Quito es la Central de la República del Ecuador” (Art. 7). De esta forma, la Universidad Central de Quito se convierte en la primera universidad central del país, cambiando su nombre a Universidad Central de Ecuador y se mantiene hasta hoy como un ícono de la educación superior del país.

La Universidad Central de Ecuador se inició como la primera universidad pública. Los héroes de la independencia fueron los estudiantes de esta casona universitaria. Hasta después de mediados del siglo pasado, la Universidad Central fue el referente de la ciencia y el conocimiento del país. Vale la pena enunciar que siempre ha sido considerada como la más antigua e importante de la República de Ecuador, no solo por la historia tan marcada que posee con relación a la historia nacional, sino por la calidad de enseñanza (Falconí, 1996).

En períodos posteriores, todo pareció oscurecerse en la historia de la universidad ecuatoriana, ya que fue objeto de numerosas clausuras, por razones específicamente políticas. La primera fue realizada por el presidente García Moreno, en el año 1869, quien en su lugar estableció la Escuela Politécnica Nacional. No obstante, después de un periodo de clausura de 6 años, la Universidad Central volvió a abrir sus puertas. Posteriormente, fue clausurada por Ignacio de Veintimilla y reabierta en el año 1883 (González, 2013).

A lo largo de la historia republicana, se ha ido incrementando el número de instituciones de educación superior dentro de Ecuador.

A mediados del siglo XIX Guayaquil ya era un importante centro poblado con una pujante economía pero que carecía de instituciones de educación superior. Ante la presión de varios movimientos cívicos, el 15 de octubre de 1867 se crea la Junta Universitaria del Guayas con la finalidad de otorgar grados y títulos universitarios la cual se instaló el 1 de diciembre de ese mismo año iniciando así la vida jurídica de la Universidad de Guayaquil con la cátedra de Jurisprudencia y diez años después se crea la Facultad de Medicina.

El 15 de octubre de 1867 bajo la denominación de Corporación Universitaria del Azuay, por decreto legislativo, se crea la Universidad de Cuenca como una apuesta al desarrollo del austro ecuatoriano con las facultades de Jurisprudencia, de Medicina y Farmacia, de Filosofía y Literatura y de Teología.

El 30 de agosto de 1869, la Convención Nacional creó la Escuela Politécnica Nacional, con sede en Quito. En su Decreto de Creación se menciona que *“la universidad establecida en la capital del estado se convertirá en escuela politécnica destinada exclusivamente a formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingeniero de minas y profesores de ciencias”*. Desde su fundación, tuvo el apoyo de importantes científicos como Teodoro Wolf, Luis Sodiro y Juan Bautista Menten promovidos por Provincial Alemán de la Orden de la Compañía de Jesús..

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX no se creó ninguna institución de educación superior en el país. Para el año 1925, ya se había establecido una ley acerca de la autonomía de las universidades nacionales, lo que permitió que la Universidad Central del Ecuador procediera a crear su propia bandera de independencia. (González, 2013).

No fue sino hasta el año 1943, que por decreto ejecutivo se eleva a Universidad a la Junta Universitaria de Loja que, adscrita al Colegio San Bernardo, desde 1859 venía impartiendo estudios de Jurisprudencia. De esta manera queda consolidada la Universidad Nacional de Loja como la primera en la frontera sur del país

En 1946, surge la primera universidad particular, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), con sede en Quito. En su creación, se combinaron factores académicos, sociales e ideológicos. Fue promovida por la Iglesia católica, bajo la responsabilidad de la Compañía de Jesús. El 2 de julio de 1946, gracias a las gestiones de los miembros del cuerpo gubernativo previamente formado para dirigir la PUCE, el presidente de la República, doctor José María Velasco Ibarra, expidió el decreto 1228, en el que autorizó el funcionamiento de universidades particulares y fue publicado en el *Registro Oficial N° 629* del 8 de julio del mismo año. Seguidamente, el padre Aurelio Espinosa Pólit, S.J. —nombrado rector por el cuerpo gubernativo— se encargó de conseguir sede, financiamiento, planta docente y de elaborar los planes de estudio. El 26 de septiembre de 1946, el Ministro de Educación, ingeniero Pedro Pinto Guzmán, otorgó la autorización para iniciar la enseñanza en esa universidad. El 4 de noviembre de 1946, se dio por fundada y el arzobispo de Quito, monseñor Carlos María de la Torre, celebró una misa en la basílica del Voto Nacional y bendijo la sede de la calle Bolívar n° 343 y el 5 de

noviembre empezó el primer ciclo académico, con una sola facultad, la de Jurisprudencia, con 54 estudiantes. En 1952, el Gobierno Nacional destinó una parte del presupuesto general para la educación dentro del cual se incluyó a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador constituyéndose así en una universidad cofinanciada.

De lo revisado hasta aquí, se puede advertir que desde su independencia de España en 1822 hasta mediados del siglo XX, en Ecuador se formalizó la creación de 5 universidades, todas ellas por gestión y con el apoyo de la sociedad civil organizada.

A partir de 1948, Ecuador experimenta un periodo de bonanza económica como resultado de un nuevo modelo agroexportador basado en la exportación de banano, que permite al país mejorar su institucionalidad y hacer fuertes inversiones públicas. Esto permite la creación de seis universidades públicas, cinco en la costa ecuatoriana (una en cada provincia) y una en la sierra centro del país:

- a. En Manabí, la Universidad Técnica de Manabí
- b. En Guayas, la Escuela Superior Politécnica del Litoral
- c. En El Oro, la Universidad Técnica de Machala
- d. En Esmeraldas, la Universidad Técnica Luis Vargas Torres
- e. En Los Ríos, la Universidad Técnica de Babahoyo
- f. En Tungurahua, la Universidad Técnica de Ambato.

En esta misma época, el Gobierno permitió la creación de cuatro universidades particulares pero que en su financiamiento se incluían aportes del Estado:

- a. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
- b. Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil
- c. Universidad Católica de Cuenca
- d. Universidad Técnica Particular de Loja.

Para el año 1963, Ecuador estuvo inmerso en un periodo de hostilidad, que se vio ampliamente reflejado en la situación de la educación superior del

país, ya que muchos estudiantes y profesores fueron blanco de maltratos y persecuciones y, en muchos casos, perdieron la vida. Durante ese tiempo, la condición física de las universidades se vio en dificultades: áreas como los laboratorios y las aulas de clase fueron intervenidas y desaparecidas. Posteriormente, se dicta una ley que estableció la protección de los derechos autónomos de las universidades ecuatorianas, incluyendo la Universidad Central de Ecuador.

Sin embargo, la Universidad Central fue nuevamente clausurada y por varias ocasiones: la última se produjo en el año 1970, durante el gobierno del Dr. Velasco Ibarra y permaneció cerrada por nueve meses. No obstante, durante ese periodo, el Consejo Universitario siguió sesionando ilegalmente y ejerciendo la acción colectiva. Algunos de sus decanos fueron reelectos, en abierto desafío a la dictadura, y el decano más antiguo asumió el rectorado.

Entre 1972 y 1980, se interrumpe el proceso democrático y Ecuador es gobernado por una secuencia de dictaduras militares. A pesar de la bonanza petrolera experimentada en esa época, se crearon únicamente cuatro universidades, todas ellas públicas y hasta cierto punto especializadas: un centro universitario para educar a la juventud con disciplina militar (Escuela Superior Politécnica del Ejército que luego se denominó Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE), otra dedicada a la especialización de los funcionarios públicos (Instituto de Altos Estudios Nacionales), una sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.

En 1980, Ecuador retoma la vida democrática con un gobierno populista de tendencia socialdemócrata y durante esa década se crearon cuatro universidades públicas (en cuatro diferentes provincias) y una cofinanciada con sede en Quito.

Desde la creación de la primera universidad ecuatoriana en 1826 y hasta 1987, el sistema de educación superior ecuatoriana estaba conformado por 24 universidades y escuelas politécnicas, de las cuales 18 eran públicas y 6 particulares cofinanciadas.

En 1988, un grupo de intelectuales bajo el patrocinio de la Corporación de Promoción Universitaria fundan la Universidad San Francisco de Quito,

constituyéndose en la primera universidad financiada exclusivamente con fondos privados. Esta universidad bajo la filosofía de artes liberales operó en Ecuador durante 7 años sin reconocimiento del estado ecuatoriano hasta que finalmente fue reconocida oficialmente, bajo la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, por Decreto Presidencial en el año 1995.

Entre 1989 y 1992, aprovechando los últimos años de bonanza petrolera, en Ecuador se crearon tres nuevas universidades públicas y una cofinanciada.

A partir del año 1992, como consecuencia del modelo neoliberal que se implantó en Ecuador, el sistema de educación superior es nuevamente reformado, siendo este un cambio sumamente significativo en la educación del país. Se deja la educación superior en manos del mercado, iniciando así una proliferación de universidades particulares, muchas de ellas, conocidas como universidades de garaje por su ínfimo nivel de calidad y pertinencia.

Desde 1993 y hasta el año 2007, en el país, se reconoce oficialmente 45 nuevas universidades, de la cuales 35 eran particulares y 2 cofinanciadas. De estas 45 universidades nuevas, sólo 8 son públicas y se crean en las provincias más pobres, donde las reglas del mercado no impulsaban la creación de universidades particulares. En decir, en tan solo 14 años se crearon casi el doble de universidades que en los 170 años anteriores.

Es importante mencionar que muchas universidades particulares nacen como institutos superiores y luego se convierten en universidades. Así mismo, varias universidades públicas nacen como extensiones de otras universidades ya creadas y luego logran convertirse en instituciones de educación superior autónomas.

A continuación, se presenta el listado de las universidades ecuatorianas, creadas hasta antes del 2007, con la fecha del reconocimiento oficial por parte del Estado, tipo de financiamiento y el lugar donde está ubicada la sede.

Tabla 1. Universidades ecuatorianas por tipo de financiamiento, fecha de creación y sede

Nº	Universidad	Tipo de financiamiento	Fecha de creación	Sede
1	Universidad Central del Ecuador	Pública	18/03/1826	Pichincha
2	Universidad de Cuenca	Pública	15/10/1867	Azuay
3	Universidad de Guayaquil	Pública	01/12/1867	Guayas
4	Escuela Politécnica Nacional	Pública	30/08/1869	Pichincha
5	Universidad Nacional de Loja	Pública	09/10/1943	Loja
6	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	Cofinanciada	02/07/1946	Pichincha
7	Universidad Técnica de Manabí	Pública	29/10/1952	Manabí
8	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Pública	29/10/1958	Guayas
9	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	Cofinanciada	17/05/1962	Guayas
10	Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	Cofinanciada	10/11/1966	Guayas
11	Universidad Técnica de Ambato	Pública	18/04/1969	Tungurahua
12	Universidad Técnica de Machala	Pública	14/04/1969	El Oro
13	Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas	Pública	04/05/1970	Esmeraldas
14	Universidad Católica de Cuenca	Cofinanciada	07/09/1970	Azuay
15	Universidad Técnica Particular de Loja	Cofinanciada	05/05/1971	Loja
16	Universidad Técnica de Babahoyo	Pública	05/10/1971	Los Ríos
17	Instituto de Altos Estudios Nacionales	Pública	20/05/1972	Pichincha
18	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	Pública	29/10/1973	Chimborazo
19	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Pública	16/12/1974	Pichincha
20	Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE	Pública	08/12/1977	Pichincha
21	Universidad Técnica Estatal de Quevedo	Pública	01/02/1984	Los Ríos
22	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	Pública	13/11/1985	Manabí
23	Universidad Tecnológica Equinoccial	Cofinanciada	18/02/1986	Pichincha
24	Universidad Técnica del Norte	Pública	18/07/1986	Imbabura
25	Universidad Estatal de Bolívar	Pública	04/07/1989	Bolívar
26	Universidad del Azuay	Cofinanciada	23/08/1990	Azuay
27	Universidad Andina Simón Bolívar	Pública	24/07/1992	Pichincha
28	Universidad Agraria del Ecuador	Pública	16/07/1992	Guayas
29	Universidad Particular Internacional Sek	Autofinanciada	30/06/1993	Pichincha

*EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA:
una mirada desde la política pública, previo a la Ley Orgánica de Educación Superior*

Nº	Universidad	Tipo de financiamiento	Fecha de creación	Sede
30	Universidad Particular de Especialidades Espíritu Santo	Autofinanciada	18/11/1993	Guayas
31	Universidad Politécnica Salesiana	Cofinanciada	05/08/1994	Guayas
32	Universidad Técnica de Cotopaxi	Pública	24/01/1995	Cotopaxi
33	Universidad Nacional del Chimborazo	Pública	31/08/1995	Chimborazo
34	Universidad San Francisco de Quito	Autofinanciada	25/10/1995	Pichincha
35	Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador	Autofinanciada	29/11/1995	Pichincha
36	Universidad de Las Américas	Autofinanciada	21/11/1995	Pichincha
37	Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero	Autofinanciada	14/08/1996	Pichincha
38	Universidad Internacional del Ecuador	Autofinanciada	30/08/1996	Pichincha
39	Universidad Regional Autónoma de Los Andes	Autofinanciada	20/02/1997	Pichincha
40	Universidad Tecnológica América	Autofinanciada	20/08/1997	Pichincha
41	Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica	Cofinanciada	30/09/1997	Morona
42	Universidad del Pacífico Escuela de Negocios	Autofinanciada	18/12/1997	Guayas
43	Universidad Estatal Península de Santa Elena	Pública	22/07/1998	Guayas
44	Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta	Autofinanciada	31/07/1998	Cañar
45	Universidad Tecnológica Indoamérica	Autofinanciada	31/07/1998	Tungurahua
46	Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador	Autofinanciada	10/08/1998	Ambato
47	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	Pública	30/04/1999	Manabí
48	Universidad Casa Grande	Autofinanciada	15/06/1999	Guayas
49	Universidad Tecnológica San Antonio de Machala	Autofinanciada	15/06/1999	El Oro
50	Universidad Jefferson	Autofinanciada	15/06/1999	Guayas
51	Universidad Autónoma de Quito	Autofinanciada	07/07/1999	Pichincha
52	Universidad Tecnológica Israel	Autofinanciada	16/11/1999	Pichincha
53	Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil	Autofinanciada	31/01/2000	Guayas
54	Universidad Cristiana Latinoamericana	Autofinanciada	31/03/2000	Guayas
55	Universidad de Especialidades Turísticas	Autofinanciada	31/03/2000	Pichincha
56	Universidad Metropolitana	Autofinanciada	02/05/2000	Pichincha

Nº	Universidad	Tipo de financiamiento	Fecha de creación	Sede
57	Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo	Autofinanciada	21/12/2000	Manabí
58	Universidad Alfredo Pérez Guerrero	Autofinanciada	15/01/2001	Pichincha
59	Universidad Estatal de Milagro	Pública	07/02/2001	Guayas
60	Universidad Estatal del Sur de Manabí	Pública	07/02/2001	Manabí
61	Universidad Estatal Amazónica	Pública	18/10/2002	Napo
62	Universidad de Otavalo	Autofinanciada	24/12/2002	Imbabura
63	Universidad Equatorialis	Autofinanciada	27/12/2002	Pichincha
64	Universidad de Los Hemisferios	Autofinanciada	20/05/2004	Pichincha
65	Universidad Panamericana de Cuenca	Autofinanciada	25/06/2004	Azuay
66	Universidad Intercultural De Las Nacionalidades	Autofinanciada	05/08/2004	Pichincha
67	Universidad Og Mandino	Autofinanciada	17/11/2005	Pichincha
68	Universidad Iberoamericana del Ecuador	Autofinanciada	30/12/2005	Pichincha
69	Universidad Naval Comandante Rafael Morán	Autofinanciada	06/01/2006	Guayas
70	Universidad Politécnica Estatal de Carchi	Pública	05/04/2006	Carchi
71	Universidad Interamericana	Autofinanciada	31/10/2006	Chimborazo
72	Universidad Tecnológica Ecoteg	Autofinanciada	18/12/2006	Guayas
73	Universidad Intercontinental	Autofinanciada	30/11/2007	Pichincha

Fuente: Elaboración propia

La Universidad Cooperativa de Colombia fue suspendida el 9 de mayo del 2008, por resolución del Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior, por irregularidades académicas y administrativas. Así también fue suspendida la Universidad Jefferson el 28 de agosto del 2008, por resolución del Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior, por irregularidades académicas, financieras, administrativas y jurídicas.

2.3 Ordenamiento legal de la educación superior ecuatoriana

Todas las personas tienen derecho a la educación, a la instrucción y a la cultura. Pero estos derechos humanos declarados universalmente para su aplicación en cada país, requieren de un marco constitucional y legal que sirva de garantía jurídica para proteger a las personas contra acciones y omisiones que puedan interferir en su desarrollo integral. La legislación obliga a los gobiernos –principalmente–, y a otros titulares de deberes, a hacer unas cosas y les impide hacer otras.

Al igual que en muchos países, en Ecuador las pautas en materia de derechos humanos se han ido definiendo cada vez con mayor precisión en los últimos años. Se han ido codificando en ordenamientos jurídicos, mediante un conjunto de normas de actuación respecto de las que pueden exigirse responsabilidades a los titulares de obligaciones de todos los niveles de la sociedad y, en especial, a los órganos del Estado.

Los derechos humanos básicos como son el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad sólo pueden alcanzarse con el desarrollo del ser humano y la sociedad, beneficios directos de la educación. Precisamente por ello, es que dentro de los derechos de segunda generación como son los derechos económicos, sociales y culturales se incluye taxativamente a la educación. Sin embargo, la necesidad de regular la educación, nace antes del surgimiento de estos derechos.

En las primeras décadas del siglo XIX, con la influencia de la Revolución industrial, del positivismo y del pragmatismo, se producen innovaciones en el pensamiento relacionado con la educación. El proceso de formación del hombre trata de ser incorporado al desarrollo social, haciendo abstracción de la visión idealista y estática del mundo y la sociedad.

Esa ideología planteó determinados prerrequisitos, entre los cuales estaba la libertad educativa, la cual sostuvo que el único conocimiento válido es aquel que tiene una función utilitaria y guio el diseño, en la programación educativa, para el tratamiento de las ciencias, la experimentación, el conocimiento práctico y la investigación de la naturaleza.

Se debe destacar que dentro de las primeras constituciones ecuatorianas no se especificaba la responsabilidad del Estado con referencia a la educación superior. La primera institución encargada de organizar y regular el sistema de educación en Ecuador fue la Dirección General de Estudios, institución de origen bolivariano, creada en 1835 a través del decreto del primer Orgánico de Enseñanza Pública que busca regular la instrucción pública en establecimientos fiscales y de órdenes religiosas llámese escuelas primarias, escuelas secundarias y universidades.

Durante los primeros años del periodo republicano, la educación no fue un proceso tan significativo. No obstante, se iba acoplando a las necesidades

del país para, posteriormente, ser dictada una *Ley Orgánica de Educación Democrática*.

Con la llegada de Vicente Rocafuerte a la presidencia de la República (1835-1839), se desarrolló una política educativa más concreta: se creó la Dirección General de Instrucción e Inspección de Estudios para cada provincia y, además, se tomó en consideración a los estudiantes universitarios que, por cierto, eran muy pocos. En esa época, el país contaba con 290 escuelas y 8 colegios. Con el transcurrir del tiempo, las políticas de educación mejoran y se buscan las mejores condiciones para satisfacer las necesidades de la población ecuatoriana (Sevilla Editores, 2008).

En 1863, se descentraliza la educación, y se otorga responsabilidad a un Consejo General con extensiones provinciales, integrado por un ministro del ramo y representantes de la iglesia católica, de la universidad y de las academias científicas y literarias. Los municipios también asumieron su responsabilidad en la educación, ya que tenían la capacidad para vigilar a las instituciones educativas en las que invertían sus recursos.

En aquel entonces, el sistema de educación que estaba en práctica tenía tendencia a una educación descentralizada. Ese sistema termina durante la presidencia de Gabriel García Moreno (1861-1865/1869-1875), iniciándose así una etapa de concentración de la educación en manos del gobierno, para tomar las decisiones apropiadas de acuerdo con sus intenciones.

Entre las disposiciones tomadas, se encontraban que los directores de los establecimientos profesaran la religión católica oficial. Asimismo, se ordenó la abolición de los Consejos en las provincias, la no intervención de los municipios en materia educativa y la transferencia al Ejecutivo de todas las facultades directivas en educación, al tiempo que se estableció la gratuidad de la enseñanza y el derecho a una escuela por cada población que posea 500 niños.

El Ministerio de Instrucción Pública fue creado en 1884, durante la presidencia de José María Plácido Caamaño, de tendencia ideológica progresista. En su gobierno se empieza a impulsar la educación laica para luego, en la revolución liberal llevada a cabo entre 1895-1924, aplicar y profundizar esta educación en todos sus niveles y para las futuras generaciones (Sevilla Editores, 2008).

Después de la Revolución Alfariista (1895-1924), el Estado se abocó, finalmente, a la creación de un sistema educativo nacional y democrático. Fue así como la Asamblea Constituyente, el 29 de mayo de 1897, aprobó una nueva *Ley de Instrucción Pública*, estableciendo la enseñanza gratuita, laica y obligatoria.

A partir de la constitución de 1897, comienza a constar en la Carta Magna la responsabilidad del Estado con referencia a la educación, como también los derechos en la educación de los educandos.

Entre los años 1930 y 1940 prevalecen las ideas socialistas en el país y, desde el Ministerio de Educación, como consecuencia de este predominio, se considera a la educación rural desde su propia naturaleza y perspectiva. De esta manera se relaciona la educación con el mundo social, cultural y económico. Es así como se trabajó en la elaboración de los planes de estudios, se instituyeron mecanismos políticos y se diversificó el diseño y comunicación con los administradores y docentes. En definitiva, se pretendió democratizar la educación.

En el año 1938, se expide la primera *Ley de Educación Superior*, que otorga autonomía a las universidades para su funcionamiento técnico y administrativo.

En la Constitución de 1945, se pueden constatar cambios sustanciales, que serían tomados en cuenta en las próximas constituciones.

Recién en la Constitución de 1967, se reconoce que la educación es un derecho de todos los seres humanos. Luego en 1971 se expide una nueva *Ley de Educación Superior* con la cual se crea el Consejo Nacional de Educación Superior, con plenos poderes.

Posteriormente, en la Constitución de 1998, en la sección octava «De la Educación», desde los artículos 66 hasta el 79, se establece que la educación es un derecho irrenunciable de todas las personas. Es el Estado quien tiene que erradicar el analfabetismo, fomentar y garantizar el derecho a la educación gratuita y obligatoria hasta el bachillerato, fortaleciendo la educación en la zona rural y de frontera.

Es importante destacar que, de modo general, el Estado garantiza una serie de derechos que se orientan al desarrollo nacional y la equidad social, apegándose a la educación a estos derechos; además, en la Constitución de 1998, existían 14 artículos en los cuales se discernían cada una de las garantías que el ecuatoriano tenía para asumir este derecho. Sin embargo, en todas estas Constituciones, la responsabilidad del Estado para con la educación se limitaba al nivel básico y secundario.

En la Constitución de Ecuador, vigente desde el 28 de septiembre del 2008, en la sección quinta, referente a la educación, se amplía la responsabilidad del Estado hasta la educación superior, poniéndola en el centro de la política pública. Por considerarse de suma importancia, a continuación, se transcribe esta sección:

Sección Quinta

Educación

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso

universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. (Asamblea Nacional, 2008)

Como se puede entender de estos artículos, todas las personas tienen derecho a la educación gratuita, no solo relacionada con la instrucción elemental y fundamental, sino que también se considera el acceso a los estudios superiores. Para Pérez (2005), el propósito de este derecho es alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana, lo cual favorecería la comprensión entre todos los grupos de la sociedad.

Aunque en esta Constitución se permite la existencia de instituciones de educación particulares, se sienten vulnerables y relegadas de alguna forma, ya que se dejan muchos aspectos sujetos a la interpretación del Gobierno y a las conveniencias políticas. Según Sevilla Editores (2008), las universidades autofinanciadas no se sienten amparadas por esta Constitución y sienten que se atenta contra la autonomía de los establecimientos universitarios.

Adicionalmente, la Constitución de la República, en su artículo 298, establece una preasignación para la educación superior con posibilidad de transferencias predecibles y automáticas, sin embargo el uso de esos recursos debería ser decisión autónoma y responsable de cada universidad y escuela politécnica. En los artículos del 355 al 357, se establece el reconocimiento de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas por parte del Estado. También se establece la gratuidad de la educación superior pública y se vincula con la responsabilidad académica del estudiantado. De igual modo, señala que es un deber del Estado garantizar el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas y que la calidad y otros criterios indicados por la ley son la base para definir la distribución de recursos (Asamblea Nacional, 2008).

Así mismo, se reconoce a las universidades el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Esto garantiza el ejercicio de la libertad académica, la autogestión y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones impuestas por el gobierno, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

La Disposición Transitoria Constitucional vigésima estableció que:

en el plazo de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la mencionada Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y posgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior. (Asamblea Nacional, 2008)

En esta disposición, se expresa que es necesario dictar una nueva ley orgánica de educación superior, coherente con los nuevos principios constitucionales establecidos en la Carta Suprema y que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, le corresponde a la Asamblea Nacional, como órgano legislativo, expedir una ley Orgánica de Educación Superior.

En el año 2000, fecha en la que aún regía la Constitución de 1998, el Congreso Nacional (actualmente Asamblea Nacional) aprobó la *Ley de Educación Superior*; sin embargo, al promulgarse una nueva Carta Magna en el 2008, se encontraron ciertas inconsistencias entre este cuerpo legal y la Constitución vigente, por lo que fue necesario elaborar un nuevo proyecto de ley.

El 5 de septiembre de 2009, se presenta ante la Asamblea Nacional un proyecto de reforma a la ley de educación superior, el cual fue inmediatamente rechazado por la comunidad universitaria, que agrupa a directivos, empleados, profesores, estudiantes y otros miembros de la sociedad civil. El discurso de protesta era que a pesar de en la Constitución, se define a la universidad como un sistema que responde al interés público sin fines de lucro dando al estado la exclusividad en la acción, control y regulación de la educación superior sustentada en un Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para

el Buen Vivir, el proyecto violentaba el principio constitucional de autonomía universitaria. Este principio, se concibe como la responsabilidad que tienen las instituciones de educación superior para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad de la sociedad civil para autorregularse.

La sociedad civil, según Antonio Gramsci (citado por Alonso, 1999), implica una serie de conflictos dados por el pluralismo de ideas, la lucha contrahegemónica y la búsqueda de centralidad en la producción cultural. Para llegar al poder, la clase hegemónica tiene que lograr el convencimiento del conjunto social, por medio de organismos privados. El proyecto de reforma universitaria fue una oportunidad para el debate en torno a la autonomía universitaria, que alcanzó niveles de conflicto y cubrió prácticamente a todo el territorio nacional. Se activaron marcos de referencias naturales y heredados, pues convocó no solo a estudiantes, sino también a padres de familia que sentían que su alma máter estaba en peligro, los cuales compartían la identidad de ser o haber sido estudiantes.

Esta situación tuvo una gran cobertura mediática a escala nacional e internacional que, aunque no se aprovechó para conformar redes sólidas en apoyo a la causa de esa acción colectiva, fue usada por el gobierno nacional para iniciar una campaña a favor de su proyecto. El ejecutivo identificó oportunidades y restricciones que le permitieron ganar el apoyo de la sociedad civil a través de la promesa de incremento del acceso a una educación superior de mejor calidad, estabilidad del personal académico y la igualdad de oportunidades. En esta situación, el Conesup quedó depuesto como ente de control, ya que perdió legitimidad ante la sociedad civil.

De esta forma, el 12 de octubre del 2010, el Gobierno Nacional emite la nueva *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES). Esta ley fue luego reformada integralmente el 2 de agosto de 2018 y será analizada en el capítulo 4 de este libro.

Teniendo el marco legal definido, es responsabilidad de los actores involucrados, incluido el Estado como garante del derecho a la educación, alcanzar cada vez niveles más altos de cobertura, equidad, pertinencia y

eficiencia en la educación superior. Por ello, resulta imperioso hacer un análisis comparativo para establecer la relación entre la política pública implementada por el gobierno de turno y los resultados demostrados por las instituciones de educación superior.

2.4 Acreditación de las universidades y escuelas politécnicas

A la entrada en vigencia de la LOES, en Ecuador, funcionaban 71 universidades y escuelas politécnicas, de las cuales 29 eran públicas, 9 cofinanciadas por el Estado y 33 autofinanciadas.

El sistema de mercado de corte neoliberal practicado en Ecuador durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI, rompe ese equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad civil. Las instituciones de educación superior, como conglomerado de la sociedad civil, abandona el mundo de vida exclusivamente académico y se transporta al mercado. El Estado, por otro lado, deja el papel regulador en manos del Consejo Nacional de Educación Superior -Conesup-, organismo rector de la educación superior, conformado por los representantes de las mismas instituciones de educación superior. Es decir, la universidad cumple funciones de la sociedad civil, del mercado y del Estado al mismo tiempo, combinación peligrosa que puede inducir a la mercantilización de la educación, y en la que se multiplica, indiscriminadamente, la oferta educativa, sin garantía de calidad en las carreras y programas.

En este punto, se hizo urgente tomar medidas correctivas en el ámbito de la educación superior. Se lo hizo por medio de la Asamblea Nacional, que contaba con una amplia aceptación de la sociedad civil, a través de un mandato constitucional,

En el año 2007, se implementa un sistema económico de corte socialista, y se pone fin a un modelo considerado por muchos como de mercantilización de la educación superior, se prohíbe la creación de nuevas universidades y se implementa una política pública de depuración del sistema de educación superior.

El 22 de julio de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente, a través del Mandato Constituyente No. 14, establece la obligación del Consejo Nacional

de Evaluación y Acreditación -Conea- de elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las universidades existentes. A partir de ello, el Conea durante el año 2008 evaluó el desempeño de 71 universidades y 290 institutos a partir de un modelo de evaluación y una plataforma informática que recogía un conjunto de dimensiones múltiples para definir el nivel de respuesta de las universidades al principio constitucional de calidad de la educación superior.

En el ámbito académico, se evaluó la formación académica de los docentes, tiempo de dedicación, carrera docente, vinculación con la colectividad. Así mismo se evaluó el acceso a de los estudiantes, soporte académico, modelos de evaluación, bibliotecas, laboratorios, TIC. En investigación, se evaluó políticas y líneas de investigación, pertinencia de la investigación. En cuanto a gestión la evaluación incluyó seguimiento a graduados, transparencia presupuestaria, patrimonio, planta administrativa e infraestructura.

El 4 de noviembre de 2009, el Conea presenta su informe en el que se señalaba que el sistema de educación superior estaba fragmentado por brechas académicas, democráticas, tecnológica y de investigación. De acuerdo con el Conea (2009), esas brechas expresaban múltiples fenómenos como los siguientes:

- a. Una polarización de conceptos y prácticas de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas), en torno a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como la conformación de su planta docente, el acceso y permanencia de sus estudiantes y, de manera sustantiva, la razón de ser de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología.
- b. Un conjunto universitario en transición, en donde “lo viejo” coexistía con “lo nuevo” y, por lo mismo, demostraba fuertes asimetrías tecnológicas.
- c. Una universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica, con un sector de instituciones públicas que asumen principios democráticos básicos como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de instituciones particulares emergentes, que se ha construido como entidades separadas de esa historia y son reacias

a incorporarlo en su gobierno universitario.

Este informe evidenció la ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento del sistema de educación superior, en torno a principios universales, paradigmas educativos y organizativos y criterios de calidad.

El Conea realizó la evaluación del desempeño a 68 universidades, puesto que la Flacso, el IAEN y la Universidad Andina Simón Bolívar no ingresaron en este proceso por tener carácter especial, al ser universidades exclusivamente de postgrados, creadas bajo acuerdos internacionales o gubernamentales.

Como resultado de esta evaluación, se clasificaron las universidades en cinco categorías, con respecto a los resultados agregados en cuatro criterios: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna. La categoría A corresponde a 11 universidades y escuelas politécnicas que muestran un desempeño destacado en comparación con el resto de IES y por lo tanto tenían poco o nada que mejorar. En la categoría B se ubican 12 universidades con un desempeño por debajo de las destacadas especialmente en lo que concierne a investigación y desempeño académico. En la categoría C, se incluyen 12 universidades y escuelas politécnicas con un desempeño promedio en cada uno de las categorías evaluadas, con debilidades centradas principalmente en el personal docente y una investigación casi inexistente. En la categoría D se ubican 12 universidades con un desempeño por debajo del promedio que además de las debilidades de las categoría B y C, demuestran marcadas falencias en los procesos de admisión y nivelación de estudiantes. Finalmente, la categoría E recoge a 26 universidades y escuelas politécnicas con evidentes falencias y que ameritan una restructuración de fondo y/o deben ser cerradas.

Tabla 2. Universidades y escuelas politécnicas clasificadas por categoría según el informe Conea 2009

CATEGORÍA A	
Universidad San Francisco de Quito	Universidad Central del Ecuador
Escuela Superior Politécnica del Litoral	Universidad de Cuenca
Escuela Politécnica del Ejército	Universidad del Azuay
Escuela Superior Politécnica del Chimborazo	Universidad Técnica Particular de Loja
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	Universidad Técnica de Ambato
Escuela Politécnica Nacional	
CATEGORÍA B	
Universidad de Especialidades Espíritu Santo	Universidad Nacional de Chimborazo
Universidad Agraria del Ecuador	Universidad Nacional de Loja
Universidad de Guayaquil	Universidad Politécnica Salesiana
Universidad de las Américas	Universidad Técnica del Norte
Universidad Estatal de Bolívar	
CATEGORÍA C	
Escuela Politécnica Agropecuaria	Universidad Naval Morán Valverde
Universidad Católica de Cuenca	Universidad Técnica de Cotopaxi
Universidad Estatal de Milagro	Universidad Técnica de Machala
Universidad Estatal del Sur de Manabí	Universidad Técnica Estatal de Quevedo
Universidad Internacional del Ecuador	Universidad Técnica L. Vargas Torres
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	Universidad Tecnológica Equinoccial
Universidad Católica S. de Guayaquil	
CATEGORÍA D	
Universidad Casa Grande	Universidad Regional de los Andes
Universidad de los Hemisferios	Universidad Técnica de Babahoyo
Universidad Estatal Amazónica	Universidad Técnica de Manabí
Universidad Internacional SEK	Universidad Tecnológica Ecotec
Universidad Laica Vicente Rocafuerte	
CATEGORÍA E	
Escuela Politécnica Amazónica	Universidad Intercultural
Escuela Politécnica Prof. Montero L.	Universidad Metropolitana
Escuela Politécnica Javeriana	Universidad Og Mandino
Universidad Alfredo Pérez Guerrero	Universidad Panamericana
Universidad Autónoma de Quito	Universidad Politécnica Estatal de Carchi
Universidad Cristiana Latinoamericana	Universidad San Antonio de Machala
Universidad de Especialidades Turísticas	Universidad San Gregorio de Portoviejo
Universidad de Otavalo	Universidad Técnica José Peralta
Universidad del Pacífico	Universidad Tecnológica América
Universidad Estatal de Santa Elena	Universidad Tecnológica Empresarial
Universidad Iberoamericana del Ecuador	Universidad Indoamérica
Universidad Intercontinental	Universidad Tecnológica Israel
Universidad Interamericana del Ecuador	Universitas Equatorialis

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe de Evaluación de las universidades (Conea, 2009)

Este informe permitió visibilizar las falencias de la política pública en educación superior de los últimos años, pues el 38% de las universidades y escuelas politécnicas existentes en ese momento y reconocidas formalmente por el estado ecuatoriano se encontraban en la categoría E y tan sólo el 16% se ubicaban en la cateogría A reservada para las instituciones de educación superior de excelencia.

Tabla 3. Universidades y escuelas polictécnicas clasificadas según categoría y fuente de financiamiento

Tipo de Financiamiento	Total		Categoría A		Categoría B		Categoría C		Categoría D		Categoría E	
	Núm	Particip	Núm	Particip	Núm	Particip	Núm	Particip	Núm	Particip	Núm	Particip
Pública	29	43%	7	24.14%	6	20.69%	7	24.14%	4	13.79%	5	17.24%
Particular autofinanciada	31	46%	1	3.23%	2	6.45%	3	9.68%	4	12.90%	21	67.74%
Particular Cofinanciada	8	12%	3	37.50%	1	12.50%	3	37.50%	1	12.50%	0	0.00%
Total	68	100%	11	16.18%	9	13.24%	13	19.12%	9	13.24%	26	38.24%

Fuente: Elaboración propia, a partir del *Informe de Evaluación de la Universidades* (Conea, 2009).

Del análisis de la tabla 3, se puede apreciar que de las 26 universidades observadas por su deficiente calidad, 21 son particulares y coincidentemente todas ellas creadas bajo el modelo de política pública en el cual se delegaba al mercado la responsabilidad de la educación superior. También se puede observar que de las 11 universidades y escuelas polictécnicas ubicadas en la categoría A, más de la mitad son públicas y sólo 3 universidades son particulares (una autofinanciada y tres cofinanciadas). Así mismo, en cuanto a distribución, se nota que el universo de universidades y escuelas politécnicas públicas se distribuye de manera bastante uniforme entre las 5 categorías, mientras que el universo de las particulares cofinanciadas tiende a acumularse en las primeras categorías.

Por otro lado, según el informe del CONEA, en el año 2008, las instituciones de educación superior ofertaban 3.309 títulos, de los cuales 277 correspondían a títulos técnicos y tecnológicos, 2.099 a títulos de tercer nivel y 933 de cuarto nivel. Esto correspondía a 360 diferentes carreras. Es decir existía una dispersión grande en la nomenclatura de títulos que evidencia que la oferta académica respondía más a las leyes del marketing que a las

necesidades del mercado. Así mismo se evidencia una falta de interés por impulsar el desarrollo en innovación y tecnología puesto que sólo el 20% se focalizaba en ciencias exactas (ingenierías y tecnologías), mientras el 80% restante se orientaba hacia otros campos de estudio: 24,6% Administración y Comercio; 16,8% Educación; 11,6% Salud y otro 11,6% Ciencias Sociales y Ambientales, que simultáneamente abarcaban al 64,6% del total de las 68 instituciones de educación superior.

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior aprobada en octubre del 2010, establece que en cumplimiento con el Mandato Constituyente 14, las universidades y escuelas politécnicas que se ubicaron en la categoría E, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de la LOES y que aquellas que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos por el Ceaaces quedarán definitivamente suspendidas.

De conformidad con esta disposición, el 12 de abril de 2012 el Ceaaces publicó los resultados de la evaluación de las 26 universidades y escuelas politécnicas ubicadas en la categoría E, de las cuales 14 instituciones no superaron la evaluación por lo que deben ser suspendidas.

En este sentido, el Consejo de Educación Superior -CES-, el 25 de febrero de 2012, mediante Resolución RPC-SE-02-No.004-2012, expidió el Reglamento del Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas que se suspendan definitivamente. Esta normativa permitió que todos los estudiantes de las universidades que se mantuvieron en categoría E, a fin de no sentir conculcados sus derechos a la educación superior, puedan inscribirse en un Plan de Contingencia. Este plan posibilitó a los estudiantes que así lo decidieron para que puedan continuar sus estudios en alguna de las instituciones de educación superior acreditadas financiado a través de un proyecto de Inversión Pública que sería cogestionado por el CES junto con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

El 30 de diciembre de 2016, en base a la Resolución RPC-SE-05-No.011-2015 del Consejo de Educación Superior, el Presidente de la República sanciona y publica la Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y

Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior -Ceaaces- aprobada por la Asamblea Nacional. En dicho proyecto, se extinguen 14 instituciones de educación superior que, luego del periodo de evaluación y acompañamiento, se concluye que no cumplen con los parámetros mínimos de calidad, necesarios para su normal funcionamiento. Las universidades y escuelas politécnicas extintas son:

- a. Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
- b. Universidad Tecnológica América
- c. Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesional Servio Tulio Montero Ludeña
- d. Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta
- e. Universidad Tecnológica San Antonio de Machala
- f. Universidad Autónoma de Quito
- g. Universidad Cristiana Latinoamericana
- h. Universidad Alfredo Pérez Guerrero
- i. Universidad Equatorialis
- j. Universidad Panamericana de Cuenca
- k. Universidad “OG MANDINO”
- l. Universidad Interamericana del Ecuador
- m. Universidad Intercontinental

Es preciso acotar que la Universidad Politécnica Javeriana se extinguió por Decreto Ejecutivo.

En el 2013, se crean 4 nuevas universidades públicas (Uniartes, Unae, Ikiam y Yachay). Finalmente, en el año 2019 se crea la Universidad del Río. De esta manera, a la presente fecha, el Sistema de Educación Superior está integrado por 61 universidades y escuelas politécnicas: 32 públicas nacionales, 2 públicas que operan bajo convenios internacionales, 19 particulares autofinanciadas y 8 particulares confinanciadas.

CAPÍTULO III

ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PREVIO A LA LOES

CAPÍTULO III.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

3.1 Definición del periodo de estudio

De lo revisado en los capítulos anteriores, se puede evidenciar que la política pública de educación superior en Ecuador ha tenido diferentes matices a lo largo de su historia reciente. Las especificidades de cada política ha respondido al estado de variables económicas, políticas y sociales. Un hecho de trascendental importancia fue la dolarización que se efectivizó en enero del año 2000; así también, la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES del año 2010 originó grandes cambios en el Sistema de Educación Superior. Es importante analizar los resultados en educación superior de estos diez años de economía dolarizada y para tener un contexto temporal válido se considera importante incluir en su análisis los diez años previos. De esta manera, se ha tomado el periodo comprendido entre 1990 y 2010 como un espacio importante para analizar la política pública en educación superior en Ecuador. Este marco temporal, a fin de hacer un análisis comparativo de la política pública en educación superior, se ha dividido en tres periodos:

1. Entre 1990 y 1998 donde el gobierno deja en manos del mercado la responsabilidad de la educación superior.
2. El periodo comprendido entre los años 1999 y 2006, en el cual, como consecuencia de la nueva Constitución Política de Ecuador, se oficializa la práctica privatizadora de los recursos del Estado, por lo que se puede afirmar que la política pública era más escéptica. En ese periodo el Estado relega la educación superior a un segundo plano, pues las prioridades en ese momento eran de índole económica y política; y
3. El tercer periodo se inicia en el 2007 cuando el nuevo gobierno impone un modelo de gobierno de economía social de mercado con un fuerte intervencionismo en todas las esferas del Estado, incluyendo la educación superior.

Con relación al primer período considerado, una política pública neoliberal provoca lo que Bazúa (1997) considera como un fallo de mercado de información asimétrica, ya que la educación superior, como bien “postexperiencial”, está

sustentada sobre información de cantidad y calidad. Para los consumidores en edad de estudiar, la pérdida de perspectiva sobre dicha información trae como consecuencia que el estudiar sea postergado, porque el futuro se percibe como incierto. Además, en las relaciones de mercado existentes en ese momento, la educación se ve desplazada del equilibrio social. Se privilegia la creación de nuevas carreras y programas que puedan ser valoradas por los demandantes, mientras que otras carreras necesarias para el cambio de la matriz productiva perdieron su razón de ser.

En el segundo periodo, cuando la economía ecuatoriana muestra señales de recuperación, pareciera que existen mejores condiciones para estudiar una carrera universitaria. Sin embargo, luego de varios años de recesión, esta recuperación económica emite señales que son más bien negativas, pues los jóvenes prefieren ingresar inmediatamente al mercado laboral, lo que explicaría el hecho de que no se pueda establecer una variación considerable en las tasas de cobertura.

En el tercer periodo, la política pública de corte socialista, que incluye el incremento en la gratuidad y la universalización de la educación superior, provoca grandes expectativas positivas y por ende un incremento significativo en las tasas de cobertura. En el año 2009, por mandato presidencial, el sistema de educación superior del país ingresa en una fase de evaluación global, en la que se prohíbe crear nuevas carreras e instituciones de educación superior.

No hay duda que la educación superior debe ser parte de la agenda pública y como tal debe estar en constante evaluación para identificar sus nudos críticos a fin de corregirlos y las estrategias exitosas para fortalecerlas. El análisis de la política pública en educación superior se basa en monitorear la evolución de los indicadores que dan cuenta del desarrollo de sus principios básicos como son cobertura, equidad, pertinencia y eficiencia.

3.2 Cobertura

Se entiende como cobertura en educación superior, al porcentaje de alumnos con algún grado de educación superior, con respecto al número de personas en edad de estudio en nivel de formación. Es una medida o indicador de la capacidad del sistema de educación superior para atender a la población en edad de estudio.

Como se ha señalado, desde el nivel preescolar hasta la educación superior, el acceso generalizado a una educación de calidad tiene un valor social intrínseco, que se refleja en una población mejor instruida, un mayor bienestar material y una cohesión social más fuerte. El nivel promedio de educación, que representa la cobertura, se considera típicamente como un indicador clave del desarrollo humano de una nación.

Según la Unesco (1998):

La cobertura es un atributo que forma parte de la calidad; refiere la educación de mejor calidad a un país que sea capaz de dar respuesta al mayor porcentaje de sus ciudadanos en edad de estudio. La cobertura tiene también relación con la pertinencia, puesto que una mayor cobertura, asegura a mayor número de personas, un desempeño satisfactorio en la sociedad; una educación que trascienda, a través de los proyectos pedagógicos, a su vida misma. (s.p.)

Es importante diferenciar entre cobertura bruta y efectiva. La cobertura bruta está dada por aquellas personas en edad de estudio (18 y 24 años) con algún nivel de educación superior sin tomar en cuenta, al momento de la toma de la información, si se encontraban o no asistiendo a alguna IES; mientras que la cobertura efectiva viene dada por las personas en edad de estudiar, que en el momento de levantar la información, asistían a alguna IES.

Para evaluar el desarrollo educacional en una sociedad, no basta con que la cobertura se incremente, sino que es importante comparar su crecimiento con la tasa de crecimiento de la población en edad de estudio. Si la cobertura de educación superior crece a un ritmo inferior que el porcentaje de personas en edad de estudio (a lo que se le denomina «tasa potencial de educación superior»), significaría que el incremento en la oferta educativa no es suficiente para atender el incremento en la demanda.

Para el análisis de cobertura en educación superior en Ecuador, en la investigación realizada, se tomaron los datos obtenidos de la encuesta de empleo y desempleo urbano y que se presentan en la tabla 4 donde se muestra la tasa potencial y la tasa de cobertura entre los años 1990 y 2010.

Tabla 4. Cobertura de educación superior, entre 1990 y 2010

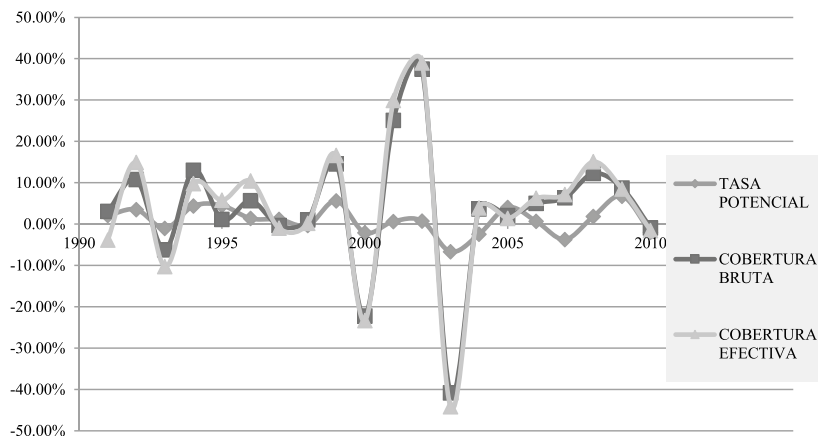
Año	Tasa Potencial	Tasa de Cobertura Bruta	Tasa de Cobertura Efectiva
1990	13,97%	16,15%	12,71%
1991	13,96%	16,32%	11,97%
1992	14,15%	17,46%	13,29%
1993	13,71%	16,55%	12,05%
1994	14,00%	17,92%	12,67%
1995	14,33%	17,35%	12,83%
1996	14,22%	18,08%	13,99%
1997	14,08%	17,82%	13,69%
1998	13,74%	18,06%	13,77%
1999	14,20%	19,59%	15,20%
2000	13,61%	15,56%	11,90%
2001	13,41%	19,34%	15,37%
2002	13,41%	26,41%	21,20%
2003	12,42%	16,74%	12,68%
2004	12,02%	17,80%	13,51%
2005	12,40%	17,46%	13,16%
2006	12,39%	18,22%	13,90%
2007	11,83%	20,14%	15,47%
2008	11,96%	22,19%	17,48%
2009	12,67%	22,61%	17,76%
2010	12,32%	22,86%	17,84%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

Entre 1990 y 2010, las tasas de cobertura bruta y de cobertura efectiva se incrementaron en un 41,55% y 40,36%, respectivamente. Para el año 1990, 16,15% de personas con edades comprendidas entre 18 y 24 años tenía algún nivel de instrucción superior, mientras que, para el año 2010, este porcentaje

aumentó a 22,86%. De igual manera, al inicio del periodo de análisis, el 12,71% de la población con edad de estudio asistía a alguna IES y para el año 2010, lo hacía el 17,84% de la población en ese rango de edad.

Figura 3. Variación de las tasas de cobertura de educación superior en Ecuador entre 1990 y 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

La Figura 3 muestra la uniformidad en la tendencia de las tasas de cobertura bruta y cobertura efectiva, comportamiento que se explica porque las personas que al momento de la encuesta se encontraban asistiendo a alguna IES (cobertura efectiva) pasaban inmediatamente a formar parte de la cobertura bruta.

Durante la década de los noventa, las tres tasas tienen un mismo patrón de variabilidad, pero, a partir del año 2000, esta relación se pierde. Aunque la tasa potencial de educación superior mantiene su comportamiento, las tasas de cobertura, en los años 2001 y 2002, denotan un crecimiento considerable. Estas variaciones, se presumen están relacionadas con el altísimo flujo emigratorio que experimentó la sociedad ecuatoriana en ese período, producto de la profunda crisis económica. De acuerdo a un estudio publicado por FLACSO (2008), el saldo migratorio en Ecuador en 1999 fue superior al doble que en el año 1998. Situación que continuó agravándose hasta el año 2002. En el 2003 empezó a disminuir para finalmente estabilizarse en el

2004. Dentro de los grupos etarios, los jóvenes entre 20 y 30 años, dentro del cual se ubica la población en edad de estudiar, son quienes mas emigran y generalmente lo hacen aquellos que no están estudiando, razón por la cual se nota un incremento en las tasas de cobertura en estos años, la cuales se estabilizan a partir del año 2003.

Un factor relacionado con la cobertura es la modalidad de estudio existente en cada momento del período analizado, lo que se explica a continuación.

- **Modalidad de estudio**

Durante los dos primeros periodos de estudio (entre 1990 y 2006), producto del sistema económico neoliberal imperante, se aplicó una liberalización de la educación superior. Esta política tuvo como aspecto significativo la creación indiscriminada de universidades particulares y un retroceso en la responsabilidad del Estado de garantizar la gratuidad de la educación superior. Se crearon 37 universidades particulares, lo que representa el 50% del total existente en el país en esa fecha. Esta apertura a un mercado de educación superior permitió, asimismo, que una IES pudiera ofrecer distintas carreras en varias modalidades de estudio, por lo que es importante analizar la efectividad de esa política pública desde el análisis de cómo ha ido variando la cobertura de educación superior, según la modalidad de estudios.

A partir del año 2001, en las Encuestas de Empleo, se agregó una pregunta relacionada con la modalidad de estudio, por lo que el periodo de evaluación para este indicador de cobertura abarca desde el año 2001 hasta el 2010. En Ecuador, existían seis modalidades de estudio: cinco presenciales, más la modalidad a distancia. Las modalidades presenciales pueden ser en horarios diurno, vespertino, nocturno, integral (todo el día) y dos jornadas (generalmente diurno y nocturno). Esta diversidad permite a las personas entre 18 y 24 años estudiar una carrera universitaria y, al mismo tiempo, desempeñar otras labores en la sociedad.

La presencia de estudiantes en cada modalidad de estudio se presenta en la siguiente tabla. Se trata de las tasas de cobertura efectiva, es decir, el porcentaje de personas entre 18 y 24 años que estaban cursando estudios en una IES al momento de la encuesta.

Tabla 5. Tasas de cobertura efectiva por modalidad de estudio en Ecuador en el periodo 2001-2010

Año	Dos					
	Distancia	jornadas	Integral	Diurno	Nocturno	Vespertino
2001	3,27%	17,57%	6,55%	31,87%	25,40%	15,34%
2002	2,84%	13,05%	7,38%	32,48%	28,23%	16,03%
2003	5,56%	15,05%	5,40%	35,34%	23,77%	14,89%
2004	6,01%	19,21%	4,67%	28,78%	22,92%	18,40%
2005	5,09%	17,89%	4,85%	36,01%	21,22%	14,94%
2006	4,92%	19,97%	3,58%	33,61%	22,06%	15,87%
2007	7,10%	17,05%	2,13%	37,78%	20,74%	15,20%
2008	6,44%	16,40%	2,49%	36,63%	19,99%	18,04%
2009	7,44%	17,92%	2,14%	37,35%	19,89%	15,27%
2010	7,20%	16,11%	2,58%	39,69%	19,41%	15,01%

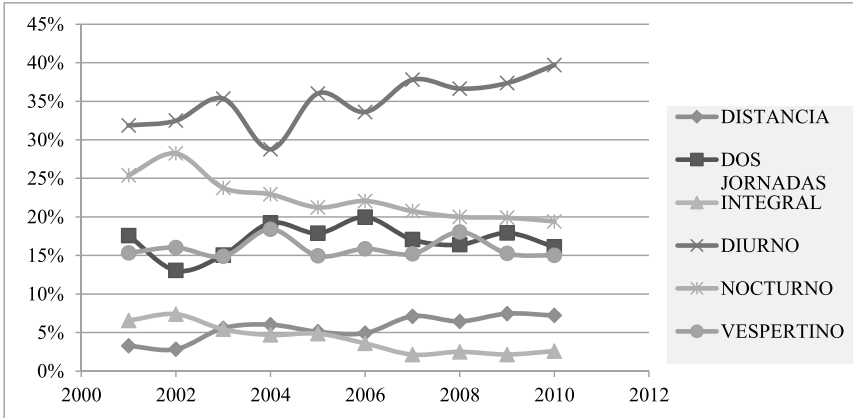
Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

En el año 2001, casi el 97% estudian en alguna de las modalidades con componente presencial. Entre quienes asisten, el horario preferido es el diurno, seguido del horario nocturno. Un poco más alejado de las preferencias, se encuentra el horario repartido en dos jornadas y el vespertino y, finalmente, se encuentra el horario integral, que sigue teniendo mayor aceptación que la modalidad a distancia. En el año 2002, la preferencia por la modalidad presencial es incluso mayor.

La preferencia por el horario diurno se mantiene a lo largo del periodo de evaluación; sin embargo, se nota un decrecimiento en las otras modalidades y un crecimiento considerable en la modalidad a distancia la cual, incluso, a partir del año 2003, desplaza al horario integral.

En la Figura 4, se muestra la variación en la distribución de la cobertura efectiva por modalidad de estudio en Ecuador, desde el año 2001 al 2010, periodo en el cual casi el 40% de la población estudiantil asiste a la universidad o escuela politécnica en horario diurno. El segundo horario en preferencia de los estudiantes es el nocturno. El horario vespertino y de jornada doble tienen casi la misma aceptación. Se puede notar un incremento paulatino en la preferencia de la modalidad a distancia.

Figura 4. Distribución de la cobertura efectiva por modalidad de estudios en Ecuador en el periodo 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

En el año 2004, se observa una clara disminución en la tasa de crecimiento de la educación en horario diurno, a favor de la educación en dos jornadas; pero, posteriormente, esa modalidad se incrementa considerablemente hasta el 2010, mientras que la nocturna disminuye. Igualmente, se puede notar que, en los años 2004 y 2006, hubo un incremento en la cobertura de educación en jornada doble y vespertina.

• Relación entre cobertura, modalidad de estudios y política pública

Los resultados, en cuanto a coberturas bruta y efectiva, así como los relacionados con la modalidad de estudios, pueden relacionarse con la política pública implementada por los diferentes gobiernos.

Entre los años 1990 y 1996, los indicadores de cobertura muestran variaciones positivas. Vinculando estos resultados con la política pública, es necesario recalcar que, en este periodo en Ecuador, se crearon 13 universidades y escuelas politécnicas (cuatro públicas, siete autofinanciadas y dos cofinanciadas), de un total de 72 registradas en el país para esa fecha.

En 1997, a pesar de que se crearon tres particulares y una cofinanciada, tanto las tasas de cobertura bruta y efectiva como la tasa potencial,

experimentaron un leve descenso. Esto se puede atribuir al inicio de la crisis económica que originó un flujo migratorio considerable de ecuatorianos a Europa, en busca de mejores condiciones de vida. De acuerdo con estudios realizados con base en los resultados del censo poblacional del 2001, que incluyó variables relacionadas a la migración, el 15% de los emigrantes eran personas con algún nivel de educación superior.

En el año 1998, en el país se agudiza la crisis económica. Ante esa situación, las expectativas de los ecuatorianos cambiaron de forma radical, provocando la variación de la cobertura bruta y efectiva de forma más abrupta que en la población en edad de estudio (casi cuatro puntos porcentuales en relación con 0,6% de disminución de la tasa potencial).

En el año 1999, las tasas de cobertura se recuperan de forma momentánea, lo que se podría atribuir al incremento en la oferta académica, pues, en ese año, se crean cinco universidades particulares y una pública, en cinco diferentes provincias del país.

En el año 2000, las tasas de cobertura bruta y efectiva vuelven a caer, lo que se podría atribuir al recrudecimiento de la migración como efecto de la crisis de 1999, que dejó en la pobreza a millones de ecuatorianos. Esto se explica porque en ese año también disminuye la tasa potencial de educación superior.

En los años 2001 y 2002, las tasas de cobertura bruta y efectiva se recuperan considerablemente (cuatro y seis puntos porcentuales respectivamente); lo que se puede explicar por la ilusión monetaria que vivieron los ecuatorianos con el ingreso a una economía dolarizada y la trituration de las deudas por la *Ley de Desagio*⁷, que permitió que muchas personas decidieran hacer inversiones a largo plazo, dentro de las cuales se puede incluir a la educación superior.

En el año 2003, se nota nuevamente una caída en las tasas de cobertura, debido, probablemente, a que los agentes económicos, una vez terminada la ilusión monetaria, vuelven a tomar decisiones con base en las expectativas

⁷La Ley de Desagio provocó que las deudas adquiridas en sucres a tasas de interés superiores al 50%, se refinanciaran con tasas de interés en dólares de 1 dígito, lo cual provocó una recuperación considerable de las personas de clase media alta y alta, que eran las que mantenían mayores niveles de endeudamiento.

racionales, dejando de lado la decisión de estudiar una carrera de tercer nivel. Como respuesta a la disminución de la demanda, en este año, no se crea ninguna universidad ni escuela politécnica.

En el año 2004, cuando la economía retoma su ritmo de crecimiento, regresan los indicadores de cobertura a niveles similares a los de 1998. Sin embargo, se da una disminución considerable en la modalidad de estudios en horario diurno, en favor de la modalidad vespertina y de dos jornadas. Esto puede deberse a que muchos estudiantes, luego de terminar la euforia de la dolarización y una vez que se hubieron adquirido deudas a largo plazo, se vieron obligados a combinar sus estudios con jornadas de trabajo.

Entre los años 2004 y 2007, se crearon 10 nuevas universidades, de las cuales solo una es pública. Como respuesta a esta situación, se nota un incremento sostenido en las tasas de cobertura, con una pequeña caída en el 2005, año en el que Ecuador vive un periodo de agitación política.

En el 2006, es elegido presidente de la República el economista Rafael Correa, ofreciendo un cambio radical en el modelo económico vigente hacia uno de economía social de mercado, que incluía la gratuidad en la educación superior. Esta medida causó un incremento considerable en las tasas de cobertura para los años subsiguientes.

Asimismo, a partir del año 2007, la tasa de cobertura en la modalidad nocturna disminuye a favor de la jornada diurna. Esto podría atribuirse a la implementación de una política pública socialista que incluye la ampliación de la gratuidad en la educación superior.

El incremento constante a lo largo de la primera década del 2000, en cuanto a la elección de la modalidad de estudios a distancia, se debe a una política pública en educación superior de tinte neoliberal, que permite a la IES ofertar programas y carreras en cualquier modalidad, simplemente informando al Conesup, lo que les permite aprovechar las tecnologías de comunicación aplicadas a la educación.

Cabe recalcar que la efectividad de la política pública sobre la cobertura de educación superior se puede explicar desde la concepción misma de la IES como parte de la sociedad, entendida como un sistema. Dentro de este

sistema, el Estado y el mercado serían subsistemas de la sociedad, mientras que la IES sería una superestructura respecto de la sociedad civil y se encargarían de definir y transmitir valores y modos de vida en un marco de universalidad y pluralismo, fundamentos de la democracia.

Para impulsar el desarrollo, no basta con incrementar la oferta académica, sino que ella debe ser de calidad y excelencia, respetando la autonomía de las instituciones de educación superior; sin embargo, también es cierto que la creación de estados democráticos, además de defender a los ciudadanos del Estado, fortalecen la economía capitalista de mercado. Al otorgar al mercado libertad absoluta, la oferta, lejos de satisfacer la demanda universal, se concentra en la producción de bienes y servicios para los cuales exista poder adquisitivo. Este principio también se cumple para la educación superior donde la oferta de carreras y programas responde a la demanda estudiantil.

El acceso y la participación a la educación terciaria ya no se limitan a la provincia o región de donde el estudiante esté radicado. Una manera de que las personas amplíen su conocimiento, aun cuando en su lugar de origen no haya suficiente oferta universitaria, o las carreras ofertadas no guardan correspondencia con sus aspiraciones, es mediante la educación en línea, aprovechando las tecnologías de la información. Esta modalidad de estudios involucra menores costos y mayores beneficios para los estudiantes y las instituciones.

Aunque los costos y beneficios monetarios directos, de corto plazo, relacionados con esta modalidad de estudios, son bastante difíciles de medir, el análisis de las tasas de estudio a distancia –comparado con las otras modalidades de estudio– puede proporcionar información valiosa para hacer recomendaciones de política pública.

Al relacionar los resultados obtenidos, a partir del análisis de cobertura con los de modalidad de estudio, se puede notar que, en el 2002, cuando se da un incremento sustancial en las tasas de cobertura, la modalidad de estudio que experimenta mayor crecimiento es el de horario nocturno, mientras que la de dos jornadas decrece en la misma proporción. A partir del 2004, la tendencia creciente del horario diurno guarda correspondencia con la tendencia creciente de las tasas de cobertura. En este mismo periodo se observa una relación inversa entre el horario diurno y la modalidad a distancia.

Es posible, por lo tanto, inferir que, frente a una política pública neoliberal, para incrementar las tasas de cobertura, se deben crear más programas flexibles para que los estudiantes puedan, al mismo tiempo, trabajar y asistir a una IES. Cuando se aplica una política pública paternalista, al desaparecer el costo directo de la matrícula, las personas están más dispuestas a acceder a un programa diurno que se considera de tiempo completo, el cual permite terminar la carrera más rápido y en muchos casos mejorar la calidad de la educación superior.

Para concluir, a fin de presentar una evaluación general de la efectividad de las políticas públicas en esta categoría, es posible sumar las diferentes tasas de cobertura y compararlas entre sí, a lo largo del periodo de investigación. Fundamentalmente, se nota un crecimiento acumulado de 55,56% en cobertura bruta y de 62,93% en cobertura efectiva, frente a un decrecimiento acumulado de 18,59% en la población en edad de estudio. Estos indicadores dan como resultado un incremento real de 74,15% en cobertura bruta y de 81,25% en cobertura efectiva. Analizando la categoría de cobertura, puede afirmarse que la política pública en educación superior aplicada en el periodo de estudio fue efectiva.

3.3 Equidad

Uno de los fines de la educación superior es el desarrollo de la democracia, sin embargo, masificación no es necesariamente sinónimo de democratización. Si un sistema educativo muestra una tendencia elitista desde sus primeros grados, es ilusorio creer que esa tendencia puede remediarse con simples medidas encaminadas a ofrecer iguales oportunidades de acceso a la educación superior, a quienes egresan de la enseñanza media.

La equidad educativa depende entonces de políticas públicas más amplias; más allá de aquellas adoptadas en el marco de la política pública de educación superior. La implementación de estrategias de acceso a la educación superior, que permitan superar las barreras étnicas, de género, culturales y sobre todo que permita igualar las condiciones de entrada tienen mucho que ver con una auténtica democratización. Por ese lado, el concepto de equidad se liga con el de la educación permanente, que considera al hombre como sujeto educable en todas las etapas de su vida.

La democratización implica, por lo tanto, la posibilidad de atender los requerimientos de educación permanente de cualquier persona, en cualquier parte donde se encuentre, independientemente de su etnia y género y en el momento que esta desee aprender. Solo así sería posible poner tales oportunidades a disposición de sectores sociales que, por distintas razones, no habrían tenido acceso a la educación superior tradicional (Tünnermann, 1996).

Los cupos en educación superior, al igual que los cargos profesionales, son bienes sociales escasos por lo que se requiere de un mecanismo apropiado que permita distribuirlos entre toda la población de manera equitativa. Los cargos profesionales se pueden convertir, a su vez, en honor y estatus, poder y prerrogativa, bienestar y confort. Las plazas universitarias, al igual que los cargos sociales, se estiman no solo por su valor de cambio, sino también por lo satisfactorio de la experiencia académica y asociativa en sí mismas. El hecho de valorar la experiencia no da a nadie, *per se*, el derecho de tenerla.

Dado que la IES desempeña el papel de comunidades académicas con sus propios objetivos asociativos, y también son filtros para los cargos profesionales y otros oficios cualificados, los estudiantes deben disponer de condiciones necesarias para su admisión. Aun cuando lo hagan, demostrando aptitudes para realizar un trabajo académico aceptable, deberán competir para ser admitidos con otros candidatos académicamente cualificados, porque las plazas universitarias son escasas en relación con la cantidad de candidatos cualificados.

El principio de la no discriminación se aplica a la distribución de los cupos, de la misma manera que se aplica a la distribución de cargos profesionales. Ambos espacios son valorados por razones semejantes y la no discriminación en la distribución de los cargos requiere, a su vez, la no discriminación en la distribución de los cupos en educación superior (Guttman, 2001). En este sentido, el principio de equidad debe interpretarse como la no discriminación.

Para Rawls (2001), el principio de equidad se puede aplicar tanto a las acciones individuales como a la estructura básica de la sociedad. En conexión con la teoría de la justicia que establece que es justa una acción individual, siempre y cuando se realice bajo las normas de una institución que también

actúa de forma justa, y cuando el acuerdo sea voluntario considerando sus ventajas y oportunidades.

La educación superior, al estar dirigida a personas mayores de edad, puede fácilmente brindarse en un marco de igualdad de oportunidades pero en respeto a la soberanía del consumidor, pues el estudiante conoce las ventajas directas de la profesionalización, por lo que sería justo que toda persona que cumpla con las condiciones de entrada y así lo desee, pueda ser parte del sistema de educación superior.

Una política pública en educación superior que incluya un proceso efectivo de admisión al tercer nivel basado en la igualdad de oportunidades, es necesaria para alcanzar niveles óptimos de equidad y lograr una verdadera democratización de la educación. Aunque la educación superior es un bien meritorio que permite la generación de externalidades positivas, la admisión selectiva a las instituciones de educación superior es necesaria para la libertad democrática, donde la no exclusión es un parámetro limitado por las restricciones propias de los recursos económicos.

La equidad requiere que todo ciudadano democrático sea tratado no igual, sino *como un igual* en la distribución de los cupos de educación superior. Según Guttman (2001) la medida en la que los ciudadanos puedan contribuir con los objetivos democráticos de la educación superior será la base para determinar la consideración que merecen.

La equidad, tal como se aplica a la admisión a una carrera de tercer nivel, consta de dos partes: la primera estipula que las cualificaciones o el conjunto de normas establecidas para acceder a una IES deben ser relevantes para los legítimos propósitos de la educación superior. La segunda es que a todos los aspirantes que estén cualificados o satisfagan los requisitos de ingreso, se les debe dar la misma oportunidad para su admisión. La simplicidad del principio enmarca la complejidad que supone aplicarlo para juzgar programas concretos de admisión.

El trabajo duro comienza en el intento de establecer qué cualificaciones resultan relevantes para ser admitido en una IES y qué es lo que se debe interpretar como consideración igualitaria de quienes alcanzan estas calificaciones. Tras establecer las cualificaciones que resultan relevantes para

sus objetivos sociales legítimos, la IES debe considerar equitativamente a todos los candidatos cualificados, donde los casos similares se deben tratar de forma similar (Guttman, 2001).

Tal como se expuso anteriormente, los fines primarios de la educación superior comprenden la formación de personas con una perspectiva cognoscitiva humanista, que les permita acceder a la esencia humana que caracteriza a la sociedad. La sociedad ecuatoriana está conformada por hombres y mujeres de múltiples grupos étnicos y con diferentes capacidades y responsabilidades. Para poder alcanzar el fin primario de la educación superior, es necesario que todas las personas tengan las mismas oportunidades de acceder a una institución de educación superior.

Para evaluar qué tanto se ha cumplido el fin primario de la educación superior, es necesario analizar la variación en la cobertura que han experimentado las personas entre 18 y 24 años en el Ecuador, en los últimos 20 años.

Un incremento equitativo en la cobertura implica que el crecimiento en la tasa de escolaridad debería ser relativamente igual para todas las personas en edad de estudiar, sin importar género, etnia o condición social.

Para el análisis de equidad en educación superior en Ecuador, en la investigación realizada, se tomaron los datos obtenidos de la encuesta de empleo y desempleo urbano.

- **Género**

La Tabla 6 muestra la distribución por género en la población de Ecuador en edad de estudiar (en los tres niveles de educación).

Tabla 6. Distribución de la población en edad de estudiar en Ecuador, por género, entre 1990-2010

Año	Participación por Género	
	Hombres	Mujeres
1990	47,83%	52,17%
1991	47,15%	52,85%
1992	48,05%	51,95%
1993	48,43%	51,57%
1994	47,51%	52,49%
1995	47,96%	52,04%
1996	49,30%	50,70%
1997	48,28%	51,72%
1998	47,65%	52,35%
1999	48,06%	51,94%
2000	50,08%	49,92%
2001	49,50%	50,50%
2002	48,18%	51,82%
2003	50,35%	49,65%
2004	50,08%	49,92%
2005	46,86%	53,14%
2006	51,00%	49,00%
2007	51,50%	48,50%
2008	51,41%	48,59%
2009	52,04%	47,96%
2010	52,76%	47,24%

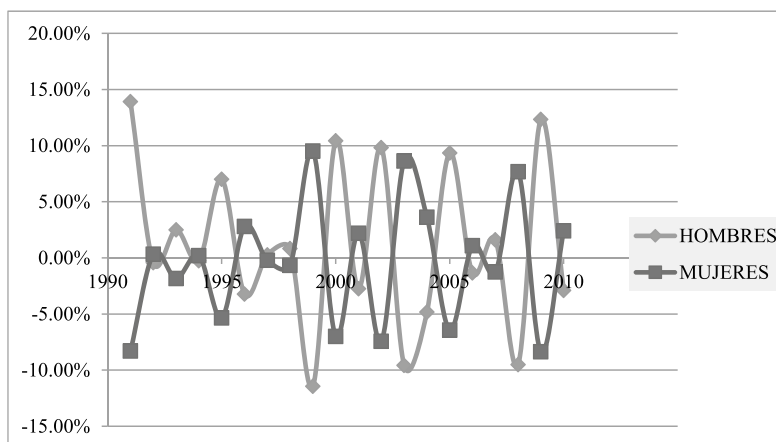
Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

En los primeros 12 años (1990-2002,) con excepción del año 2000, la proporción de mujeres en edad de estudiar era mayor que la de hombres. Esta preponderancia femenina se invierte a partir del año 2003, con la excepción del 2005, en el que se observa mayor prevalencia de población femenina.

Este comportamiento podría relacionarse con la crisis de 1999, que trajo consigo el fenómeno de la migración, haciendo que muchas de las personas en edad de estudiar se trasladaran hacia otros países, en busca de mejores oportunidades. Los datos indican que una gran cantidad de mujeres emigraron, partiendo de que las ofertas de trabajo mayoritariamente se presentaron para las féminas, permaneciendo los hombres en el país.

A partir de esta distribución, puede analizarse la tendencia de la cobertura bruta por género, como se muestra en la Figura 5.

Figura 5. Tendencia de la cobertura bruta de educación superior, según género, entre 1990 y 2010



Fuente: Elaboración propia a partir las Encuestas Nacionales de Empleo.

A partir del año 2000, con la reactivación de la economía, la necesidad de la población adulta que no había ingresado o que había abandonado los estudios superiores se incrementó, viéndose obligado ese sector poblacional a adquirir educación formal, puesto que existe un mayor requerimiento formativo exigido, tanto por el sector público como el privado. Además, las universidades particulares, autofinanciadas y cofinanciadas por el gobierno ecuatoriano, creadas a partir del año 1998 –y que para el 2000 ya tienen cierta trayectoria y posicionamiento en el mercado– ofrecen comodidad en los horarios de clases, así como gran variedad de opciones profesionales, logrando el incremento de la cobertura. Este incremento puede observarse en la Tabla 7.

Tabla 7. Cobertura bruta en educación superior, por género en Ecuador, entre 1990-2010

Año	Tasa de Participación	
	Hombres	Mujeres
1990	15,16%	17,07%
1991	14,74%	17,72%
1992	15,41%	19,36%
1993	14,85%	18,15%
1994	16,35%	19,35%
1995	16,78%	17,87%
1996	16,46%	19,66%
1997	16,61%	18,94%
1998	17,20%	18,85%
1999	16,38%	22,56%
2000	13,78%	17,34%
2001	16,86%	21,77%
2002	25,97%	26,81%
2003	14,24%	19,27%
2004	14,49%	21,12%
2005	16,61%	18,21%
2006	15,71%	20,84%
2007	17,47%	22,97%
2008	17,45%	27,21%
2009	19,73%	25,73%
2010	19,11%	27,04%

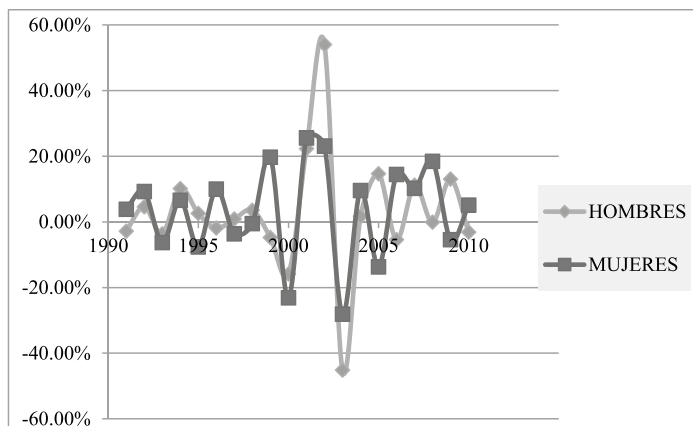
Fuente: Elaboración Propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

A lo largo del periodo investigado, se ha incrementado paulatinamente la cobertura bruta, tanto para hombres como para mujeres, como puede observarse en la Tabla 6. La cobertura para mujeres ha sido siempre mayor en comparación con la de hombres, lo que se puede explicar debido

a que socialmente se considera que el sexo masculino debe afrontar la responsabilidad económica del hogar, restándole oportunidades para invertir 4 o 5 años de estudio de una carrera universitaria, sobre todo cuando en Ecuador, la tasa de matrimonio en adolescentes sigue siendo bastante alta. Incluso, el crecimiento de la cobertura bruta de mujeres en educación superior desde 1990 a 2010, ha sido de 7,54 puntos porcentuales, frente a 6,48 en los hombres. Por un lado, históricamente, las mujeres han tenido menos acceso a la educación superior, pero, por otro lado, los procesos de reivindicación de los derechos de las mujeres en los últimos 20 años o más, posiblemente, inciden en el incremento de la cantidad de mujeres cursando estudios superiores.

Las variaciones en las tasas de cobertura bruta por género pueden observarse en la Figura 6. Como producto de la crisis económica de 1999, la tasa de hombres experimentó una caída sustancial con respecto al año anterior, mientras que la de mujeres se incrementó. Para el 2000, la tasa de cobertura para mujeres sufrió una caída aún mayor que la de los hombres. En el año 2001 se recuperan ambas tasas, pero la de los hombres es mayor y, en el 2003, se vuelve a observar una caída. A partir del año 2004, no se puede establecer una tendencia que pueda explicarse por efecto de la política pública.

Figura 6. Variación anual de la cobertura bruta en educación superior en Ecuador, según género, entre 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

En el caso de la cobertura efectiva distribuida por género de la población en edad de estudiar en la educación superior del Ecuador, entre 1990 y 2010, se muestra en la tabla siguiente:

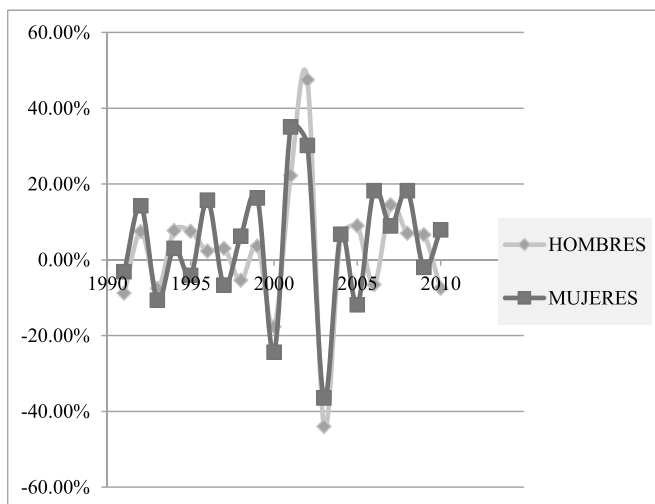
Tabla 8. Cobertura efectiva por género en la población en edad de estudiar en la educación superior del Ecuador, entre 1990-2010

Año	Tasa de participación	
	Hombres	Mujeres
1990	12,63%	12,79%
1991	11,51%	12,38%
1992	12,36%	14,15%
1993	11,42%	12,64%
1994	12,29%	13,02%
1995	13,22%	12,48%
1996	13,51%	14,45%
1997	13,92%	13,48%
1998	13,16%	14,32%
1999	13,64%	16,64%
2000	11,22%	12,58%
2001	13,71%	16,99%
2002	20,22%	22,11%
2003	11,33%	14,05%
2004	12,02%	14,99%
2005	13,11%	13,21%
2006	12,24%	15,62%
2007	14,01%	17,01%
2008	14,99%	20,10%
2009	15,98%	19,70%
2010	14,78%	21,25%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo

La tendencia en el comportamiento de la cobertura efectiva es similar a la de la bruta, como se muestra en la Figura 7, ya que una alimenta a la otra. Sin embargo, la diferencia en este comportamiento se hace notable a partir de 1997. En ese año, la crisis política, desencadenada por la subida al poder del presidente Abdalá Bucarán, trae consigo la agudización de la situación financiera negativa del país, que concluye con la crisis económica en 1999, cuando los ecuatorianos vieron la migración como solución a sus problemas. De las personas que abandonaron el país, las mujeres con estudios superiores fueron las que migraron en mayor proporción y ello explicaría ese comportamiento.

Figura 7. Variación anual de la cobertura efectiva de la educación superior en Ecuador, por género, entre 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

En el año 2001, con la apertura de la economía dolarizada, ocurre la estabilización de los sueldos y la población ya pudo pensar en inversiones a largo plazo, dentro de los cuales se incluye a la educación superior. Sin embargo, debido a que estudiar una carrera universitaria, en mucho de los casos, trae consigo un costo de oportunidad grande que implica sacrificar al menos una parte de los ingresos derivado del trabajo remunerado, los hombres no siempre pueden retomar sus estudios universitarios. Esto podría

explicar por qué en ese año, el incremento en la tasa de cobertura efectiva de mujeres es mucho más alta que la de los hombres.

• Etnicidad

Ecuador, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, es una sociedad multiétnica. A pesar de esta realidad, hasta el momento, se mantiene la discriminación hacia los llamados grupos minoritarios.

La discriminación y la exclusión por etnia es parte de un proceso histórico de América Latina, basado en la dialéctica de la negación del otro (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1993). Este proceso podría ser reorientado por el Estado a través de la política pública que, más allá de pretender incrementar la cobertura a través de un proceso homogeneizador e integrador de los distintos pueblos étnicos a la cultura e identidad nacional, busque mejorar los niveles de equidad.

En este punto, es necesario recalcar que la raza es una definición primaria, asociada a distinciones biológicas vinculadas a atribuciones genotípicas y fenotípicas, especialmente al color de la piel; mientras que etnicidad se vincula a factores de orden cultural. Aunque en muchas ocasiones ambas categorías son difícilmente separables, «etnicidad» es un concepto posracial, que está fuertemente influenciado por el constructivismo y el relativismo cultural, que concibe que tanto la raza como la etnicidad son construcciones sociales y culturales (Bello y Rangel, 2000).

Un planteamiento de este tipo debiera estar inspirado en la dinámica propia de todos y cada uno de los grupos étnico, dentro de los cuales se cuentan los pueblos indígenas y afroecuatorianos, en sus posibilidades y potenciales de autodesarrollo, en su lógica y conocimiento, aspectos visibles bajo el fenómeno social y cultural de la emergencia de identidades.

Tomando en consideración tal parámetro, es visible y legítima la necesidad de que todos los grupos étnicos accedan en igualdad de oportunidades a la educación superior. De esta manera, se puede construir una ciudadanía moderna, que considere los rasgos y conductas propias que definen la identidad del país, basada en múltiples y diversas identidades específicas de crecimiento y desarrollo para la integración y cohesión social, reconociendo el

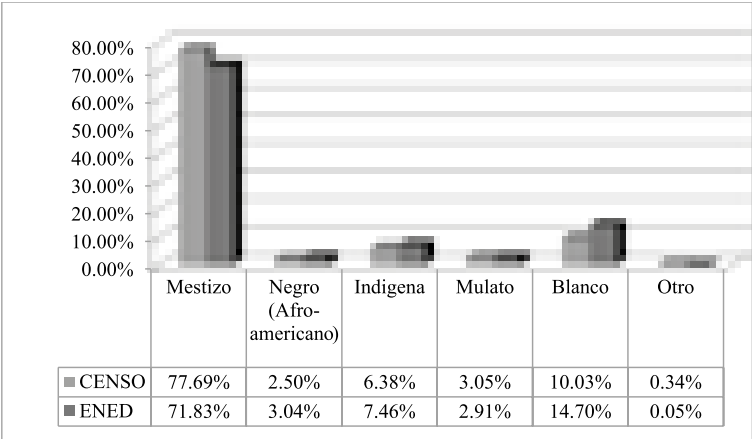
carácter multiétnico y pluricultural de Ecuador, abandonando así el paradigma negador y homogeneizador.

La importancia de categorías como la etnicidad radica en que, a través de la historia y hasta nuestros días, los rasgos físicos y biológicos como el color de la piel, el grupo de sangre o la cultura de pertenencia, han marcado la pauta para la inequidad y la discriminación, debido a una supuesta superioridad de ciertos grupos o con mejores y más legítimos derechos (Oommen, 1994). En conjunto, el género y la etnicidad sostienen variados mecanismos de dominación, a través de los cuales se impide el acceso equitativo de grandes grupos humanos al disfrute de bienes meritorios como la educación superior.

Es necesario anotar que en Ecuador el estudio de la etnicidad se introduce en el 2001, año en el cual en el Censo de Población y Vivienda se agrega una pregunta, a los mayores a 15 años, sobre cómo se consideran, pudiendo escoger una respuesta entre indígena, negro, mestizo, mulato, blanco u otro. Esta pregunta se replicó en las Encuestas de Empleo hasta el año 2010, en cuyo momento cambió, tanto en el Censo de Población como en la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano (ENEMDU), para indagar sobre la autoidentificación según la cultura y costumbres del encuestado o censado; un concepto más asociado a los criterios técnicos de etnicidad.

En las Figuras 8 y 9 se presentan los resultados de la variable etnicidad para los años 2001 y 2010, respectivamente, en la población ecuatoriana en edad de estudiar, utilizando las mismas definiciones usadas en las encuestas originales.

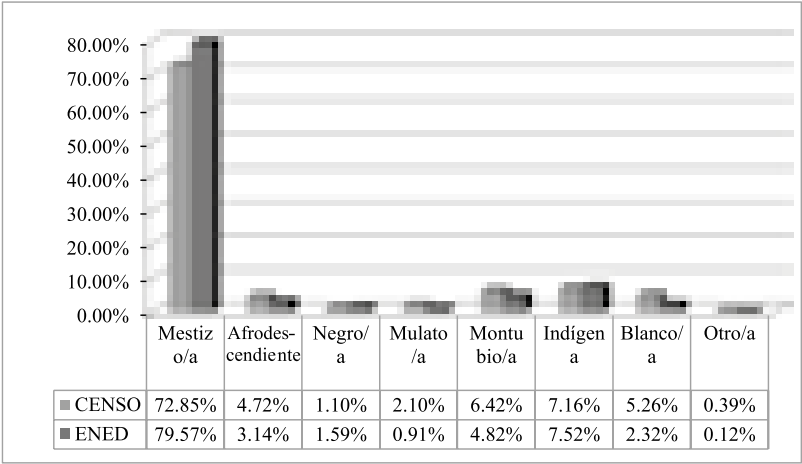
Figura 8. Población de Ecuador en edad de estudiar, según etnia, en el año 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

Como se muestra en la gráfica anterior, existe una variación entre la distribución por etnia, según la fuente de donde se tomen los datos; lo cual se debe a que es una variable algo subjetiva, pues se mide preguntando a la persona encuestada sobre el grupo étnico al que considera que pertenece. Así, se puede apreciar que, según el censo, el 77,69% de la población se consideraba mestiza, mientras que tal participación disminuyó a 71,83%, según la Encuesta de Empleo. De igual manera, se observa una diferencia considerable para la participación de la población que se considera blanca, ubicándose en 10,03% según el censo y en 14,70% según la encuesta de empleo.

Figura 9. Población de Ecuador en edad de estudiar, según etnia, en el año 2010



Fuente: Elaboración Propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

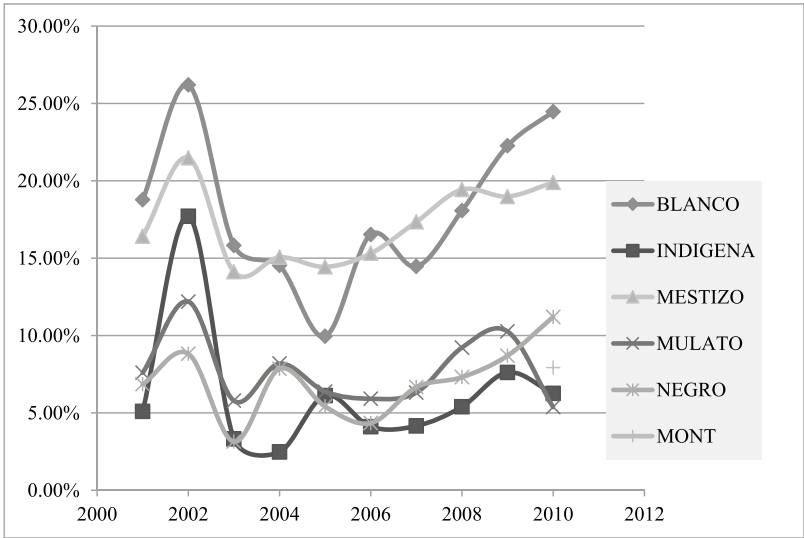
En el censo del 2010, cuando la pregunta relacionada a etnia toma una definición más de identidad, se agrega la opción de montubio. En Ecuador, los montubios son los habitantes de los campos ubicados en la región surcosteña, especialmente en las provincias de Guayas, los Ríos y Manabí. Esa población, tomando en cuenta las características genéticas, generalmente se ubican entre los blancos, pues descienden de la mezcla entre inmigrantes europeos y trabajadores locales mestizos. Por esa razón se puede notar que, con relación a los datos del 2001, cuando se agrega la categoría de montubio, disminuye considerablemente la participación de los blancos; igualmente, se mantiene la diferencia entre los resultados obtenidos a través del Censo de Población y de los obtenidos a través de la Encuesta de Empleo, aunque en esta ocasión la proporción se invierte. Tomando en consideración el censo, la participación del pueblo blanco es de casi siete puntos porcentuales menor en comparación con los datos obtenidos a través de la encuesta de empleo; fenómeno inverso al observado en el año 2001.

Aunque el Censo de Población es una herramienta más completa, por cuanto cubre el 100% de la población. Para el análisis consiguiente se utilizaron los datos obtenidos a partir de las Encuestas de Empleo, por

encontrarse en estas una mayor cantidad de datos, lo que permitió hacer un análisis comparativo más completo, como se explicó anteriormente.

Tomando en consideración los datos anteriormente expuestos, fue posible graficar el comportamiento de la cobertura bruta de educación superior entre el 2001 y el 2010, según los grupos étnicos y que se muestra en la Figura 10, a continuación.

Figura 10. Cobertura bruta de educación superior en Ecuador, según etnicidad, entre 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

En la Figura anterior, se puede notar que la cobertura bruta en educación superior, a lo largo del periodo estudiado, es mayor para el grupo de blancos y mestizos que para los indígenas, mulatos y afrodescendientes, lo cual refleja la inexistencia de igualdad de oportunidades entre los grupos étnicos.

Puede inferirse, asimismo, que la política pública implementada en el nuevo milenio ya sea de liberalización de la educación superior o paternalista, no ha sido eficaz en cuanto a equidad étnica. Sin embargo, a partir del año 2008, se aprecia una mejora en la cobertura de los pueblos afrodescendientes, por lo que es posible inferir que la gratuidad en la educación superior ha sido

mayormente aprovechada por este grupo poblacional. Esto es coherente con el hecho de que, en el país, los descendientes de los afroamericanos son los grupos con menor poder adquisitivo, y precisamente esos grupos han sido priorizados en la política pública dirigida a disminuir la brecha social.

Por otro lado, hay que resaltar que el grupo étnico de blancos, al ser, generalmente, el de mayor poder adquisitivo, es más sensible hacia los efectos de la crisis política. En el 2005, año de agitación política en Ecuador, cae considerablemente la cobertura bruta en educación superior, mientras que este indicador para los indígenas experimentó un crecimiento. Esto se explica por la memoria histórica de la sociedad, pues en la crisis política del año 1997 el grupo que salió fortalecido fue el conformado por los pueblos indígenas.

El grupo étnico denominado «Otro», está conformado, en el periodo de análisis, principalmente por hijos de migrantes chinos. Este grupo, a partir del año 2009, se incrementa considerablemente. En junio del 2008, el presidente Rafael Correa anuncia que su gobierno eliminaría unilateralmente el requerimiento de visa para aquellas personas que desearan visitar Ecuador. Esa medida entra en plena vigencia en junio del mismo año, lo que provoca el inicio de una ola inmigratoria, razón por la cual se nota un incremento del 27% en la cobertura bruta de este grupo de población. En el año 2010, aunque la tasa de variación disminuye, sigue siendo alta la cobertura bruta.

• Condición de inactividad

Una de las variables que se mide en las Encuestas de Empleo es la condición de inactividad de las personas mayores de 10 años, que conforman la población económicamente inactiva (PEI). Para ser considerada parte del PEI, una persona debe cumplir con, al menos, una de las características siguientes: ser estudiante a tiempo completo, no trabajar de forma remunerada, dedicarse a las labores domésticas, tener algún grado de discapacidad física o mental que no le permita trabajar, estar jubilado, tener como única fuente de ingreso la renta u otra condición de inactividad.

El hecho de que una persona en edad comprendida entre 18 y 24 años no pertenezca a la población económicamente activa (PEA), no es condición forzosa para que no sea parte del sistema de educación superior. Una política pública efectiva debería estar dirigida a brindar a estas personas la

oportunidad de acceder a una carrera universitaria. En la Tabla 9, se presentan los resultados del análisis de cobertura efectiva de este grupo poblacional.

Tabla 9. Cobertura efectiva en educación superior en Ecuador, por condición de inactividad, entre 1990-2010

Año	Ama de			
	Casa	Discapacitados	Rentista	Otro
1990	0,95%	0,00%	14,29%	0,00%
1991	1,29%	0,00%	0,00%	2,83%
1992	2,50%	2,13%	-	1,31%
1993	2,00%	2,63%	-	0,00%
1994	0,74%	0,00%	0,00%	0,00%
1995	1,08%	0,00%	66,67%	0,00%
1996	0,00%	0,00%	0,00%	1,37%
1997	0,00%	0,00%	0,00%	0,63%
1998	0,00%	0,00%	20,00%	0,93%
1999	0,17%	0,00%	0,00%	0,83%
2000	0,86%	0,00%	-	0,00%
2001	1,26%	3,19%	27,78%	0,00%
2002	3,49%	0,00%	11,76%	2,00%
2003	1,60%	0,70%	33,33%	2,88%
2004	1,49%	0,00%	20,00%	1,75%
2005	0,93%	0,78%	22,22%	0,80%
2006	1,11%	2,13%	-	1,85%
2007	1,39%	0,00%	0,00%	1,08%
2008	0,69%	0,00%	40,00%	0,00%
2009	0,09%	0,00%	-	4,08%
2010	0,00%	0,00%	0,00%	0,93%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

De forma general, en el periodo estudiado, se puede notar que la cobertura efectiva de educación superior dentro de la PEI está muy por debajo de la

cobertura promedio, lo que reafirma que en Ecuador la política pública con respecto a este grupo poblacional fue inequitativa.

En cuanto a las amas de casa, en el año 2002, que fue el año de mayor cobertura, este indicador alcanzó apenas un 3,49%, frente al 21,20% de cobertura efectiva general.

En el grupo de discapacitados la inequidad es aún mayor, puesto que, en la mayoría de los años, la cobertura es nula. Cabe recalcar que el vicepresidente de la República, Lenin Moreno, en funciones desde el año 2007, al ser parte de la población con discapacidad, introdujo políticas públicas en varias áreas dirigidas a mejorar los niveles de equidad en este grupo poblacional; sin embargo, hasta el año 2010 aún no existían políticas públicas en el campo de la educación y mucho menos en educación superior, lo cual se puede apreciar en los resultados expuestos en la Tabla 8.

En el grupo de rentistas los resultados son más favorables. Esto se debe a que tienen ingresos económicos suficientes y el tiempo necesario para estudiar una carrera universitaria, independientemente de la política pública. Es interesante observar que, a partir del año 2001, se incrementa considerablemente la cobertura efectiva de educación superior para esta parte del sector poblacional, lo que podría explicarse como resultado de la dolarización de la economía, que permitió tomar decisiones a largo plazo, dentro de lo cual se incluye el estudiar una carrera universitaria, además del fenómeno de la homologación de pensiones para jubilados (que muchas veces tienen bajo su tutela a estudiantes), que se concretó como parte del programa de gobierno del presidente Rafael Correa.

3.4 Pertinencia

Organizar las actividades productivas de la sociedad es buena medida y coadyuvar a que las personas se profesionalicen en una dirección apropiada para atender esas actividades parece una buena opción; sin embargo, el funcionamiento de los tejidos y las instituciones sociales siempre ha sido complejo y problemático. En la búsqueda de soluciones para la intrincada vida social, todas las comunidades humanas han generado alguna forma de educación.

En el lenguaje de hoy, la educación es designada como palanca del desarrollo, como factor de innovación, ventaja estratégica en el proceso productivo, medio insustituible para promover la identidad nacional, entre otros criterios.

Desde el preescolar hasta la educación superior, el acceso generalizado a la educación de calidad tiene un valor social intrínseco, que se refleja en una población con mejores competencias laborales, un mayor bienestar material y mejores condiciones de vida. De hecho, el nivel promedio de educación se considera típicamente como un indicador clave del desarrollo humano de una nación. En los países que han estado o están en acenso en el camino del desarrollo, la educación tiene un papel crítico, tanto para mejorar las habilidades y capacidades productivas, como para promover la integración y la movilidad social.

La educación tiene razón de ser en función de las expectativas de la sociedad en que ocurre. Las sociedades esperan que sus educandos cumplan el papel de visionarios o, al menos, de vanguardistas y anticipen o intuyan eventuales necesidades y problemas en el futuro. En el caso de la educación superior, especialmente el tercer nivel, la responsabilidad en estos asuntos es suprema.

Todos los elementos citados denotan la importancia del principio de pertinencia en la educación superior.

A nadie escapa que la dinámica relación entre las distintas instituciones sociales es a menudo conflictiva y que la interacción entre el sistema de educación superior y las otras instituciones de la sociedad no son la excepción. La IES vive una constante disyuntiva entre cooperación y divorcio con otros actores sociales (gobiernos, empresarios, líderes de opinión, partidos políticos, gremios de profesionistas, incluso cada familia y cada ciudadano).

El reconocimiento mutuo y el máximo crédito, hasta la esperanza mágica, lo mismo que el recíproco reclamo y la decepción total, dependen de la pertinencia del sistema de educación superior.

Según la Unesco (1998), la pertinencia en educación superior se considera primordialmente en función de su cometido y su puesto en la sociedad, de

sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el estado y la financiación pública y sus interacciones con otros niveles y formas de la educación. (s.p.)

La pertinencia, así definida, se entiende como la capacidad del sistema para adecuar lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen. Una carrera de tercer nivel es pertinente en cuanto sus resultados – medidos a través de las habilidades de la población estudiada, de los niveles de ingreso de este grupo poblacional o de los avances en ciencia y tecnología– se corresponden con las expectativas, necesidades, postulados y preceptos de la sociedad. Una forma de medir la pertinencia es midiendo la capacidad que tiene la economía para incorporar en su dinámica a los graduados de una IES y si lo hace en condiciones óptimas.

La pertinencia, con respecto al desarrollo, requiere, inevitablemente, de una ponderación, clasificación y jerarquización de las expectativas, necesidades y problemas en cada sociedad y en cada uno de sus sectores. Por otro lado, tanto los resultados como los procesos y elementos de un programa de educación superior han de ser congruentes y corresponder también con lo que las ciencias, las tecnologías, las disciplinas humanistas, los códigos éticos y otros, establezcan o acepten como algo permitido, verdadero, vigente, benéfico y útil.

Además del impacto de la educación en el desarrollo económico de cada nación debido a su efecto positivo en la ciencia y la tecnología, la educación superior tiene un efecto directo en el ingreso personal. La educación superior, ya sea pública o particular, requiere de un gasto elevado, que es subvencionado, en gran parte, por el mismo estudiante o su familia, por lo que la pertinencia exige que esta inversión sea recuperada en la vida laboral como profesional.

En general, cuando la educación superior es pertinente, mayores niveles de educación alcanzados, se asocian a remuneraciones e ingresos más altos. La educación también tiene un impacto potencial directo en el desempeño económico de la sociedad, por lo tanto, sus resultados deben ser congruentes con las necesidades del sector productivo, con lo que el individuo espera de la educación superior y con lo que el mercado es capaz de absorber para su crecimiento.

Para el análisis de pertinencia, en el presente estudio se utilizaron los datos obtenidos de las encuestas de condiciones de vida y que se relacionan con el grado y condiciones de empleabilidad, la condición de actividad y los niveles de ingreso.

A continuación, se presentan los resultados relacionados con la categoría de pertinencia, analizada a través de cuatro variables: ocupación global, afiliación a la seguridad social, condición de actividad y nivel de ingreso. Para el análisis de cada variable se hace una comparación entre un grupo de tratamiento y un grupo de control. El grupo de tratamiento está compuesto por las personas con algún grado de educación superior, mientras que el grupo de control lo conforman las personas sin educación superior.

Como se explicó anteriormente, se considera como edad para estudiar una carrera universitaria la comprendida entre 18 y 24 años. También, se considera que los egresados de una carrera universitaria tardan alrededor de un año para insertarse por completo en el mercado laboral, razón por la cual, para el análisis de pertinencia, se tomó la población comprendida entre los 26 y los 65 años (edad de jubilación), divididos en cuatro grupos etarios: 26-35, 36-45, 46-55 y 56-65 años. Esta división se hizo para entender si las diferencias entre el grupo de tratamiento y el grupo de control dependen de la edad.

• **Ocupación global**

La tasa de empleo global representa el índice de actividad económica de la sociedad. Esta tasa se obtiene dividiendo el número de personas que en las encuestas de trabajo respondieron que se encontraban trabajando, entre la población económicamente activa (PEA).

A continuación, se presentan los valores de ocupación global para la población comprendida entre 26 y 65 años, clasificada en cuatro grupos etarios.

Tabla 10. Tasa de ocupación global de la población con y sin educación superior, entre 1990-2010

Año	26-35 años		36-45 años		46-55 años		56-65 años	
	Sin educación superior	Con educación superior	Sin educación superior	Con educación superior	Sin educación superior	Con educación superior	Sin educación superior	Con educación superior
1990	91,49%	91,87%	94,56%	97,92%	95,78%	96,89%	93,56%	97,18%
1991	90,98%	91,51%	92,76%	97,42%	92,92%	96,17%	94,05%	95,45%
1992	86,59%	86,52%	90,74%	94,63%	91,08%	98,47%	89,41%	90,24%
1993	87,90%	83,43%	93,14%	87,15%	88,65%	100,00%	89,82%	93,55%
1994	91,67%	89,90%	92,32%	95,16%	93,73%	97,33%	91,70%	97,03%
1995	91,17%	92,92%	95,33%	95,67%	93,56%	96,83%	94,15%	97,27%
1996	86,97%	87,30%	91,63%	93,33%	91,06%	94,64%	91,38%	100,00%
1997	89,78%	87,37%	92,77%	94,64%	93,91%	95,93%	91,53%	95,28%
1998	86,60%	86,63%	89,58%	93,11%	91,55%	96,05%	89,76%	95,74%
1999	83,83%	86,14%	86,97%	90,51%	89,81%	93,57%	86,54%	94,48%
2000	90,36%	90,65%	91,91%	92,89%	91,85%	94,62%	92,30%	89,51%
2001	86,81%	84,84%	89,01%	87,84%	87,61%	89,13%	89,13%	90,51%
2002	87,57%	90,41%	90,73%	93,06%	91,12%	95,20%	89,15%	94,64%
2003	87,70%	85,70%	90,26%	88,61%	90,32%	88,14%	89,30%	85,05%
2004	89,83%	89,60%	89,97%	94,52%	90,99%	94,98%	89,95%	96,06%
2005	91,21%	90,42%	92,80%	95,09%	93,87%	96,03%	92,89%	96,24%
2006	92,14%	90,38%	93,36%	94,53%	93,99%	96,49%	93,24%	94,50%
2007	92,33%	91,29%	94,03%	93,98%	93,58%	96,74%	94,07%	95,71%
2008	92,57%	90,68%	93,54%	94,42%	94,04%	96,97%	93,50%	97,00%
2009	91,36%	88,73%	93,86%	94,98%	94,06%	94,69%	93,91%	94,79%
2010	92,43%	90,74%	94,43%	95,08%	93,53%	96,87%	93,48%	96,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

En la tabla anterior, se puede notar que, en casi todos los años, y en los cuatro grupos poblacionales, la tasa de empleo global del grupo de tratamiento es mayor a la tasa de población global del grupo de control. Al inicio, en el grupo de edad comprendida entre 26 y 35 años, donde se ubican los profesionales recién graduados del sistema de educación superior, esta

diferencia, en la mayor parte del periodo estudiado, es de menos de medio punto porcentual y en algunos periodos, incluso, la tasa de ocupación global del grupo de tratamiento es menor que la del grupo de control. Sin embargo, en el siguiente grupo etario, entre 36 y 45 años, la diferencia se empieza a marcar en casi tres puntos porcentuales, en el grupo comprendido entre 46 y 55 años, esta diferencia es de cuatro puntos porcentuales y en el grupo de 56 y 65 años la diferencia se mantiene en 3 puntos porcentuales.

• Seguridad social

Uno de los fines de la educación superior es mejorar las condiciones de vida de las personas, lo cual se mide a través de mejores niveles de salud y de sanidad. En Ecuador, todos los trabajadores formales deben, por ley, estar afiliados a la seguridad social, lo que, además de brindar salud preventiva y curativa, permite prepararse para la vejez, a través de un fondo de jubilación y, para cualquier eventualidad, por medio del seguro de cesantía.

Para calificar de pertinente la educación superior, no basta con que una persona con formación de tercer nivel esté trabajando, sino que lo haga bajo condiciones laborales básicas. Una de estas condiciones es la afiliación a la seguridad social, la cual puede ser a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) o el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

A continuación, se presentan los resultados de la población trabajadora con afiliación a la Seguridad Social, manteniendo los mismos grupos etarios.

Tabla 11. Tasa de ocupación global con afiliación a la seguridad social de la población con y sin educación superior, entre 1990-2010

Año	26-35 Años		36-45 Años		46-55 Años		56-65 Años	
	Sin Educación Superior	Con Educación Superior	Sin Educación Superior	Con Educación Superior	Sin Educación Superior	Con Educación Superior	Sin Educación Superior	Con Educación Superior
1990	31,21%	64,79%	35,45%	79,36%	33,90%	82,38%	29,08%	76,06%
1991	31,08%	61,81%	33,53%	75,85%	34,88%	74,16%	28,64%	81,82%
1992	29,77%	59,56%	33,91%	75,54%	35,67%	82,82%	32,42%	81,71%
1993	29,69%	56,07%	35,41%	74,30%	35,04%	79,52%	36,79%	84,95%
1994	28,65%	56,18%	32,41%	70,63%	35,52%	79,00%	33,74%	75,25%
1995	27,58%	57,38%	30,82%	67,73%	31,35%	81,59%	32,77%	80,00%
1996	27,64%	61,13%	32,66%	69,48%	34,71%	81,07%	32,85%	83,17%
1997	29,60%	58,62%	31,40%	68,33%	33,03%	78,28%	30,55%	85,83%
1998	23,23%	56,08%	25,10%	64,17%	29,85%	76,88%	28,90%	77,13%
1999	24,53%	56,25%	25,54%	65,61%	29,54%	75,74%	29,85%	77,93%
2000	19,05%	49,22%	21,10%	58,45%	21,90%	65,25%	21,80%	69,23%
2001	19,49%	43,03%	21,41%	54,40%	22,01%	59,53%	24,06%	65,82%
2002	18,98%	48,32%	20,99%	53,27%	27,65%	64,39%	25,68%	58,04%
2003	17,24%	44,44%	19,31%	54,32%	22,65%	67,01%	23,18%	76,17%
2004	16,68%	43,70%	19,58%	47,20%	22,93%	69,86%	22,69%	72,05%
2005	17,12%	45,95%	18,76%	56,88%	22,29%	70,85%	21,32%	78,57%
2006	16,79%	41,53%	19,04%	12,63%	22,14%	65,43%	22,82%	69,11%
2007	19,27%	46,84%	20,81%	55,42%	25,13%	67,01%	26,91%	78,57%
2008	21,06%	48,48%	21,66%	56,80%	25,53%	68,40%	29,88%	82,83%
2009	21,95%	51,52%	24,47%	60,82%	25,99%	68,53%	27,14%	78,74%
2010	96,41%	58,14%	26,16%	64,79%	28,06%	70,55%	29,88%	81,02%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

A partir de los datos presentados en la tabla anterior, es posible notar una gran diferencia entre las personas con educación de tercer nivel que trabajan con afiliación al Sistema de Seguridad Social, que entre aquellas sin instrucción superior. Esta diferencia se incrementa de forma impresionante a medida que se avanza en los grupos etarios. Así, entre las personas de 26

a 35 años con educación superior, la tasa de ocupación global con afiliación a la seguridad social es casi el doble que para personas sin formación de tercer nivel. A medida que se avanza en los grupos etarios esta diferencia se incrementa, llegando a ser casi de cuatro a uno para los grupos de edad comprendida entre 56 y 65 años.

• Condición de actividad

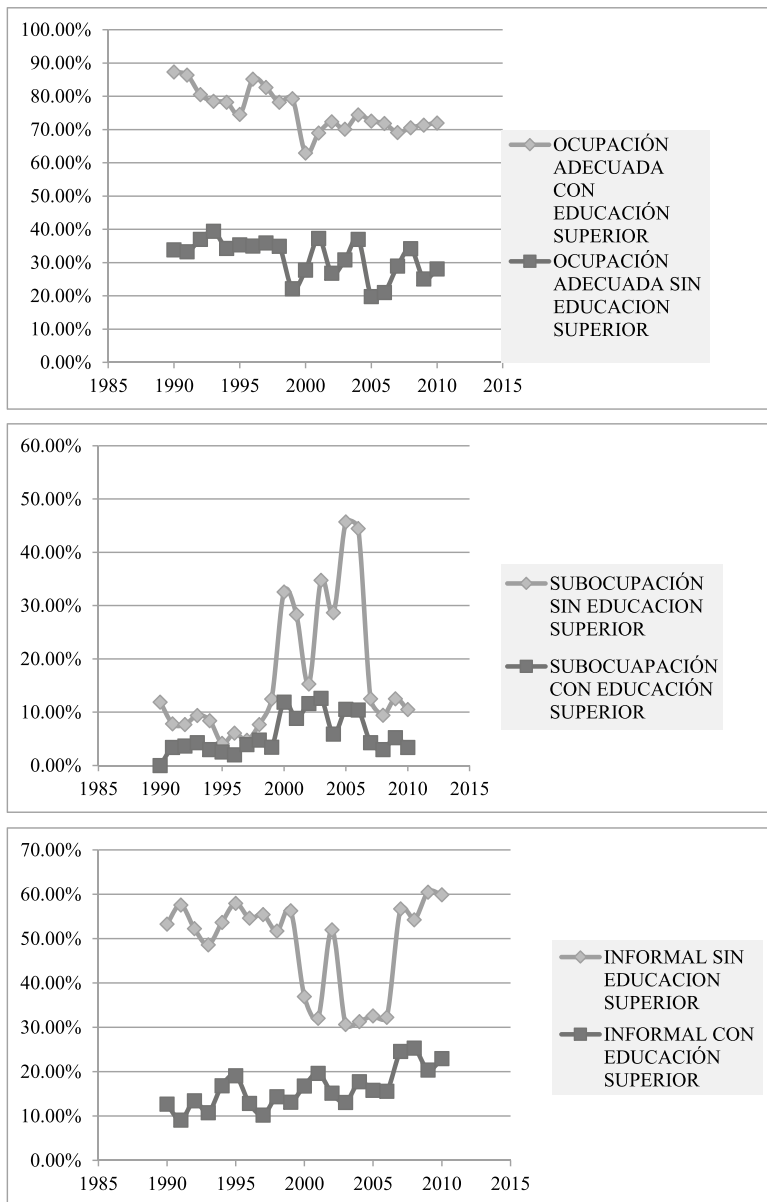
Las personas que trabajan lo pueden hacer de forma adecuada, como subocupados o de manera informal, según la definición siguiente:

- La ocupación adecuada está dada por quienes trabajan la jornada completa reglamentaria y perciben una remuneración mensual equivalente, al menos, a un salario mínimo vigente (SMV);
- La tasa de subocupación en el periodo de estudio es el porcentaje de la PEA que trabaja menos de una jornada reglamentaria y/o perciben menos de un SMV; y
- Los trabajadores informales son quienes trabajan sin un contrato laboral o tienen negocios que no están formalmente registrados en el Servicio de Rentas Internas.

Debido a que la investigación abarca un periodo de 21 años, al dividir la población en estudio en cuatro grupos etarios, se obtuvo una gran cantidad de información, por lo que resultó difícil presentarla de forma íntegra en el presente apartado. Por esta razón, los resultados relacionados con las variables de condición de actividad y nivel de ingreso se presentan a manera de ejemplo y se analizan los resultados de aquellos grupos que más han incidido en los resultados de pertinencia.

A continuación, se presentan las tasas de ocupación del grupo etario entre 56 y 65 años, en el que más se acentúa la diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, en cuanto a las tasas de ocupación global y de afiliación al Seguro Social.

Figura 11. Condición de actividad - Población entre 56 y 65 años en el periodo 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Al igual que con la tasa de ocupación global, existe una diferencia considerable en los resultados de las tasas de ocupación plena, subocupación y ocupación informal, entre el grupo de tratamiento y el grupo de control.

Del análisis de los gráficos presentados en la Figura 11, se puede notar que, para la población entre 56 y 65 años, durante todo el periodo de estudio, la tasa de ocupación global es más del doble que para la población sin formación de tercer nivel. Esta relación se invierte para la tasa de subocupación y para la tasa de ocupación informal. La diferencia en la tasa de subocupación es aún más notoria a partir del año 2000, mientras que para la tasa de ocupación informal la diferencia se acentúa en los años noventa.

Así, por ejemplo, en el año 1990, de la población con educación superior, casi el 90% trabajaba formalmente a tiempo completo, mientras que, bajo esta condición, en el grupo de población sin educación superior, la tasa era menor al 34%; es decir, casi tres veces inferior. En ese mismo año, la tasa de subocupación para la población con educación superior era de 4,30% frente a una tasa de subocupación de 7,67% para la población sin educación superior. La tasa de informalidad, de 12,68% para el grupo de tratamiento en el año 1990, era casi cuatro veces menor que la del grupo de control que alcanzó un 57,60%.

• Retorno de la inversión

Uno de los indicadores de pertinencia de la educación superior es el retorno de la inversión, representada por la remuneración que perciben las personas con educación superior. Para evitar las distorsiones que podrían observarse en los salarios por efecto de la inflación, se tomó como base el salario mínimo vigente (SMV)⁸ para cada año. En la investigación realizada, de acuerdo con el salario percibido, se dividió a la población trabajadora en cinco grupos:

- 1.Ingreso bajo: perciben mensualmente un ingreso total del valor correspondiente a un salario mínimo vigente o menos, incluidas las prestaciones obligatorias de ley;
- 2.Ingreso medio bajo: perciben mensualmente un ingreso total, incluidas

⁸En Ecuador, se considera que una persona debe percibir al menos un SMV para cubrir sus necesidades básicas. El monto se va ajustando cada año de acuerdo con la inflación y se publica como Decreto Ejecutivo. Para el año 2012, el SMV fue de 292 dólares americanos, mientras que la canasta básica costaba 587,32 dólares americanos.

las prestaciones obligatorias de ley, correspondiente a entre 2 y 3 salarios mínimos vigentes;

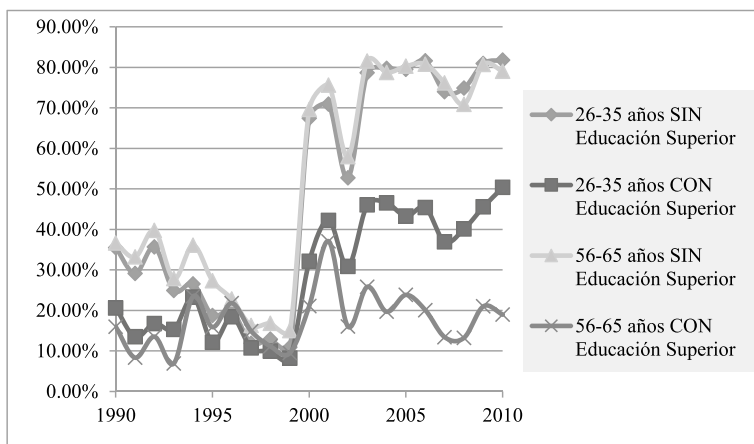
3. Ingreso medio: perciben mensualmente un ingreso total, incluidas las prestaciones obligatorias de ley, correspondiente a entre 4 y 6 salarios mínimos vigentes;

4. Ingreso medio alto: perciben mensualmente un ingreso total, incluidas las prestaciones obligatorias de ley, correspondiente a entre 7 y 10 salarios mínimos vigentes;

5. Ingreso alto: perciben mensualmente un ingreso total, incluidas las prestaciones obligatorias de ley, correspondiente a más de 10 salarios mínimos vigentes.

Para ilustrar la brecha salarial, a continuación, en cada una de las figuras, se presentan los ingresos de dos grupos de población: aquel que incluye la población que recién se incorpora al mercado laboral, luego de terminar su carrera universitaria (26-35 años), y el que incluye a la población en su última década de actividad económica, antes de la jubilación (56-65 años).

Figura 12. Porcentaje de la población entre 26 y 35 años y entre 56 y 65, con ingreso bajo en el periodo 1990-2010

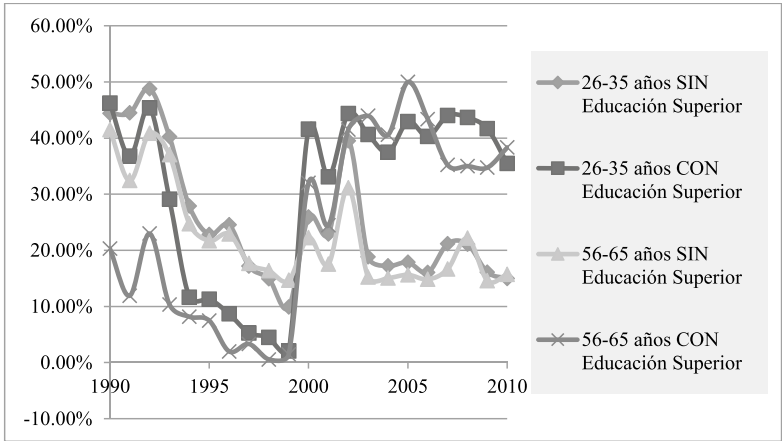


Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Durante todo el periodo de estudio, es posible notar que el porcentaje de trabajadores con ingreso bajo era mayor en personas de edad comprendida entre 26 y 35 años, que entre las personas entre 56 y 65. Es posible también notar que para las personas jóvenes casi no hay diferencia entre tener o no educación superior, diferencia que sí existe para personas entre 56 y 65 años. Antes de la dolarización, la brecha salarial entre las personas con y sin educación superior era, en promedio, de veinte puntos porcentuales, pero, después de la dolarización, esta brecha se ha ido incrementando cada vez más, llegando a ser de más de treinta puntos porcentuales para el 2010.

En cuanto a la población con ingresos medio bajo, se expone el comportamiento en la figura siguiente.

Figura 13. Porcentaje de la población entre 26 y 35 años y 56 y 65, con ingreso medio bajo en el periodo 1990-2010

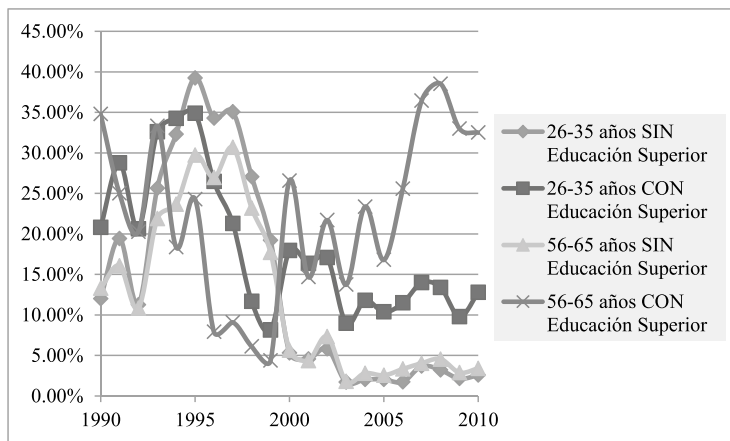


Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Con relación a la población con ingresos medios, se exponen los datos en las figuras que aparecen a continuación.

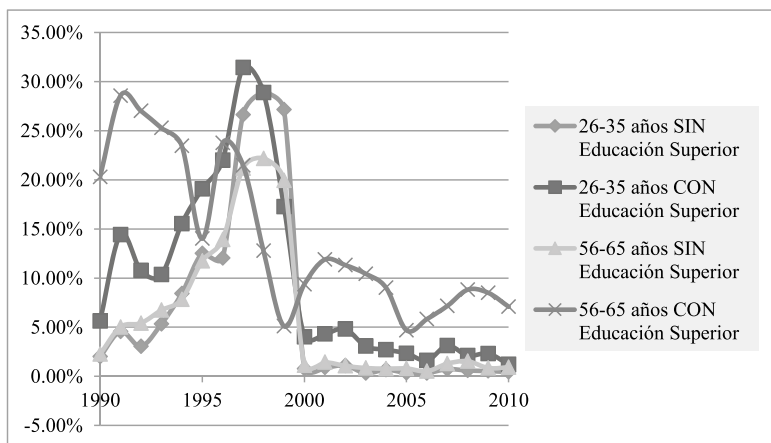
Los ingresos medios bajos, antes de la dolarización se concentraban en las personas jóvenes; sin embargo, a partir del año 2000, esos ingresos se concentran en las personas con educación superior.

Figura 14. Porcentaje de la población entre 26 y 35 años y entre 56 y 65, con ingreso medio en el periodo 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Figura 15. Porcentaje de la población entre 26 y 35 años y entre 56 y 65, con ingreso medio alto en el periodo 1990-2010



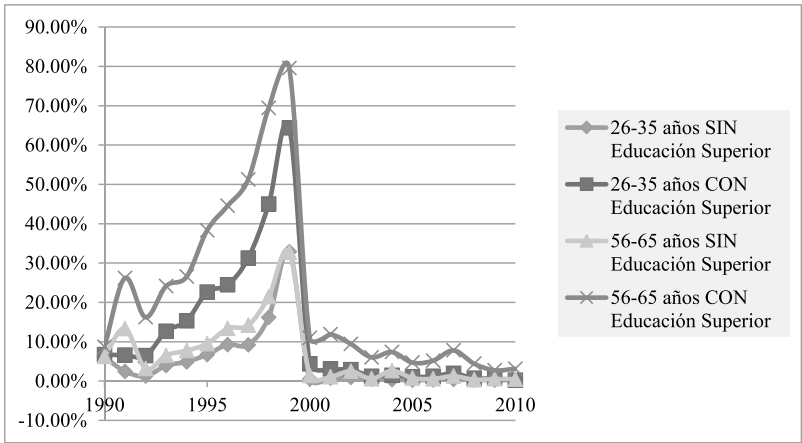
Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

A partir de las figuras anteriores, puede notarse que, para el grupo de personas de ingreso medio y medio alto, no existe un patrón homogéneo. Lo que sí se puede resaltar es que, después de la dolarización, estos niveles

de ingreso son cada vez más comunes en personas entre 56 y 65 años con educación superior, seguido por las personas jóvenes con educación superior. Para estos rangos de salario, casi no existe diferencia entre tener o no educación superior.

Considerando a la población con ingresos altos, el comportamiento puede observarse en el gráfico siguiente.

Figura 16. Porcentaje de la población entre 26 y 35 años y entre 56 y 65, con ingreso alto en el periodo 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Antes de la dolarización, los salarios altos se concentraban en las personas con educación superior y, entre estos profesionales, era mayor la participación del grupo etario entre 56 y 65 años. Sin embargo, después de la dolarización, esta brecha se va cerrando, manteniéndose cierta ventaja para las personas adultas con educación superior.

De los resultados de pertinencia relacionado con la retribución económica evaluados anteriormente, se puede notar que, a medida que aumenta la edad de los trabajadores lo cual representa incrementar también la experiencia, se va marcando una diferencia, cada vez mayor, entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, en cuanto a la forma en la que se distribuyen los salarios.

De lo arriba expuesto, es posible colegir que, desde el momento en que termina su carrera universitaria, una persona tiene casi cuatro veces más probabilidades de percibir un salario que le permita cubrir sus necesidades básicas y ahorrar algo de dinero.

Para establecer una relación con el grupo etario entre 26 y 35 años, se tomó nuevamente el año 2010. El 65% de la población sin educación superior percibía una remuneración igual a un salario mínimo vigente o menos, mientras que solo el 3,17% ganaba entre cuatro y seis salarios mínimos vigentes. Entre las personas con algún nivel de educación superior, en cambio, el 17,11% ganaba un salario mínimo vigente o menos, y con ingresos entre cuatro y seis salarios se ubicaba el 29,32% de la población.

Comparando los datos presentados en las Figuras 14 y 15, se puede notar que, en el año 2010, cuando se tenía educación superior, existía un 40% de probabilidad⁹ de mejorar su salario, frente a un 2% para las personas sin educación superior.

Igualmente, se puede observar una concentración mayor de personas con educación superior en los rangos salariales más altos, acentuada en las personas con mayor edad. Por tanto, puede afirmarse que, conforme aumenta el rango de edad, se acentúa la concentración de los salarios bajos en las personas sin educación superior, mientras que los salarios más altos se distribuyen entre las personas con instrucción superior.

A través de los resultados analizados, se ha podido demostrar la pertinencia de la educación superior, pues a lo largo del periodo estudiado, los resultados demuestran que las personas mayores de 24 años con instrucción superior tienen mayor oportunidad de ingresar al mercado laboral, que aquellas sin educación de tercer nivel. De igual manera, quienes forman parte del mercado laboral, al tener educación superior, desarrollan una actividad formal de tiempo completo, con acceso al sistema de seguridad social y percibiendo salarios más altos.

⁹ Este valor se obtiene restando del porcentaje de personas que perciben un SMV o menos cuando se tiene entre 56 y 65 años, el porcentaje de personas entre 56 y 65 años, que reciben la misma remuneración.

La educación superior funciona también como un estabilizador automático en momentos de crisis. Esto se puede afirmar al analizar los años 1996, 1998 y 1999, cuando la disminución de la tasa de ocupación global fue menor para la población con educación superior. El año 1996 fue difícil para la economía, como consecuencia de la guerra entre Ecuador y Perú, mientras que, en el periodo 1998-1999, el país vivió una crisis económica profunda, que produjo la disminución de la inversión y la salida de grandes capitales.

Para concluir el análisis de pertinencia, aunque se ha encontrado una diferencia significativa en los resultados entre el grupo de tratamiento (población con educación terciaria) y el grupo de control (población sin instrucción superior), no es posible establecer una relación directa entre la política pública en educación superior, aplicada por los diferentes gobiernos, y los resultados obtenidos en cuanto a nivel y forma de empleo, así como tampoco con niveles de ingreso.

3.5 Eficiencia

El núcleo del concepto de eficiencia estriba en la forma en cómo se utilizan los recursos. Desde el punto de vista económico general, es cuando se obtiene el máximo resultado con los recursos utilizados o, alternativamente, cuando la cantidad utilizada de recursos para obtener un determinado nivel de producción es mínima. Este principio, aplicado al ámbito educativo, se mide a través de los objetivos que persigue y puede valorarse por la relación entre costos y beneficios sociales. Los costos son aquellos en los que se incurren para atender las necesidades de educación superior de un grupo humano y los beneficios son aquellos que están asociados a los fines primarios y secundarios de la educación superior, trascienden lo individual y afectan a un conjunto de personas, produciéndoles externalidades.

La responsabilidad del Estado en cuanto a financiamiento se extiende hasta el punto en que desaparezcan las fuentes de la desigualdad que interfieren con los propósitos democráticos de la educación superior. De esta forma, se están eliminando las diferencias en la partida, pero, en ningún caso, se está buscando la completa igualdad de resultados. Inherente a la lógica de constreñir la democracia a través de la no discriminación, se encuentra un límite democrático en la interpretación del principio de no discriminación. Este

principio debe ser entendido como la eliminación de obstáculos relevantes para el acceso y también aquellos que podrían parecer irrelevantes tales como distancias geográficas, dificultad de comunicación vial, falta de orientación vocacional y muchos otros. Subvencionar la educación superior, hasta el punto de eliminar cualquier obstáculo financiero para todos los estudiantes cualificados, aunque sin llegar a eliminar los obstáculos de motivación es, probablemente, una política pública mal concebida.

Sin prejuicio de lo anterior, cualquier mecanismo de financiamiento de la educación superior por parte del gobierno se justifica por tratarse de un bien meritario. Los beneficios externos de la educación superior aumentan la satisfacción de la sociedad en conjunto. Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público no es lo mismo financiar el gasto de la IES que financiar la educación de un individuo.

Acerca de las externalidades de la educación superior, los economistas escépticos, entre los que destaca Friedman (1968), argumentan que la naturaleza y la magnitud de los beneficios sociales de la educación superior, a diferencia de los privados, nunca ha sido correctamente señalada y, menos aún, medida; así pues, la creencia en la importancia de estos beneficios se basa más en la esperanza que en cualquier tipo de prueba concreta de que en realidad existan. Sin embargo, aunque el beneficio externo de la educación superior más comúnmente citado es su contribución al crecimiento económico, el argumento democrático reconoce que las instituciones de educación superior contribuyen a expandir la libertad política en la democracia, de una manera que el dinero no puede calcular.

La eficiencia está ligada con la equidad, no solo desde el punto de vista del alumno, sino también desde la óptica de las instituciones que ofrecen educación superior. Las necesidades deberían estar relacionadas no solo con el número de alumnos, sino con la proporción de estos alumnos que terminan su carrera universitaria. Estos aspectos deberían ser tomados en cuenta al momento de asignar financiamientos.

La eficiencia universitaria no es independiente de la política pública. La IES no tiene mayores incentivos para incrementar su eficiencia si solo una pequeña parte del aporte fiscal se asigna a través de fondos concursables o si atraen

estudiantes a través de los fondos de crédito que disponen, sobre la base de consideraciones de variada índole y que no se encuentran adecuadamente disponibles para todas las alternativas de educación superior que posee una persona.

En Ecuador, en los años noventa, el 10% del presupuesto público destinado a educación superior era repartido a través del ex Conesup en proporciones iguales entre todas las universidades y escuelas politécnicas públicas y cofinanciadas, y el restante 90% se repartía de acuerdo con el número de estudiantes que tenía cada una. En 1995, esta proporción cambió a 20%-80%, para terminar en el 2007 en una proporción 30%-70%. Con la llegada al poder del presidente Correa, el presupuesto para educación superior ya no se entrega a las universidades y escuelas politécnicas a través del Conesup, sino que el Ministerio de Finanzas entrega directamente a cada una de ellas de acuerdo con el presupuesto aprobado y una vez que se haya justificado el gasto.

• Gasto público en educación superior

A continuación, se presenta la evolución del gasto en educación superior y el gasto en Educación y Cultura, rubro dentro del cual se inscribe la educación superior. También se presentan los datos relacionados con el gasto general del Estado, excluyendo la amortización de la deuda externa y la evolución del PIB nominal. Los rubros del PIB, el presupuesto general del Estado y el gasto en Educación y Cultura se extrajo de la información del Ministerio de Finanzas, disponible a través del Banco Central. Estos datos se presentan en dólares americanos.

La información sobre el gasto en educación superior fue muy difícil de obtener, puesto que en el año 2013 no era pública, sino que la manejaba directamente el departamento correspondiente del Banco Central. Otra fuente para extraer tal información había sido siempre el Conesup; sin embargo, con la nueva *LOES* las competencias de este organismo fueron divididas entre la Senescyt y el CES y no fue posible obtener información histórica. Ante esta dificultad, se tuvo que recurrir a estudios publicados por el antiguo Conesup.

Para el 2009, año de transición entre el Conesup y la Senescyt, no existe información disponible sobre el gasto en educación superior y para el año

2010 el dato que se presenta es un aproximado, tomado de declaraciones del presidente de la República de aquel entonces. Otra dificultad que se presentó se relaciona con la moneda en la cual se expresa este egreso. Ecuador ingresó a un sistema dolarizado en enero del 2000, por lo que, hasta antes de ese año, el gasto en educación superior se presentaba en sucres y no está convertido oficialmente a dólares americanos, cosa que sí ocurre con el PIB, el egreso general del Estado y el gasto en Educación y Cultura. Al tratar de hacer la conversión, usando el tipo de cambio promedio anual publicado oficialmente, se encontraron incongruencias entre este método y el utilizado por el Banco Central para convertir el PIB nominal de sucres a dólares, por lo que se optó por calcular una tasa de conversión relacionando el PIB en dólares americanos con su equivalente en sucres.

Otra dificultad se presentó con el número de estudiantes del sistema de educación superior. Los únicos datos disponibles fueron de los años 1996, 1999, 2001, 2007, 2008 y 2010 y, a partir de esa información, se proyectaron los datos para los otros años, estableciendo una relación con los resultados obtenidos de las encuestas de condiciones de vida.

Tabla 12. Evolución del gasto público y del gasto en educación superior entre 1990-2010

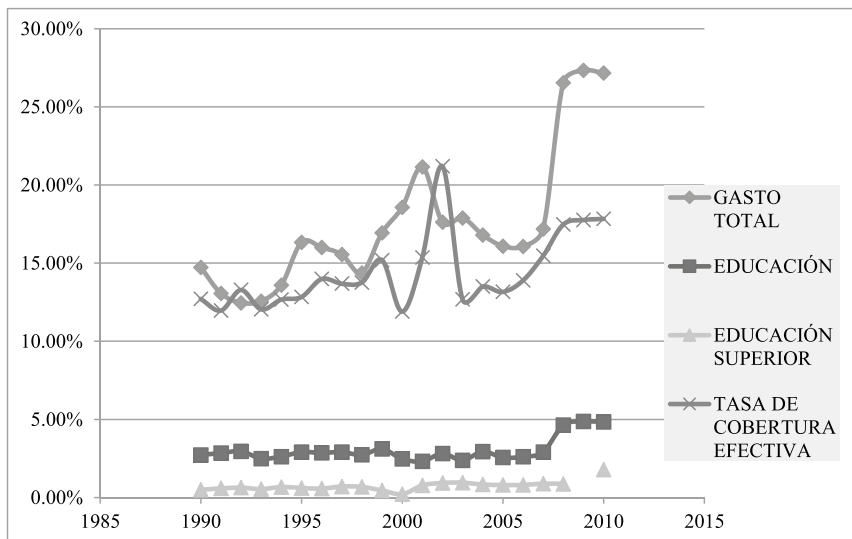
Año	PIB nominal (millones de dólares)	Gasto público Total (millones de dólares)	Gasto Educación y Cultura (millones de dólares)	Gasto educación superior (millones de dólares)
1990	10.572,0	1.557,1	288,3	51,8
1991	11.863,0	1.549,3	336,8	68,9
1992	12.971,0	1.615,8	383,7	81,8
1993	15.056,6	1.891,9	375,5	81,5
1994	18.572,8	2.523,1	486,4	125,0
1995	20.287,7	3.311,3	590,4	123,9
1996	21.482,8	3.436,7	613,0	122,5
1997	23.714,8	3.686,9	689,8	166,7
1998	23.290,0	3.347,8	635,9	157,0
1999	16.895,7	2.862,2	525,4	76,3
2000	16.882,9	3.134,1	416,4	36,1

Año	PIB nominal (millones de dólares)	Gasto público Total (millones de dólares)	Gasto Educación y Cultura (millones de dólares)	Gasto educación superior (millones de dólares)
2001	21.270,8	4.499,5	492,8	165,1
2002	24.717,9	4.353,7	694,3	229,3
2003	28.409,5	5.082,8	675,7	269,5
2004	32.645,6	5.484,6	958,3	270,8
2005	36.942,4	5.942,1	946,0	295,7
2006	41.705,0	6.699,9	1.088,5	334,9
2007	47.503,6	8.160,8	1.383,6	420,1
2008	54.208,5	14.388,9	2.509,4	472,1
2009	52.021,9	14.218,0	2.533,0	-
2010	57.978,1	15.750,3	2.805,1	1.040,0

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes.

De la información presentada en la tabla anterior, se puede notar una evolución positiva de todos los rubros analizados, a excepción de los años 1999 y 2000, lo cual se debe a un error de conversión del Banco Central y a razones económicas. En el año 1999, Ecuador vivió la peor crisis económica de su historia republicana, lo que provocó una inflación galopante y una rápida devaluación de la moneda; ese año comenzó con un tipo de cambio de 11.000 sucres por dólar y, al final, el dólar americano se vendía a 22.000 sucres, es decir, el sucre se devaluó en un 50%. Debido a que ese año la moneda oficial seguía siendo el sucre, el presupuesto se hizo en sucres y luego se convirtió a dólares, por lo que se tomó un tipo de cambio promedio. A su vez, para el año 2000, si bien ya se hicieron los ajustes necesarios para presentar la información en dólares, debido a la crisis, hubo que reducir considerablemente el gasto público. Sin embargo, la evolución del gasto en educación superior no ha sido homogénea con la evolución del gasto general, lo cual se visualiza en la figura siguiente.

Figura 17. Evolución del gasto público y gasto en educación. 1990 a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

A lo largo del periodo 1990-2007, el gasto en Educación y Cultura se ha mantenido en alrededor del 3% del PIB. El gasto en educación superior, hasta el año 1999, fue inferior al 0,50% del PIB; mientras que, en el año 2000, ese gasto se redujo del 0,45% al 0,21%, es decir, que su disminución fue mayor que el gasto en Educación y Cultura y el gasto público total. Ha de tomarse en cuenta que para ese año, la cobertura bruta en educación superior pasó de 19,59% a 15,56%, lo que significa una variación de 4,03% (ver Tabla 3); mientras que el gasto público en educación superior (en dólares americanos convertidos) se redujo un 52,69% (ver Tabla 12).

Es decir que, a pesar de la alta sensibilidad del financiamiento público de la educación superior ante una crisis económica, debido a los altos costos de salida, muchos estudiantes prefieren continuar en el sistema de educación superior, aun cuando deban pagar por sus estudios. Este fallo de mercado fue aprovechado por el gobierno neoliberal para dejar en manos del mercado la responsabilidad de ofertar este bien meritório.

A partir del año 2001, el gasto en educación superior se incrementó paulatinamente, del 0,78% del PIB hasta el 0,87% para el año 2008. Esta variación positiva se tradujo en un incremento grande en cobertura bruta, lo que ratifica la sensibilidad de la cobertura en educación superior al gasto público en esta área.

Otra información importante en este análisis es el gasto público por alumno, lo cual se muestra en la tabla siguiente, entre los años 1990 y 2010.

Tabla 13. Gasto público en educación superior por alumno. 1990 a 2010

Año	Gasto público en educación superior	Número de alumnos	Gasto público por alumno
1990	51.781.400	119.772	432
1991	68.897.826	126.139	546
1992	81.752.243	132.844	615
1993	81.476.996	139.905	582
1994	124.967.472	147.342	848
1995	123.871.781	155.174	798
1996	122.480.701	163.422	749
1997	166.690.630	171.670	971
1998	157.005.170	180.335	871
1999	76.323.074	189.437	403
2000	36.107.119	206.894	175
2001	148.200.000	225.959	656
2002	205.200.000	240.718	852
2003	239.800.000	256.441	935
2004	242.200.000	273.191	887
2005	260.800.000	291.036	896
2006	299.100.000	310.046	965
2007	373.800.000	330.297	1.132
2008	421.400.000	318.763	1.322

Año	Gasto público en educación superior	Número de alumnos	Gasto público por alumno
2009	-	348.525	-
2010	1.040.000.000	381.065	2.729

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes.

En 1990, el gasto público por alumno fue de \$432 y se incrementó de forma paulatina, hasta llegar a \$871 en el año 1998. En el año 1999, este valor disminuyó a \$403 y para el año 2000 fue solo de \$175.

Las razones son las mismas que se mencionaron anteriormente y que responden a cuestiones económicas y error en la conversión de sucres a dólares. Recién en el año 2002, el gasto público en educación superior por alumno retoma niveles similares a los de 1998 y se ha ido incrementando hasta llegar a \$1.322 para el año 2008 y se duplicó en el año 2010, cuando entró en vigor la gratuidad y universalización de la educación superior mencionada en la nueva Constitución de la República de Ecuador.

• **Población en edad de estudiar con estudios terminados y tasa de deserción**

Uno de los indicadores de eficiencia es la tasa de culminación oportuna, es decir, el grado en que se logra que los alumnos que ingresan al sistema de educación superior avancen a lo largo de su carrera de la forma prevista. Cuando una persona culmina sus estudios, aporta al erario público, mientras que cuando abandona el sistema de educación superior antes de terminar su carrera, representa una pérdida de la eficiencia del gasto público y de la economía en general.

Los datos utilizados fueron obtenidos de las Encuestas de Empleo, en cuya batería de preguntas no había, para todos los años del estudio, una pregunta que permita homogenizar la información sobre cuántas personas de las que ingresaron a la educación superior, terminaron su carrera. Por esa razón, para analizar la eficiencia del sistema, a manera de dato informativo, se presenta el porcentaje de personas en edad de estudiar que cuentan ya con un título

universitario y el porcentaje de población en este grupo etareo que desertaron del sistema. Estos valores se analizan a continuación:

Tabla 14. Personas en edad de estudiar con título de tercer nivel y tasas de desertión. 1990 a 2010

Año	Población con título de tercer nivel	Tasa de desertión
1990	6,20%	20,88%
1991	10,57%	25,73%
1992	8,94%	22,49%
1993	12,68%	24,72%
1994	11,45%	29,97%
1995	9,02%	26,15%
1996	9,72%	19,57%
1997	8,06%	22,07%
1998	7,83%	23,37%
1999	10,64%	18,27%
2000	9,49%	21,25%
2001	9,74%	16,13%
2002	8,37%	16,17%
2003	13,89%	18,13%
2004	11,50%	20,25%
2005	13,35%	19,32%
2006	11,77%	19,37%
2007	11,58%	18,61%
2008	8,99%	17,98%
2009	8,11%	19,15%
2010	8,19%	19,96%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Durante todo el periodo evaluado, para la población en edad de estudiar, la tasa de deserción fue mucho mayor que el porcentaje de población con título universitario; es decir, dentro de este grupo fue mucho mayor el número de personas que abandonaron el sistema de educación superior que el número de alumnos que culminaron sus estudios.

Entre los años 1990 y 1998, periodo de vigencia de una política pública neoliberal en cuanto a educación superior, la tasa de deserción era casi tres veces mayor a la tasa de eficiencia terminal oportuna. En el año 1999, se reduce la tasa de deserción y se incrementa la de eficiencia terminal oportuna. Esto se comprende puesto que cuando existe una crisis económica se ve a la educación superior como una forma de salir airoso de ella, por lo que se motiva a los estudiantes a terminar su carrera. A partir del año 2000, la diferencia entre la tasa de deserción y de culminación se reduce a una relación menor de 2 a 1. Esto apunta a que cuando se aplica una política pública más conservadora, los estudiantes valoran más sus estudios universitarios.

- **Gasto público y deserción**

La deserción estudiantil implica una disminución en la cobertura. Si el gasto público no se reduce, significa que hay menos eficiencia en el sistema de educación superior. Esta pérdida de eficiencia es más grave cuando la deserción se da en una IES pública, cuyo financiamiento proviene del erario público, que podría haber sido utilizado en otras disciplinas del gasto social.

Tabla 15. Relación entre la variación en el gasto público por estudiante y la de la tasa de deserción escolar

Año	Variación del gasto per cápita en educación superior	Variación de la tasa de deserción
1991	26,34%	23,23%
1992	12,67%	-12,60%
1993	-5,37%	9,93%
1994	45,64%	21,24%
1995	-5,88%	-12,76%
1996	-6,11%	-25,16%
1997	29,56%	12,76%
1998	-10,34%	5,91%
1999	-53,72%	-21,83%
2000	-56,68%	16,31%
2001	275,81%	-24,06%
2002	29,97%	0,22%
2003	9,70%	12,14%
2004	-5,19%	11,69%
2005	1,08%	-4,62%
2006	7,65%	0,30%
2007	17,31%	-3,95%
2008	16,81%	-3,36%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas Nacionales de Empleo.

El análisis termina en el año 2008, por cuanto no se contó con la información sobre el gasto público en educación superior para el año 2009.

Se partió de la hipótesis de que un incremento en el gasto público debería dar como resultado una disminución en la tasa de deserción y viceversa; sin embargo, esta relación no se cumple en Ecuador en el periodo estudiado. A

partir de la tabla, no se puede establecer una relación inversa entre estas dos tasas de variación a lo largo del periodo. Si bien un incremento en el gasto público en educación se asocia con una disminución en la tasa de deserción para los años 1992, 1993, 1998, 2000, 2001, 2004, 2005, 2007 y 2008; para los otros años esta hipótesis no se cumple.

• Causas de la deserción universitaria

Habiendo descartado la variación del gasto público como causa de la deserción escolar en educación terciaria, a continuación, se analizan las razones que motivan a los alumnos a abandonar sus estudios, a partir de las Encuestas de Empleo, empezando en el año 2001. Las Encuestas de Empleo y Desempleo implementadas antes de ese año no incluían, en su batería de preguntas, ninguna relacionada con la razón para no haberse matriculado en el año corriente en alguna IES.

Tabla 16. Causas de deserción escolar. 2001 a 2010

	Por	Falta	Ayudar	Falta	Falta	Familia	Fracaso			Temor a	Por	
Año	trabajo	recursos	hogar	oferta	interés	impide	Embarazo	Salud	escolar	maestros	edad	Otro
2001	46.04%	25.74%	6.44%	0.50%	4.95%	3.96%	2.97%	1.98%	1.49%	0.99%	0.00%	4.95%
2002	35.96%	31.58%	6.14%	0.88%	6.14%	1.75%	1.75%	0.88%	5.26%	0.00%	0.88%	8.77%
2003	38.30%	31.06%	4.68%	0.00%	6.38%	7.23%	2.13%	0.85%	0.85%	0.00%	0.43%	8.09%
2004	42.12%	24.18%	10.26%	0.37%	5.49%	6.59%	2.56%	0.73%	0.73%	0.37%	1.10%	5.49%
2005	44.03%	30.45%	8.23%	0.00%	4.12%	2.47%	2.06%	0.41%	1.65%	0.41%	2.47%	3.70%
2006	44.23%	26.54%	6.15%	0.38%	5.38%	3.08%	4.62%	0.00%	0.77%	0.00%	1.54%	7.31%
2007	37.02%	30.53%	4.96%	0.38%	3.44%	3.44%	4.20%	0.76%	2.29%	0.38%	1.15%	11.45%
2008	36.49%	32.77%	5.74%	0.00%	3.04%	3.72%	3.38%	0.68%	0.34%	0.00%	0.00%	13.85%
2009	40.88%	26.76%	4.71%	0.00%	2.06%	3.82%	3.82%	1.76%	2.65%	0.00%	1.18%	12.35%
2010	39.94%	23.97%	6.06%	1.93%	5.79%	1.38%	2.20%	0.28%	1.65%	0.00%	0.00%	16.80%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo.

Las principales causas de deserción están asociadas a razones económicas. A lo largo del periodo analizado, entre el 60% y el 70% de los alumnos que abandonaron sus estudios, lo hacían porque tenían que trabajar o porque no tenían cómo pagarlos. La falta de oferta académica no es una razón suficientemente importante para que las personas dejen el sistema de educación superior, puesto que provoca menos del 1% de las deserciones.

En el 2010, la tasa de deserción provocada por la falta de oferta académica se elevó considerablemente a casi el 2%. Esto está relacionado con el cierre

de algunas universidades producto del informe de evaluación del sistema de educación superior. Así mismo, al establecerse una categorización de las universidades y escuelas politécnicas, se minaron las expectativas de los estudiantes en cuanto a la calidad de la educación superior, considerada un bien postexperiencial, como se planteó anteriormente.

Para concluir es preciso señalar que una eficiencia sin eficacia es una situación engañosa, en la cual la cobertura bruta puede aumentar con menos presión sobre el erario y el ingreso familiar, pero ello no garantiza que se alcancen los fines de la educación superior. La eficiencia, por tanto, se relaciona con los indicadores de cobertura, equidad y pertinencia.

Los problemas de equidad, pertinencia, eficiencia y cobertura pueden tomar un sentido muy diferente cuando se examina la manera en que las instituciones utilizan sus recursos, en contraste con los discursos políticos habituales en los medios universitarios, que enfatizan la efectividad inexorable de sus acciones (OCDE, 2004).

CAPÍTULO IV

ALCANCE DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

CAPITULO IV.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA EN EL MARCO DE LA LOES

4.1 Rectoría del Sistema de Educación Superior

Como se expuso en el capítulo III, la universidad ecuatoriana, nace como una iniciativa de la iglesia católica con el fin de difundir la fe cristiana en los indígenas de la Colonia. Con la entrada de Ecuador a la vida republicana, la universidad se convierte en pública y laica, lo cual permite aumentar la presencia de la educación superior en todas las regiones del país. Posteriormente, con la implementación de un modelo económico neoliberal, la educación superior se concibió como en un bien económico de libre intercambio en el mercado. Según varios analistas, esta situación pudo ser una de las causas de la crisis de la educación superior por lo que se considera importante retomar el rol protagónico del Estado en el ordenamiento del sistema de educación superior. Sin embargo, esto de ninguna manera debe implicar que la educación superior al igual que ningún otro bien, sea planificado desde un organismo central, sino más bien es el aliciente para crear incentivos que fortalezcan la coexistencia de instituciones de educación superior públicas y particulares en un sano equilibrio con el fin de incrementar la cobertura de educación superior con pertinencia, calidad y equidad. Abrir la educación superior a todos los sectores de la sociedad exige entender y respetar las diferencias conceptuales de las diferentes tipos de instituciones de educación superior y contextualizar la política pública a estos diferentes escenarios.

La LOES manifiesta que “la educación superior de carácter humanista, cultural y científica, constituye un derecho de las personas y un bien público social” (Art. 3). Así definida, y en consonancia con la Constitución de la República, la educación superior se distancia del enfoque de libre mercado y se ubica más bien dentro de la agenda pública.

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador establece el Sistema de Educación Superior, mismo que comprende el conjunto coordinado y correlacionado de normas, políticas, instrumentos, procesos, instituciones, entidades e individuos que participan en la educación superior. Son parte del sistema todas las instituciones legalmente creadas y reconocidas por los organismos competentes que propician una relación más amplia para con

la sociedad, donde “las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva, las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior” (LOES, 2010, Cap. 3). Este sistema incluye a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores; tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados, conforme a la ley.

Las instituciones de educación superior se clasifican en públicas, cofinanciadas y autofinanciadas o particulares. Se consideran públicas aquellas financiadas completamente por el Estado. Las particulares pueden ser cofinanciadas por el Estado o autofinanciadas completamente por el pago de matrícula y aranceles. Las cofinanciadas, sin perder su calidad de particulares, reciben fondos del Estado para la concesión de becas y por tales fondos deben responder ante los organismos de control del Estado ecuatoriano. Las autofinanciadas funcionan de manera independiente, sin recibir ayuda directa alguna del Estado. En la LOES se prohíbe taxativamente el lucro por lo que las IES particulares dejan de considerarse organizaciones privadas. Otro hito importante de este cuerpo legal es el incluir a los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos, Superiores Pedagógicos y Superiores de Artes y Conservatorios Superiores como parte integrante del Sistema de Educación Superior.

En la LOES se establece una diferencia entre la rectoría del Sistema de Educación Superior y la rectoría de la Política Pública en educación superior. Lo primero está compartida entre el Consejo de Educación Superior CES y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Caces), mientras que para ejercer la rectoría de la política pública se crea la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). De esta manera, los tres organismos tienen la corresponsabilidad de desarrollar e implementar una adecuada política pública en educación superior que se traduzca en el aseguramiento de la calidad, el fortalecimiento del sistema, una oferta académica pertinente y la cobertura óptima de este bien meritario.

A continuación, se analizan las funciones principales de cada uno de estos organismos, así como del órgano encargado de elaborar los planes de

desarrollo que se constituyen en el marco general, sobre los cuales se deben tomar decisiones sobre carreras y programas ofertados por las IES.

El CES es un organismo de derecho público, cuya función es la planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior, además de establecer relaciones entre el Estado, la IES y la sociedad civil. Está integrado por cuatro representantes del Ejecutivo, seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición y una representación estudiantil (con voz, pero sin voto).

Entre otras, las funciones del CES son:

- a. Aprobar el plan de desarrollo interno y proyecciones del Sistema de Educación Superior; la creación de nuevas IES; el cierre de ellas, extensiones universitarias, carreras y programas de grado y posgrado; la intervención de IES; los estatutos de las IES; los reglamentos de carrera y escalafón de docentes e investigadores, de evaluación estudiantil y de doctorados; la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las IES.
- b. Informar anualmente a la sociedad civil, a la Asamblea Nacional, al Presidente de la República y al Consejo de Participación Ciudadana sobre el estado de la Educación Superior en el país.
- c. Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las IES.

Como se puede notar, el CES tiene amplias facultades, algunas de las cuales podrían contraponerse con los principios de autonomía responsable. Aunque en su estructura se cuenta con la participación de una representación estudiantil y seis representantes de la academia, de igual forma, un alto porcentaje de los integrantes con voto (40%), son nombrados por el Ejecutivo. Si bien, esta composición podría garantizar que las decisiones del CES estén alineadas con el objetivo de política pública en educación superior, en ciertas ocasiones podría presentarse el riesgo que las resoluciones adoptadas estén ligadas a los intereses del gobierno de turno y no necesariamente a las necesidades de desarrollo detectadas por la misma comunidad académica agrupada en el sistema de educación superior.

Con la creación de la Senescyt se eliminó el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup) y se absorbe la Secretaría de Ciencia y Tecnología, a fin de agrupar —en una sola institución— la formación y la investigación como parte integral de la política pública en educación superior.

El Conesup tenía como función, ser el organismo planificador, regulador y coordinador del sistema nacional de educación superior de la República de Ecuador. Estaba conformado por los rectores de las universidades y escuelas politécnicas. Sus servicios eran la legalización de firmas de documentos universitarios, certificaciones de títulos, necesarios para ejercer la profesión, ingresar al colegio profesional y legalizaciones para viajes fuera del país, lo cual se aplicaba para títulos de técnico superior, tercero y cuarto nivel, sea de profesionales ecuatorianos o extranjeros. Con la vigencia del nuevo cuerpo legal, las funciones, el presupuesto, equipamiento y demás bienes activos del Conesup, pasaron a la Senescyt.

La Senescyt tiene como finalidad ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la función Ejecutiva y las instituciones del sistema de educación superior. Está dirigida por un Secretario Nacional, con rango de ministro, designado por el presidente de la República.

Su misión es convertir a la ciencia y la tecnología en herramientas de desarrollo sostenible para el país. Su función principal es encargarse de la planificación de la política pública relacionada con la educación superior. Para ello, debe impulsar carreras de interés público y maestrías en función de la demanda real, así como impulsar megaproyectos con aliados estratégicos, empezando en el sector público.

La Senescyt pretende ofrecer un servicio ágil de registro de títulos para todos los ecuatorianos que requieran que su diploma sea reconocido para ejercer su actividad laboral en el país. En la actualidad, quien haya obtenido un título en el exterior podrá registrarlo, pues el reconocimiento e inscripción de los títulos obtenidos en el extranjero será automático, cuando hayan sido otorgados por una IES de alto prestigio y calidad internacional, y siempre y cuando consten en un listado que, para el efecto, elaborará anualmente la Secretaría, y los estudios se hayan realizado en modalidad presencial.

Igualmente, el compromiso de la Senescyt contempla realizar un seguimiento permanente a los institutos técnicos y tecnológicos que están en funcionamiento para verificar su pertinencia acorde a la política pública, y que permitan la formación de profesionales técnicos y tecnólogos de calidad.

El Ceaaces reemplazó al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) y de acuerdo con la reforma a la *Ley Orgánica de Educación Superior* del 2 de agosto de 2018 se convierte en el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Caces). Es un organismo público, técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa. Es el responsable del aseguramiento de la calidad de la educación superior, así como de la calidad de las instituciones del sistema, de una carrera o un programa educativo (Ramírez, 2011).

Funciona en coordinación con el CES. Posee facultad regulatoria y de gestión y al igual que el CES, no puede ser conformado por representantes de las instituciones objeto de regulación, ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas, según lo establecido en la LOES.

Además de los tres organismos antes descritos que rigen el sistema de educación superior, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), hoy redefinida como Secretaría Técnica Planifica Ecuador actúa como órgano de consulta en temas relacionados con la política pública de educación superior.

4.2 Principios básicos de la Educación Superior

El objeto de LOES, como marco regulatorio de la educación superior, es el de “definir los principios del sistema, garantizar el derecho a la educación superior de calidad, que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna”. En este sentido se convierte en un instrumento legal garantista del derecho a una educación superior de calidad de excelencia con respeto a la interculturalidad, al acceso universal, a la permanencia, a la movilidad y el egreso sin discriminación alguna, desarrollando y transversalizando los principios de la materia.

Ahora bien, la LOES se articula alrededor de principios propios de la educación superior consagrados en la Constitución de la República, dentro de

los cuales es preciso recalcar la importancia de los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia. Estos principios permiten fomentan el crecimiento de las instituciones de educación superior a través de su potenciación y fortalecimiento como actores protagonistas del Sistema, en el que la participación estatal se desarrolla en un ámbito de confianza y colaboración mutua, con el único propósito de promover el desarrollo social, productivo y económico del país.

• **Autonomía Responsable**

La autonomía responsable es un principio que se encuentra consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y desarrollado en la LOES, el cual se expresa en la capacidad que tienen las instituciones de educación superior de expedir sus propias normas para autorregularse y para poder desarrollar sus actividades, enmarcadas siempre dentro de los parámetros constitucionales, legales y normativos.

En este contexto, la LOES establece que todas las instituciones de educación superior, con ciertas excepciones, gozan de autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, lo cual ha permitido que los actores principales de la educación superior crezcan y se conviertan en un eje clave del desarrollo del Sistema.

El pleno ejercicio y respeto de la autonomía responsable es de vital importancia para el Sistema de Educación Superior, por esta razón, la Ley Orgánica de Educación Superior fue objeto de varias reformas, para precisar su sentido y alcance.

La LOES reformada en el 2018, si bien permite la coexistencia de universidades públicas y particulares, establece normas y procedimientos para su funcionamiento y un control más amplio desde la función ejecutiva. Mantiene la autonomía universitaria pero ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable, lo cual no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Educación Superior determina varios aspectos en los que se ve reflejada la autonomía responsable de las instituciones de educación superior:

“Art. 18.- Ejercicio de la autonomía responsable.- La autonomía responsable que ejercen las instituciones de educación superior consiste en:

- a) La independencia para que los profesores e investigadores de las instituciones de educación superior ejerzan la libertad de cátedra e investigación;*
- b) La libertad de expedir sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente Ley;*
- c) La libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio en el marco de las disposiciones de la presente Ley;*
- d) La libertad para nombrar a sus autoridades, profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores, y las y los trabajadores, atendiendo a la alternancia, equidad de género e interculturalidad, de conformidad con la Ley;*
- e) La libertad para gestionar sus procesos internos;*
- f) La libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional. Para el efecto, en el caso de instituciones públicas, se observarán los parámetros establecidos por la normativa del sector público;*
- g) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la Ley;*
- h) La libertad para administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la Ley; e,*
- i) La capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno, en consonancia con los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República, e integrar tales órganos en representación de la comunidad universitaria, de acuerdo a esta Ley y los estatutos de cada institución.”*

Es importante recalcar que, el último inciso del artículo 18 de la LOES expresa la factibilidad de que en el ejercicio de la autonomía responsable se permita la ampliación de las capacidades de las instituciones de educación superior, en función de la mejora y aseguramiento de la calidad.

En consonancia con lo mencionado, y como un mecanismo de aplicación de lo previsto en la Ley, el artículo 50 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior desarrolla la existencia de procesos simplificados de aprobación de carreras y programas, de creación de extensiones y otros determinados por el Consejo de Educación Superior. Estos procesos simplificados prevén la aprobación de los proyectos presentados, mediante la verificación de la información y los requisitos establecidos en la normativa, y su tramitación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días, sin perjuicio de la facultad de monitorio del Consejo de Educación Superior -CES-, y resguardando el principio de calidad.

Adicionalmente, en el Reglamento de Régimen Académico, normativa específica expedida por el CES por mandato de la LOES, se establecen otras atribuciones que tienen las Instituciones de Educación Superior, a través de las cuales ejercen el principio de autonomía responsable como, por ejemplo:

- La capacidad para crear las unidades académicas que consideren necesarias para su funcionamiento, y delegar a las sedes, extensiones y campus, las funciones académicas y administrativo-financieras que consideren pertinentes.
- La facultad de determinar las horas de aprendizaje en contacto con el docente, las horas de aprendizaje autónomo y las horas de aprendizaje práctico-experimental, considerando la modalidad de estudios, el grado de complejidad de los objetivos de aprendizaje de las asignaturas o actividad académica y otros aspectos que considere relevantes.
- La posibilidad de planificar las prácticas pre profesionales y pasantías de tercer nivel ya sea en periodos académicos ordinarios o extraordinarios.
- La facultad de regular sus procesos de homologación.
- La capacidad de otorgar títulos honoríficos a personas que hayan realizado aportes relevantes al desarrollo de la cultura, la ciencia, la tecnología y el desarrollo de los pueblos.

- La facultad de determinar en el proyecto de carrera o programa el número de estudiantes por cohorte, y el número de paralelos y estudiantes por paralelo.
- La posibilidad de realizar cambios en su planta docente siempre y cuando cumplan con el perfil adecuado.

• **Cogobierno**

Se establece en todas las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, la elección universal de las autoridades (rectores, vicerrectores, decanos), con derecho a un solo periodo de reelección (LOES, 2010, Art. 55); lo que implica reforzar en las públicas y crear en las particulares, una cultura política donde antes existían solo cuestiones académicas. La política requiere de líderes, por lo que, quienes deseen ostentar esos cargos, deberán desarrollar competencias de liderazgo.

En ese mismo marco legal, se introduce el cogobierno en las IES, como parte consustancial de la autonomía universitaria responsable, la cual consiste en la dirección compartida de las instituciones de educación superior por parte de los diferentes sectores de la comunidad de esas instituciones, profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género. (LOES, 2010, Art. 45)

Este principio implica un nuevo diseño formal de la estructura organizacional de la IES, más horizontal, con decisiones un poco más consensuadas y mucho más negociadas. En el esquema anterior, las autoridades, a través del voto o la designación, tenían la legitimidad para diseñar y ejecutar las líneas de desarrollo que consideraran pertinente. Esta nueva estructura tiene relación con el proceso cooperativo y participativo entre los superiores y los subordinados que según Rainey (2009) propone Mary Parket Follet en su ensayo clásico *Dando Órdenes*. De esta manera se puede desarrollar un entendimiento de los contextos particulares, para que así entre todos se diseñen políticas internas consensuadas, en vez de que una autoridad académica imponga un esquema de educación específico.

El modelo de cogobierno constituye un medio para satisfacer las ambiciones, tanto de la sociedad civil representada por los profesores, alumnos y administrativos, como de las autoridades elegidas para que los

representen por medio de un gobierno que sea distinto y mejor (Lynn, 2004).

Así mismo, en la LOES, en sus artículos 86 y 88 se establece la necesidad de crear unidades como la de bienestar estudiantil y servicio a la comunidad, respectivamente, que antes no existía.

En el capítulo II, se establece una tipología de profesores y los requisitos que se deben cumplir para la contratación del personal académico, así como el horario de trabajo, proceso de capacitación y desarrollo, revisión y evaluación del desempeño y compensación (LOES, 2010, Art. 147).

- **Igualdad de oportunidades**

El artículo 356 de la Constitución de la República del Ecuador determina que, con independencia del carácter público o particular de las instituciones de educación superior, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia, en la movilidad y en el egreso.

En este sentido, la Ley Orgánica de Educación Superior en el artículo 71 establece que el principio de igualdad de oportunidades consiste en garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad o discapacidad.

Para el efectivo cumplimiento de este principio, se han implementado a nivel constitucional y legal, las figuras de la gratuidad, el Sistema de Nivelación y Admisión, la política de cuotas, los programas de becas y ayudas económicas, y las Unidades de Bienestar.

Gratuidad: La educación superior pública es gratuita hasta el tercer nivel de formación, observando para el efecto, el criterio de responsabilidad académica de las y los estudiantes, según los criterios establecidos en la Ley:

- a) La gratuidad será para los y las estudiantes regulares que se matriculen en por lo menos el sesenta por ciento de todas las materias o créditos que permite su malla curricular en cada período, ciclo o nivel;
- b) La gratuidad será también para los y las estudiantes que se inscriban en el nivel preuniversitario, prepolitécnico o su equivalente, bajo los parámetros del Sistema de Nivelación y Admisión;

- c) La responsabilidad académica se cumplirá por los y las estudiantes regulares que aprueben las materias o créditos del período, ciclo o nivel, en el tiempo y en las condiciones ordinarias establecidas. No se cubrirán las segundas ni terceras matrículas, tampoco las consideradas especiales o extraordinarias;
- d) El Estado, por concepto de gratuidad, financiará una sola carrera de tercer nivel. Se exceptúan los casos de las y los estudiantes que cambien de carrera, cuyas materias puedan ser revalidadas, y las carreras de tercer nivel tecnológico superior universitario sucesivas y dentro del mismo campo de conocimiento;
- e) La gratuidad cubrirá exclusivamente los rubros relacionados con la primera matrícula y la escolaridad; es decir, los vinculados al conjunto de materias o créditos que un estudiante regular debe aprobar para acceder al título terminal de la respectiva carrera o programa académico; así como los derechos y otros rubros requeridos para la elaboración, calificación, y aprobación de tesis de grado;
- f) Se prohíbe el cobro de rubros por utilización de laboratorios, bibliotecas, acceso a servicios informáticos e idiomas, utilización de bienes y otros, correspondientes a la escolaridad de los y las estudiantes universitarios y politécnicos;
- h) Se pierde de manera definitiva la gratuidad, si un estudiante regular reprueba, en términos acumulativos, el treinta por ciento de las materias o créditos de su malla curricular cursada; e,
- i) La gratuidad cubrirá todos los cursos académicos obligatorios para la obtención del grado.

Sistema Nacional de Nivelación y Admisión: El ingreso a las instituciones de educación superior públicas se regula a través del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión. Este Sistema se rige por los principios de méritos, igualdad de oportunidades y libertad de elección de carrera o carreras e institución.

El mecanismo de ingreso al Sistema de Educación Superior toma en cuenta la evaluación de las capacidades y competencias de los postulantes,

los antecedentes académicos de los postulantes, la condición socioeconómica y otros aspectos de política de acción afirmativa, de manera que las y los aspirantes que obtengan los mejores puntajes acceden a la carrera de su elección en función de la oferta disponible en las instituciones de educación superior.

Este proceso se encuentra específicamente desarrollado en el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión expedido por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en cuyo artículo 38 se determina que el puntaje de postulación para el acceso a la educación superior, estará compuesto por los siguientes componentes:

- a) Puntaje del Examen de Acceso a la Educación Superior (60%)
- b) Antecedentes académicos (40%)
- c) Puntaje adicional por acciones afirmativas en caso de que corresponda.

En el mencionado Reglamento se establecen políticas de acción afirmativa, en razón de la condición socio económica, la ruralidad, la territorialidad, condiciones de vulnerabilidad, y de pertenencia a pueblos y nacionalidades.

Políticas de Cuotas: Corresponde a las instituciones de educación superior instrumentar de forma obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al Sistema de Educación Superior de grupos históricamente excluidos o discriminados.

En cuanto a aspectos financieros y de control, la ley amplía la forma de financiamiento, permitiendo el endeudamiento público, pero también reduce la autonomía responsable, toda vez que determina que los fondos públicos que reciben las instituciones de educación superior particulares deberán ser asignados a fondos para becas, mientras que los legados o donaciones deberán ser transferidos a su patrimonio. Determina, asimismo, la rendición de cuentas de forma obligatoria como órgano de control (LOES, 2010, Tít. 2, Cap. 2)

Para el efecto, el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión determina que las instituciones de educación superior particulares deberán asignar como mínimo el 10% del total de su oferta de cupos disponibles en nivelación de carrera o en primer nivel, según corresponda.

Programas de becas, ayudas económicas y crédito educativo:

Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, podrán continuar percibiéndolas en el futuro, para lo cual deben cumplir varias obligaciones, entre las cuales se encuentra, el destinar los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera.

La admisión de estos estudiantes se realiza según los sistemas de ingreso y admisión propios de estas IES, y también corresponde a las mismas, la selección de los estudiantes y la adjudicación de las becas.

En este sentido, las instituciones de educación superior deben establecer programas de becas completas, o su equivalente en ayudas económicas, a por lo menos el 10% del número de estudiantes regulares, en cualquiera de los niveles de formación de la educación superior, a favor de quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, los estudiantes regulares con alto promedio y distinción académica o artística, los deportistas de alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales, las personas con discapacidad, y las pertenecientes a pueblos y nacionalidades del Ecuador, ciudadanos ecuatorianos en el exterior, migrantes retornados o deportados a condición de que acrediten niveles de rendimiento académico regulados por cada institución.

Las Universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales deben destinar al menos el veinticinco (25%) por ciento de la asignación estatal, para transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas.

Por otro lado, corresponde a la Senescyt ejecutar al menos un programa de ayudas económicas para manutención a aquellos estudiantes insertos en el Sistema de Educación Superior que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema así como otorgar becas completas para estudios de cuarto nivel nacional e internacional, considerando la condición socioeconómica de los beneficiarios, la excelencia académica y la pertinencia.

Sin perjuicio de lo señalado, las instituciones de educación superior, sobre la base de su autonomía responsable, pueden establecer sus propios mecanismos, requisitos y demás condiciones para la formulación y ejecución de sus programas o proyectos de becas, así como para el otorgamiento de créditos educativos bajo condiciones preferentes, tanto en la tasa como en periodo de gracia y plazo.

Unidad de Bienestar Estudiantil: Es también importante señalar que las instituciones de educación superior deben mantener una unidad administrativa de bienestar destinada a promover los derechos de los distintos estamentos de la comunidad académica, y de desarrollar procesos de orientación vocacional y profesional, además de obtención de créditos, estímulos, ayudas económicas y becas, y ofrecer servicios asistenciales que se determinen en las normativas de cada institución.

Entre sus atribuciones, están:

- a) Promover un ambiente de respeto a los derechos y a la integridad física, psicológica y sexual de toda la comunidad universitaria;
- b) Promover un ambiente libre de todas las formas de acoso y violencia;
- c) Brindar asistencia a quienes demanden por violaciones de estos derechos;
- d) Formular e implementar políticas, programas y proyectos para la prevención y atención emergente a las víctimas de delitos sexuales. La unidad de bienestar estudiantil, a través del representante legal de la institución de educación superior, presentará o iniciará las acciones administrativas y judiciales que correspondan por los hechos que hubieren llegado a su conocimiento;
- e) Implementar programas y proyectos de información, prevención y control del uso de drogas, bebidas alcohólicas, cigarrillos y derivados del tabaco;
- f) Coordinar con los organismos competentes para el tratamiento y rehabilitación de las adicciones en el marco del plan nacional sobre drogas;

- g) Generar proyectos y programas para atender las necesidades educativas especiales de población que así lo requiera, como es el caso de personas con discapacidad;
- h) Generar proyectos y programas para promover la integración de población históricamente excluida y discriminada;
- i) Promover la convivencia intercultural; y,
- j) Implementar espacios de cuidado y bienestar infantil para las hijas e hijos de las y los estudiantes de la institución.

• **Pertinencia**

Otro de los principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, que busca promover el desarrollo de la educación superior en el país, es el de pertinencia, que debe ser entendido desde dos perspectivas, la primera desde un punto de vista amplio, en el sentido de que el Sistema debe estar relacionado estrechamente con las políticas de planificación y desarrollo, las mismas que consideran los requerimientos sociales y económicos que tiene el país; y, la segunda que se manifiesta expresamente mediante el ejercicio de las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior (docencia, investigación y vinculación), las mismas que deben estar alineadas con el Sistema de Educación Superior, pero sobre todo con la demanda y con las necesidades locales, regionales y nacionales.

Al respecto del principio de pertinencia, la LOES determina que el mismo consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello, las instituciones de educación superior deben articular su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones. (LOES, 2010, Art. 107)

La aplicación del principio de pertinencia se manifiesta principalmente en los procesos de creación de nuevas instituciones de educación superior, y en la aprobación de nuevas carreras o programas.

En este sentido, dentro de los requisitos de los proyectos de creación de instituciones de educación superior, es indispensable la presentación de la justificación de la pertinencia de la creación de la institución en el espacio geográfico de influencia, de conformidad con las políticas de desarrollo.

En correspondencia con el principio de pertinencia, la articulación de los proyecto de creación a las necesidades de desarrollo nacional, regional y local se debe realizar a partir de un adecuado diagnóstico de la situación presente tanto a nivel país, regional y local; así como a la referenciación a los instrumentos de planificación existentes, con el objetivo de evidenciar cómo la institución de educación superior se relaciona con su entorno y busca dar respuestas, a partir de su oferta académica, a los problemas y demandas sociales, culturales, productivas y académicas, en el marco de las definiciones programáticas establecidas para el desarrollo nacional.

En este sentido, el diagnóstico constituye un conocimiento aproximado de la situación a nivel nacional, regional y local, identificando necesidades y potencialidades en los ámbitos sociales, económicos, productivos y académicos que motivan la creación de la institución de educación superior, y sobre los cuales la oferta académica propuesta aportaría.

Con base en lo expuesto, es menester indicar que, como parte del procedimiento de creación de las instituciones de educación superior, la Secretaría Técnica de Planificación emite un informe respecto de la pertinencia de la creación de la institución en el lugar solicitado.

Lo mismo ocurre dentro de los procesos para la aprobación de proyectos de carreras o programas académicos, en los cuales las instituciones de educación superior deben presentar información respecto de la pertinencia del proyecto, describiendo las necesidades o problemáticas internacionales, nacionales, zonales, locales o sectoriales que pretende atender la carrera o programa, estableciendo los instrumentos de planificación o fuentes oficiales en el que se enmarcan las necesidades o problemáticas identificadas, así como analizando la demanda estudiantil y la demanda ocupacional en función de los escenarios laborales en los que actuarían los futuros profesionales y su empleabilidad.

De igual manera, en la LOES se indica que la creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y nuevas carreras universitarias públicas, se supeditará a los requerimientos del desarrollo nacional y que el organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado de la acreditación y aseguramiento de la calidad, podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos y conservatorios; así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

Es decir, la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional, lo cual es normado por diferentes organismos.

Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica: El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 plantea la importancia de consolidar una economía basada en la generación del conocimiento, lo cual implica invertir en el talento humano y fortalecer la educación técnica y tecnológica vinculada con los procesos de desarrollo, que permita la innovación y el emprendimiento.

“Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria

FUNDAMENTO

(...) se debe consolidar una economía basada en la generación del conocimiento, lo que implica invertir en el talento humano y fortalecer la educación técnica y tecnológica vinculada con los procesos de desarrollo, que permita la innovación y el emprendimiento.”

En este orden de ideas, en el año 2018 se impulsaron reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior y a su Reglamento General, considerando principalmente, que es necesario el fortalecimiento y revalorización de la formación técnica y tecnológica, y de los institutos y conservatorios superiores, para ampliar la oferta académica y diversificar las oportunidades de acceso de las y los estudiantes a una educación superior de calidad.

Es así como, en el ámbito de la formación técnica y tecnológica, la reforma legal introdujo principalmente los siguientes avances:

Condición de superior universitario: Conforme lo plantea el artículo 14 de la LOES, los institutos y conservatorios superiores pueden adquirir la condición de superior universitario, lo cual los habilita para otorgar títulos de tecnólogo superior universitario o su equivalente, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento a la Ley y la normativa expedida por el Consejo de Educación Superior. Sobre este punto se profundizará posteriormente.

“Art. 14.- Instituciones de Educación Superior.- Son instituciones del Sistema de Educación Superior:

(...) b) Los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes, tanto públicos como particulares debidamente evaluados y acreditados, conforme la presente Ley; y,

(...) Los institutos y conservatorios superiores podrán tener la condición de superior universitario, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento a esta Ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior...”

Cualificación para oferta de posgrados tecnológicos: Así mismo, el artículo 14 en concordancia con el artículo 118 de la LOES, establece la posibilidad de que los institutos y conservatorios superiores puedan ofertar posgrados tecnológicos, una vez que hayan sido cualificados por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

“Art. 14.- Instituciones de Educación Superior.-(...) El Consejo de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior acreditará o cualificará a los institutos para que puedan ofertar posgrados técnicos tecnológicos.”

Es preciso señalar, que la cualificación de las instituciones, carreras y programas, es en los términos del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, el resultado de la evaluación externa sin fines de acreditación, efectuada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, consistente en la certificación de calidad en función de la misión, visión, fines y objetivos, y las cualidades, capacidades y dominios académicos e institucionales.

Oferta técnico-tecnológica por parte de las universidades y escuelas politécnicas: Con la finalidad de ampliar la oferta académica, se incorpora en el artículo 118 de la Ley, la posibilidad de que las universidades y escuelas politécnicas otorguen títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior, y de posgrado tecnológico, conforme lo establecido en el reglamento de la Ley.

El artículo 44 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Superior especifica las condiciones para que las universidades y escuelas politécnicas emitan títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior y de posgrado tecnológico, precisando que en ningún caso la oferta académica de formación técnica tecnológica de las universidades y escuelas politécnicas podrá ser superior al treinta por ciento (30%) de su oferta total de carreras y programas.

“Art. 44.- Condiciones para que las universidades y escuelas politécnicas emitan títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior y de posgrado tecnológico.- Para emitir títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior y de posgrado tecnológico, las universidades y escuelas politécnicas deberán:

- 1. Para otorgar títulos de técnico superior y tecnólogo superior o su equivalente, ofertarán carreras a través de unidades académicas especializadas en la formación técnica y tecnológica.*
- 2. Para ofertar títulos de tecnólogo superior universitario o su equivalente, requerirán autorización del Consejo de Educación Superior y un informe favorable del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior;*
- 3. Para otorgar títulos de posgrado tecnológico, las unidades académicas especializadas deberán estar cualificadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.*

En ningún caso la oferta académica de formación técnica tecnológica de las universidades y escuelas politécnicas podrá ser superior al treinta por ciento (30%) de su oferta total de carreras y programas.

Los institutos superiores adscritos a universidades o escuelas politécnicas podrán ofertar carreras o programas de tercer nivel técnico tecnológico

superior y de posgrado tecnológico, y emitirán los títulos correspondientes de conformidad a lo establecido en la Ley.”

Modificación de los niveles de formación de la educación superior:

Una de las principales innovaciones de la reforma legal fue la modificación de los niveles de formación de la educación superior, puesto que actualmente los títulos de técnico superior, tecnólogo superior o su equivalente y tecnológico superior universitario o su equivalente, se encuentran comprendidos dentro del tercer nivel técnico-tecnológico y de grado, y anteriormente se enmarcaban dentro del “nivel técnico o tecnológico superior”, mismo que fue eliminado de la Ley.

De igual manera, se generó la posibilidad de ofertar posgrados tecnológicos para otorgar títulos de especialista tecnológico y el grado académico de maestría tecnológica, los mismos que se encuentran dentro del cuarto nivel o de posgrado.

“Art. 118.- Niveles de formación de la educación superior.- Los niveles de formación que imparten las instituciones del Sistema de Educación Superior son:

1. Tercer nivel técnico-tecnológico y de grado.

a) Tercer nivel técnico-tecnológico superior. El tercer nivel técnico - tecnológico superior, orientado al desarrollo de las habilidades y destrezas relacionadas con la aplicación, adaptación e innovación tecnológica en procesos relacionados con la producción de bienes y servicios; corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico superior, tecnólogo superior o su equivalente y tecnólogo superior universitario o su equivalente.

(...)

2. Cuarto nivel o de posgrado, está orientado a la formación académica y profesional avanzada e investigación en los campos humanísticos, tecnológicos y científicos.

a) Posgrado tecnológico, corresponden a este nivel de formación los títulos de: especialista tecnológico y el grado académico de maestría tecnológica...”

Bajo este marco jurídico, el Consejo de Educación Superior, en ejercicio de sus atribuciones de regulación, realizó modificaciones a varios cuerpos normativos, con la finalidad de que estos guarden armonía y se ajusten a los nuevos preceptos incorporados en la Ley Orgánica de Educación Superior, entre estos el Reglamento de Instituciones de Formación Técnicas y Tecnológica y el Reglamento de Régimen Académico.

Es así, que, a los 30 días del mes de enero de 2019, el Consejo de Educación Superior expidió el Reglamento de Instituciones de Formación Técnica y Tecnológica con el objeto de regular el funcionamiento de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y universitarios; así como de las unidades académicas que ofertan carreras y programas técnicos y tecnológicos; tanto públicos como particulares; regulando además el procedimiento para su creación y extinción.

En lo principal, este cuerpo normativo regula la naturaleza jurídica y la clasificación de los institutos superiores, los requisitos y procedimiento para su creación, los asuntos relativos a su funcionamiento administrativo, financiero y académico, los requisitos y el procedimientos para adquirir la condición de superior universitario, la creación de unidades académicas de formación técnica y tecnológica por parte de las universidades y escuelas politécnicas, así como lo referente al cambio de nombre, a los procesos de adscripción, el procedimiento de fusión, la autonomía responsable, el gobierno, y los requisitos y el procedimiento de extinción de los institutos superiores.

Por otro lado, con fecha 27 de febrero de 2019, el Consejo de Educación Superior emitió un nuevo Reglamento de Régimen Académico, derogando el previamente expedido, con el objeto de regular y orientar las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior; así como lo relativo a su gestión, en el marco de la normativa del sistema de educación superior.

En cuanto a la formación técnica y tecnológica, y según las reformas legales previamente indicadas, el Reglamento de Régimen Académico especifica en sus artículos 14 y 21, los títulos de tercer nivel técnico-tecnológico superior y de posgrado tecnológico, que pueden emitir los institutos y conservatorios superiores, con la condición o no de superior universitario, así como las universidades y escuelas politécnicas, una vez que hayan cumplido con los requisitos correspondientes.

Este marco normativo propende al efectivo desarrollo y fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica, en el marco del régimen de desarrollo, con el objetivo de impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria.

- **Calidad**

El artículo 93 de la Ley Orgánica de Educación Superior define al principio de calidad como

la búsqueda continua, auto-reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y del Sistema de Educación Superior, basada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y los valores ciudadanos.

Es menester indicar, que una vez culminado el proceso dispuesto en el Mandato Constitucional Nro. 14, se consideró que el Sistema de Educación Superior requería actualizar el concepto, metodologías e instrumentos de aseguramiento de la calidad, para lo cual se reformó la Ley Orgánica de Educación Superior, modificando la estructura orgánico institucional del Caces, dando respuesta a una nueva realidad del Sistema.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento del principio de calidad consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley, se creó el Sistema Interinstitucional de Aseguramiento de la Calidad, en el cual intervienen como actores principales el Consejo de Educación Superior, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y las instituciones de educación superior.

La planificación, coordinación y operación de este Sistema, le corresponde al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cuyas decisiones en esta materia son de obligatorio cumplimiento para todos los organismos e instituciones que integran el mencionado Sistema.

En el marco de este Sistema, se han establecido los procesos de autoevaluación y aseguramiento interno de la calidad, acreditación y cualificación académica.

La autoevaluación consiste en un proceso permanente que las instituciones de educación superior realizan sobre el cumplimiento de sus propósitos, mismo que se encuentra estrechamente relacionado con el aseguramiento interno de la calidad, que consiste en el conjunto de acciones que llevan a cabo las instituciones de educación superior, con la finalidad de desarrollar y aplicar políticas efectivas para promover el desarrollo constante de la calidad de las carreras y programas académicos.

Por otro lado, el proceso de acreditación de instituciones de educación superior, carreras y programas, se realiza a través de la evaluación externa ejecutada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, según criterios de valoración cuantitativos y cualitativos dinámicos, elaborados en función de los requerimientos del Sistema de Educación Superior, proceso que tiene como fin último la mejora continua de la calidad.

Así mismo, el proceso de cualificación académica de las instituciones de educación superior, carreras y programas consiste en la certificación de calidad, en función del resultado de la evaluación efectuada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior sin fines de acreditación, con relación a la misión, visión, fines y objetivos, y las cualidades, capacidades y dominios académicos e institucionales.

Según lo prescrito en el artículo 30 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, la cualificación habilita a los institutos y conservatorios superiores, con la condición de superior universitario, a ofertar títulos de cuarto nivel de posgrado tecnológico.

En la práctica, la evaluación de la educación superior es un problema complejo. Para la Unesco (1998) "Es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario" (s.p.).

Las dimensiones mencionadas constituyen los ejes que sirven de referencia para determinar en qué medida el desempeño de la IES responde al compromiso de calidad de la enseñanza. En el año 2013, el entonces Ceaaces publicó el Modelo de Evaluación del Mandato 14 en el cual advierte la dificultad de implementar un proceso de evaluación debido al alto nivel de ambigüedad en los criterios de evaluación así como al riesgo de que la información a ser procesada en esta empresa puede estar sujeta a márgenes de discrecionalidad en su interpretación. En este mismo documento, se enlista los siguientes factores que complejizan el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior:

- Registra criterios en conflicto: básicamente, por la limitación de recursos;
- Ambigüedad en sus valores y/o conceptos: el propio concepto de calidad;
- Naturaleza híbrida de su problema: información cuantitativa y cualitativa;
- Incertidumbre en la información: escasa confiabilidad de los datos y dificultad de identificar los criterios adecuados;
- Heterogeneidad de los objetos de evaluación: instituciones de educación superior públicas, particulares, cofinanciadas, extensiones, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios, ubicados en distintas regiones del país;
- Ausencia de métrica común: no todos los indicadores pueden ser sometidos a una misma escala de valoración;
- Carácter multidisciplinario: armonización de conceptos y métodos de varias disciplinas científicas; y
- Mediación de lo cualitativo: percepciones del entorno social y apreciación de múltiples actores involucrados.

Le toca, por consiguiente, al sistema de educación superior, por inevitable acatamiento de las disposiciones legales, y, por supuesto, por así convenir al desarrollo de la educación superior del país, implementar mecanismos constantes de evaluación y aseguramiento de la calidad. Esta acción permitirá la ejecución y concreción de los objetivos específicos del sistema y de la política pública en educación superior

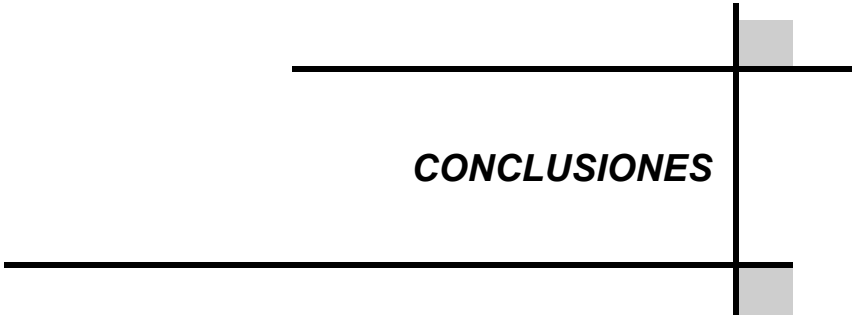
Establecer un modelo de autoevaluación de la calidad de la educación superior podría ser interés de los diferentes actores, tales como organizaciones estudiantiles, asociaciones de maestros, sindicatos de trabajadores, organización de universidades y otras. Sin embargo, esta participación, en aras de respetar la democracia representativa, puede significar una mezcla de bendición y maldición para la misma IES. Por una parte, suelen demandar cambios que aportan beneficios de largo plazo para la educación y son aliados del cambio. Por otra parte, a veces, se resisten a que se hagan reformas a programas muy arraigados pero que son necesarios para asegurar la calidad. A menudo, resulta difícil identificar cuál es realmente el interés público, cuando tantos grupos tan específicos y políticamente influyentes reclaman la atención.

La política pública requiere, inevitablemente, de lo político (Lynn, 2000). Cualquier innovación en el modelo de evaluación de la educación superior puede incluir un componente político y por lo tanto tocar directa o indirectamente aspectos claves de la relación entre el gobierno y la sociedad civil agrupada en torno a la institución de educación superior ya sea pública o particular. Es cada día más frecuente que las tareas del gobierno, solo en parte, sean las tareas que hace el gobierno.

De acuerdo con la teoría, existen elementos objetivos y subjetivos en el concepto de calidad. El componente objetivo se expresa en la propiedad que poseen los bienes y servicios de presentarse de conformidad con requisitos y especificaciones predeterminados. El componente subjetivo establece una expectativa, respecto de la cual el usuario determina su satisfacción o conformidad con el producto.

Al tener el Ejecutivo una alta representación en las instituciones que regulan la calidad de la educación superior existe el riesgo de que el componente subjetivo allane la ideología del poder político de turno y vuelva difícil evaluar objetivamente la calidad. La política no siempre se interesa por el beneficio a largo plazo de la población. Las democracias genuinas están sometidas a muchas presiones que les exigen producir resultados de corto plazo, evitar separar a los grupos poderosos y postergar aquellos cambios e inversiones fundamentales en el capital social y humano, cuyas ganancias tardan mucho en manifestarse.

Sin embargo, es preciso que se considere la evaluación institucional y de programas o carreras como un todo, en el que hay dos instituciones interactuando estrechamente en el proceso de evaluación y aseguramiento de la calidad: el Caces y la IES. Ambas tienen como objetivo primordial mejorar la calidad de la educación superior, pero con roles y responsabilidades diferentes que, para alcanzar un logro exitoso, deben concretar altos niveles de transparencia, confianza y colaboración.



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La educación superior en Ecuador constitucionalmente se define como un bien público social. Del análisis realizado en el capítulo uno se concluye que no cumple exactamente con las características de los bienes públicos. La educación superior es un bien preferente puesto que por las externalidades positivas asociadas a ella, no tiene sentido la exclusión desde el punto de vista de la eficiencia económica. Cuando el consumo de bienes preferentes se limita solo a quienes tienen la capacidad para pagarlo, se estaría confundiendo la naturaleza de estos bienes con la de los bienes privados. Sin embargo, dejar la educación superior exclusivamente en manos del mercado, es ineficiente, ya que provoca subconsumo por lo tanto se debería procurar la democratización de la educación superior aunque no sea un bien público puro. Esto se alcanza a través de un sistema de educación superior conformado por universidades, escuelas politécnicas, institutos técnicos y tecnológicos superiores y conservatorios superiores de naturaleza pública pero también aquellos de financiamiento particular.

En la situación actual, la educación de tercer nivel es excluyente y rival en el consumo, por lo que no puede considerarse un bien público puro. Sin embargo, debido a su importancia para mejorar el bienestar de las personas y la generación de conocimiento, es un bien preferente de interés común, es un derecho del ciudadano y un deber del Estado. La educación superior, por ser ampliamente reconocida como un factor clave para la movilidad social y el desarrollo, y por su gran potencial de producir externalidades positivas, no puede dejarse al alcance, únicamente, de quienes puedan responder a las exigencias del mercado, sino que el Estado debe intervenir garantizando una oferta académica pertinente y un adecuado consumo.

Por lo tanto, una definición mas precisa de la educación superior está ligada a un bien meritario. Los bienes meritorios tienen que ser aplicados a bienes escogidos bajo un conjunto de preferencias consideradas éticamente superiores por lo que deberían ser accesibles para cualquier miembro de la sociedad sin importar su capacidad de pago.

La educación superior permite a la persona convertirse en mejor persona (fines primarios) y al mismo tiempo incrementar los niveles de productividad

y competitividad del sector productivo (fines secundarios). Por lo tanto, la razón de ser de la educación superior, debe estar relacionada con los ideales socialmente compartidos, el tipo de hombre que se desea formar y los conocimientos que puedan considerarse como indispensables; es decir, lo que la sociedad considera que se debe saber, según los rasgos políticos que la caracterizan.

Sin importar su fuente de financiamiento, la educación superior ha de considerarse como un bien de mayor utilidad al comparar su costo de producción con el beneficio social que genera; es decir que presenta una buena relación costo-beneficio, debido a las externalidades positivas con las que se asocia.

En cuanto a la génesis de la universidad ecuatoriana, ésta al igual que todas las instituciones de educación superior tiene su origen en Europa donde nace, como respuesta a una necesidad de conocimiento de los jóvenes y de la búsqueda permanente de la verdad. Esta necesidad fue satisfecha, al inicio, por la Iglesia católica, que vio en la universidad la oportunidad de mantener su unión a través de la cátedra de Teología. Esta tendencia se mantuvo por varios siglos, aunque después las universidades fueran financiadas por el erario público. Y fue, precisamente, la Iglesia católica quien trajo la educación superior al nuevo mundo.

En Ecuador, al igual que en la mayoría de los países de América, durante el siglo XX y la primera década del XXI, la educación superior adquiere gran relevancia, permitiéndose la creación de un gran número de universidades públicas, particulares y cofinanciadas.

A la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior, el Sistema de Educación ecuatoriano estaba conformado por 73 universidades y escuelas politécnicas

En el 2013, al finalizar el proceso de evaluación, el Sistema de Educación Superior en Ecuador quedó integrado por 57 universidades y escuelas politécnicas de las cuales 29 son públicas y 28 particulares incluyendo 8 cofinanciadas.

La política pública, como fundamento de la planificación gubernamental, tiene la finalidad de intervenir la realidad para mantenerla, afectarla o transformarla, llegando a transformar igualmente la política del Estado a través de decisiones y acciones dirigidas por entes –generalmente de carácter gubernamental– los cuales operan en sistemas democráticos altamente desarrollados, con instituciones fuertemente consolidadas que acogen el pensamiento y el criterio de la sociedad civil.

A lo largo del presente trabajo, se ha demostrado que la educación superior, como política pública, debe ser tratada con especial atención, por cuanto el Estado –además de promover y garantizar una oferta óptima– debe también velar por su calidad y pertinencia. Pero para ello se requiere coordinación entre la IES, el Estado y la sociedad civil.

Una política pública de educación superior efectiva requiere de la participación, no solo del gobierno, sino también de las instituciones que conforman el sistema así como de la sociedad civil. Solo esta interacción permitirá el flujo eficaz de los mercados laboral, educativo y económico, en beneficio del interés público.

En el estudio descrito en este libro, se revisaron los resultados en cuanto a cobertura, equidad, pertinencia y eficiencia alcanzados en educación superior entre 1980 y 2010, utilizando el método comparativo focalizado. Este método consiste en concentrar el debate en un solo país para establecer inferencias entre las categorías antes mencionadas y las políticas públicas aplicadas en el periodo estudiado. Es útil para producir explicaciones pertinentes cuando el análisis estadístico no es concluyente.

El estudio realizado fue de corte cualitativo y cuantitativo, lo que permitió la estimulación del diálogo entre ideas y evidencias, para llegar a establecer una relación causal entre política pública y los resultados de la educación superior, en las categorías de cobertura, equidad, pertinencia y eficacia.

Cada una de esas categorías está compuesta por una serie de indicadores, los que permiten evaluar el impacto que se produce en su comportamiento, como resultado de transformaciones que se han implementado en la educación superior del país, a lo largo del periodo comprendido entre 1990 y 2010. A través de esos datos, es posible explicar la eficacia o su déficit en las políticas

públicas que, en materia de educación superior, han tomado los diferentes ejecutivos del Estado ecuatoriano.

En Ecuador, en la década de los ochenta y noventa, el Estado se desvinculó en gran medida de la educación superior, limitando su responsabilidad a proveer los recursos suficientes para el funcionamiento de las IES públicas.

Una nueva racionalidad se asentó en los escenarios de la educación superior y se arraigó fuertemente a la globalización y su administración neoliberal, la cual, desde la lógica economicista y de carácter eminentemente fiscalistas, intentó darle a la educación un carácter mercantil, desconociendo que la universidad no es una empresa, sino un espacio para la generación, difusión y aplicación del conocimiento en procura del perfeccionamiento de la vida. En el 2007, en el gobierno autodenominado «de revolución ciudadana», se inició una «revolución educativa» que incluyó también la educación superior, dándole un tinte de bien meritório.

La educación superior, como uno de los mecanismos que contribuye al desarrollo personal y social, ha sido ampliamente contextualizada y debatida. Existe un consenso en lo referente a la necesidad de articularla con los propósitos y fines de la sociedad, para lo cual se requiere que los Estados, no solo garanticen la eficiencia del sistema, sino que a través de políticas públicas impulsen mayores niveles de cobertura, equidad, pertinencia y eficiencia.

Analizando la categoría de cobertura, puede afirmarse que la política pública en educación superior aplicada entre los años 1980 y 2010, fue efectiva. En el periodo estudiado, se nota un crecimiento acumulado de 55,56% en cobertura bruta y de 62,93% en cobertura efectiva, frente a un decrecimiento acumulado de 18,59% en la población en edad de estudio. Estos indicadores dan como resultado un incremento real de 74,15% en cobertura bruta y de 81,25% en cobertura efectiva.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, es necesario recalcar que aún queda mucho por hacer en el campo de la cobertura en educación superior. A pesar de que se ha producido un crecimiento considerable, la tasa de cobertura efectiva en Ecuador para el año 2010 fue 17.84% lo cual sigue siendo baja, en comparación con la de América Latina que, para el año 2003 era de 28,7%; con la del mundo que para el año 2001 era de 23,2%; y muy alejada de la tasa de cobertura de los países desarrollados que, en el año 2001, era de 54,6%.

La cobertura se relaciona con la equidad, puesto que una política pública eficaz debería posibilitar que todas las personas con la capacidad de estudiar una carrera universitaria tengan acceso a una educación superior de calidad.

En cuanto a equidad, es posible calificar como efectiva la política pública de educación superior, tanto de universalización de la educación, permitiendo la libre oferta de servicios educativos sobre todo entre los años 1993-2000, como la de gratuidad de la educación ligada al modelo de economía social de mercado, implementado a partir del año 2004.

A pesar de la relación directa existente entre la cobertura en educación superior y el nivel de democratización de la sociedad, para ingresar a la educación superior se requiere cumplir con ciertas condiciones de entrada que garanticen la eficiencia del sistema, lo cual exige que la educación superior cumpla con el principio de igualdad de oportunidades. Este principio se relaciona con la equidad –basado en la teoría de la justicia distributiva, entendida como un contrato social– de la cual se derivan dos principios básicos: libertad y diferencia. Si bien el Estado debería garantizar el acceso a la educación superior a cada estudiante que tenga éxito en la escuela secundaria, la IES debería ser libre de excluir o admitir a los alumnos. De acuerdo con el principio de libertad, toda persona tiene derecho a una educación de calidad, mientras que el principio de diferencia implica que todos deben tener las mismas oportunidades; pero procurando, al mismo tiempo, el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

Un incremento con equidad en la cobertura implica que el crecimiento en la tasa de escolaridad debería ser relativamente igual para todos los miembros de las personas en edad de estudiar, sin importar género, etnia o condición social.

De forma general, en el periodo estudiado, se puede notar que la cobertura efectiva de educación superior dentro de la población económicamente inactiva está muy por debajo de la cobertura promedio, lo que reafirma que en Ecuador la política pública con respecto a este grupo poblacional fue inequitativa.

La *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*, hecha en 1998, incluyó muchos elementos relacionados con la función de la educación superior, especialmente en lo atinente a su pertinencia,

entendida como la capacidad para adecuar lo que la sociedad espera de las IES y lo que estas hacen. En efecto, son múltiples las fuentes de exigencia que reclaman de las IES un mejor papel acorde con las circunstancias del mundo moderno, en el cual la sociedad del conocimiento y la información vienen impulsando nuevas formas de concebir y actuar sobre la realidad circundante lo que tiene relación con la pertinencia.

En el presente estudio se ha demostrado claramente la pertinencia de la educación superior puesto que los resultados indican que las personas mayores de 24 años con instrucción superior tienen mayor oportunidad de ingresar al mercado laboral, que aquellas sin educación de tercer nivel. De igual manera, quienes forman parte del mercado laboral, al tener educación superior, desarrollan una actividad formal de tiempo completo, con acceso al sistema de seguridad social y percibiendo salarios más altos. Sin embargo no ha sido posible establecer una relación entre una determinada política pública en educación superior y pertinencia.

En cuanto a la eficiencia, es preciso indicar que sólo es posible alcanzarla cuando está ligada a la eficacia, es decir cuando se alcanzan tanto los fines primarios ligados al desarrollo cognoscitivo del individuo, como los fines secundarios relacionados con el desarrollo de la sociedad, la evolución del sistema democrático y la mejora del mercado.

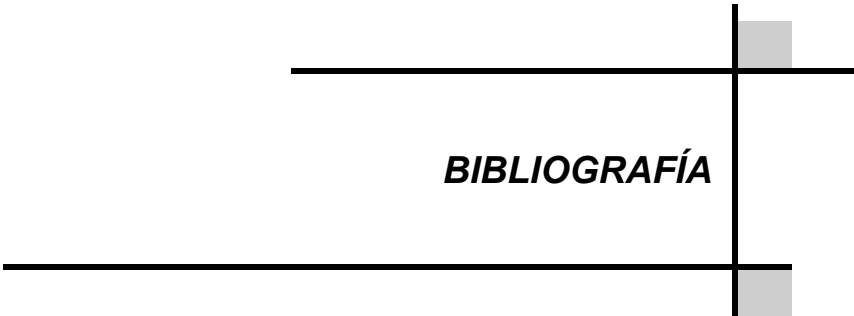
Es necesario entonces que la IES, ya sea pública o particular, busque alcanzar estándares de efectividad que les permitan retomar su legitimidad ante la sociedad civil, sin perder su hegemonía y autonomía. Sin embargo, este cometido no es fácil de alcanzar, sobre todo cuando la institución, para brindar educación superior con altos niveles de cobertura, pertinencia y equidad, requiere de reformas, no solo a nivel de estructura, sino también en mecanismos de financiamiento teniendo presente que la educación no debe verse como una mercancía o un bien negociable sino que su producción y consumo debe estar ligada a la pertinencia y en responder responsablemente a sus contextos reales.

La responsabilidad de financiamiento de la educación superior debería, por lo tanto, ser compartida entre el sector privado (familias y empresas) y el público (gobierno). Un análisis profundo del financiamiento de la educación

superior puede ayudar a entender los verdaderos objetivos que sostienen el discurso político y las diferencias entre las prioridades de los organismos de financiamiento y las de los beneficiarios. Cuando se incluye en el análisis de la eficiencia las tasas de deserción y la eficiencia terminal se entiende la necesidad de revisar los mecanismos de financiamiento de la educación pública a fin de priorizar el financiamiento a los estudiantes, antes que a las instituciones, lo que permitiría aumentar las tasas de cobertura, disminuir la tasa de deserción y mejorar la eficiencia del sistema. En el presente estudio se analizó la variación del gasto en educación superior y aunque se estableció su relación con la política pública, no se puede concluir que una política pública específica conlleve más eficiencia que otra.

Tal como se planteó anteriormente, la educación superior es un bien meritorio necesario para alcanzar altos niveles de desarrollo social, económico y democrático, por lo que, cuando no presenta niveles óptimos de producción y consumo, se considera un fallo de mercado. Esto lleva a la necesidad de reflexionar –desde la perspectiva del desarrollo nacional– sobre las formas de explicar el contenido y la dinámica de lo que implica, en la práctica, la educación superior, como una política pública estratégica.

Para terminar, se puede afirmar que el resultado de la educación superior, además de medirse por el retorno que representa para la persona en su bienestar individual, también posibilita la existencia de una sociedad más democrática. Esto es, una sociedad con mejores ciudadanos y gobiernos. Un Estado de personas educadas será un Estado de seres más humanos, con mayor conciencia colectiva y de mejores relaciones entre individuos, organizaciones y grupos sociales, y donde los beneficios de la educación superior no solo son recibidos por las personas involucradas en el proceso educativo, sino por la sociedad entera.



BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Argandoña, A. (2011). *El bien común*. IESE Business School: Universidad de Navarra.
- Arocena, R.(2004). *Las Reformas de la Educación Superior y los Problemas del Desarrollo en América Latina*. Educ. Soc., Campinas, 25(88), pp. 915-936.
- Aronowitz, S. (2000). *The knowledge factory*. Boston: Beacon Press.
- Aristóteles. *Ética Nicomáquea y Política*, México, Editorial Porrúa, 1969.
- Aristóteles. *Política*, Libros III y VIII. Edición de Pedro López Barja y Estela García Fernández, España, Ediciones Istmo, 2005.
- Asamblea Nacional. (1977). *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*. Quito.
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Editorial Jurídica.
- Asamblea Nacional de Ecuador (2009). *Proyecto de Reforma a la Educación Superior*. Quito: Editorial Jurídica
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley de Educación Superior*. Quito.
- Barr, N. (2009). *Financing Tertiary Education for Quality and Access*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Bazúa, F, Mungaray, L. y Nigrini, V. (1997). *Estado, Mercado e Interés Público. En Políticas Públicas y Educación Superior*. México: Anuies.
- Bello, A. y Rangel, M. (2000). *Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe*: Cepal.
- Benjamin, R. (1991). *Los Límites de la Política*. México: Alianza Editorial.
- Bergmann, B. (2006). *Reducing Inequality, Merit Goods vs. Income Grants*.
- Bobbio, N. (2002). *Teoría General del Derecho*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

- Calderón, F., Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1993). *Hacia una perspectiva de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Centro de Historia Universitaria Alfonso IX. (s.f.). *La universidad de Salamanca*. Fundación General de la Universidad de Salamanca. Obtenido de <https://fundacion.usal.es/ced/mas-informacion/la-universidad-de-salamanca>
- Christensen, T. (2007). *Organization Theory and the Public Sector*. Oxon: Routledge.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. California: University of California Press
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior de Ecuador. (2009). *Mandato constituyente N°14. Evaluación de Desempeño Institucional de las universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Conea.
- Coronilla, R., Del Castillo, A. (2007). *El Cambio Organizacional: enfoques, conceptos y controversias. Reformando el Gobierno: Una visión Organizacional del Cambio Gubernamental, México, Centro de Investigación y Docencia Económica*. México: Porrúa.
- Culebro, J. (2007). *Cambio Estructural. Reformando el Gobierno: Una visión Organizacional del Cambio Gubernamental, México: Centro de Investigación y Docencia Económica-Porrúa*.
- Daros, W. (2010). *La Razón Pública en cuanto Ámbito de Igualdad según John Rawls*. Invenio, 13(24).
- De Pablo, J. (1998). *Incompletísimo Diccionario de Economía*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- Dewey, J. (2001). *Democracia y Educación*. Madrid, España: Ediciones Morata, S.L.
- Durham, E. (2002). Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina. En Rollin Kent (Comp.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Falconí, G. (1996). *Proceso de Estructuración del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. Quito: Conuep.
- Flacso. (2008). *La migración internacional en cifras*. Flacso Ecuador.
- Friedman, M. (1968). *The Role of Monetary Policy*. The American Economic Review, 58(1).
- García Gaudilla, C. (1996) *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Gramsci, A. (1916, enero 29). Socialismo y Cultura. *I.G.P.* Italia.
- Guía Nacional de Instituciones de Educación Superior*. (2008). Quito: Sevilla Editores.
- González, L. (2013). *Sociedad, cultura y educación*. San Miguel, El Salvador: UGB Editores.
- Guttman, A. (2001) *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Madrid, España: Paidós.
- Haskings, C. (1994). *The Life of Medieval Students as Illustrated by Their Letters*. Oxford.
- Hierro, G. (1983). *Naturaleza y Fines de la Educación Superior*. México: Biblioteca de la Educación Superior.
- Kolm, S. (1996). *Modern Theories of Justice*. USA: Cambridge. MIT.
- Koch, J. (2008). *The relative decline of a Musgrave “Merit Good”: the case of public support of flagship public universities*.
- Larroyo, F. (1997). *Las universidades medievales*. Berlín.
- Lasswell, H. (2000). *La Orientación hacia las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lynn, Y., Pardo, M. (2004). *Reformando a la gestión pública: Tendencias y perspectivas, De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Macón, J. (2002). *Economía del Sector Público*. Bogotá, Colombia: McGraw-Hill/Interamericana de Colombia.

- Malinowski, B. (1993). Introducción: objeto, método y finalidad de esta investigación. En *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Madrid: Editorial Trotta.
- Mankiw, G. (2009). *Principios de Economía*. Distrito Federal, México: Cengage Learning.
- Medraza, J. (1986). *El fuero universitario, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: UNAM.
- Menacho, Luis. (2008, enero 25). *Historia de la educación superior y de postgrado*. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/historia-de-la-educacion-superior-y-de-postgrado/>
- Mill, J. (1863, 1991). *Utilitarianism – The Science of Logic*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Moffat, L. (2006). *Mitos y Realidades de la Educación Superior: Financiamiento, Cobertura y Pobreza*.
- Musgrave, R. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, S.A. de Ediciones.
- Musgrave, R. (1976). *Public Finance in Theory and Practice*. Tokyo: Tokyo: McGraw Hill.
- OCDE (2004). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2003*. México: Secretaría de Educación Pública: Santillana.
- Oommen, T. (1994), *Race, Ethnicity and class: An analysis of interrelations*. International Social Science Journal, 139.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1998, 9 de octubre). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior: Visión y Acción*.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. Argentina: Flacso.

- Pérez, L. (2005). *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*. México: Editorial Parrúa, S.A.
- Pusser, B. (2006). *Reconsidering Higher Education and the Public Good. The Role of Public Spheres. In Governance and the Public Good*, New York, USA: State University of New York Press.
- Rainey, H. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Fourth Edition, Jossey Bass.
- Ramírez, G. (2011). *Asesoría Jurídica*.
- Rawls, J. (2001). *El derecho de gentes y una re-visión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós.
- Rhoads, R. y Torres C. (2006). *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. California, USA: Stanford University Press.
- Rodríguez, L. (1997). *La Universidad de Salamanca, evolución y declive*. México: Editorial México.
- Rosen, H. y Gayer, T. (2008). *Public Finance*. Boston, New York: Mc Graw-Hill Irvin.
- Russell, B. (1931). *Ensayos sobre educación*. Madrid: Espasa Calpe.
- Samuelson, P. (1955). *Exposición gráfica de una teoría del gasto público*. España.
- Sen, A. (1980). *Capacidad y Bienestar*.
- Seligman, A. (1992). *The Idea of Civil Society*. Nueva York: The Free Press.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editores.
- De Tocqueville, Alexis. (2001). *La democracia en América/Alexis de Tocqueville*. Pref. notas y biblogr. de J. P. Mayer; introd. de Enrique González Pedrero; trad. de Luis R. Cuéllar. (2ª ed). México: FCE.
- Trabucco, F. (1987). *Síntesis Histórica de la República del Ecuador*. Ecuador: Editorial Santo Domingo.

- The New Palgrave. (1991). *A Dictionary of Economics*. Volume 3. UK: The Macmillan Press Limited.
- Tünnermann, C. (1996). *Situación y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina*. México Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies).
- Uzcátegui, Emilio. (1975). *Historia de la Educación en Hispanoamérica*. Quito. Editorial Universitaria.
- Valencia, S. (2003). *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y autonomía*. Universidad Nacional Autónoma de México. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valenti, G. (2007), *Políticas Públicas y Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*. México: Anuies.
- Valle, L. (1996). *El acceso a la universidad en algunos países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Centro de Publicaciones.
- Velásquez, M., Andre, C., Shanks, T. y Meyer, M. (2015, agosto 01). *Thinking ethically*. Markkula Center for Applied Ethics.
- Yépez, J. (2009). *La Educación Superior desde la perspectiva de la Política Pública en Colombia. Ambiente Jurídico*. Revista de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad

Este libro es el resultado de una profunda reflexión sobre la pertinencia de definir a la educación superior como un bien público social, tal como lo señala la Ley Orgánica de Educación Superior. En el análisis es preciso considerar que, para el 2010, año en el cual se expidió esta ley, el sistema de educación superior había pasado por un proceso de depuración y replanteamiento de la política pública implementada desde 1988, cuando se viabiliza la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas particulares. Para entender este panorama, se realiza un estudio sobre los resultados de los indicadores de cobertura, pertinencia, equidad y eficiencia de la educación superior entre los años 1990 y 2010.

A lo largo de toda la obra se recalca la importancia de una educación superior de calidad para el perfeccionamiento del saber hacer que garantice altos niveles de desarrollo, y se demuestra que los beneficios de la educación superior sobrepasan a las personas involucradas en el proceso.

El libro también incluye un breve análisis respecto de los principios que rigen el sistema de educación superior para concluir que, un Estado de personas educadas, posibilita la construcción de una sociedad libre conformada por seres más humanos, con mayor conciencia colectiva y con un mejor relacionamiento entre individuos, organizaciones y grupos sociales.



 uees_ec

 universidadespiritusanto

 www.uees.edu.ec

 Km. 2,5 La Puntilla,
Samborondón

ceninv@uees.edu.ec

Teléfono: 04 500 0950 Ext: 1317 - 1319