

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2017-2022)

Documento de propuestas elaborado por los Grupos de Trabajo Universidad y Sociedad –
Quito, Guayaquil y Cuenca
Ecuador, 4 de julio de 2017

ANTECEDENTES

Entre los años 2007 y 2017, en el sistema universitario nacional pasamos de una estructura sin prácticamente ninguna presencia gubernamental, a una que es casi enteramente dominada por la función ejecutiva. La amplia ambición del programa de reformas emprendidas por el gobierno era congruente con la poderosa necesidad de cambios profundos en la operación del sistema de educación superior del país. Se indujeron importantes cambios en, cuando menos, seis grandes campos de funcionamiento del sistema de la educación superior: en los modelos de gobierno del sistema, en los mecanismos de evaluación, en la articulación de los diferentes niveles educativos, en los mecanismos de financiación y administración del personal académico, en los incentivos para la investigación científica y en los procedimientos de admisión de estudiantes. Estos cambios no están aislados de ciertas tendencias internacionales, donde crecen los problemas ligados a la expansión del sistema de educación superior, donde prevalece el esfuerzo de estandarización y mercantilización educativa y donde se multiplican los intentos de aprisionar a las universidades mediante una nueva serie de controles gubernamentales y de mercado.

Está fuera de toda duda que una reforma radical era necesaria en todos esos campos. El caos, ineficiencia, clientelismo, mercantilización, falta de sentido de responsabilidad en muchos campos de la educación superior y un olvido estructural del Estado hacia la universidad pública en las décadas anteriores era unánimemente percibido como inaceptable aunque existía una gran heterogeneidad y muchos logros importantes que en la actualidad muchas veces se pasan por alto. No obstante, en cada uno de esos temas centrales, en donde había un clamor social por el cambio, las herramientas escogidas y la orientación señalada por el gobierno fallaron al objetivo y erraron en la dirección deseable (ver Anexo Diagnóstico).

La consecuencia ha sido el perfilamiento de un sistema de educación superior más dependiente, sometido a lógicas empresariales, sumisas y atomizadas. En ese marco, y dado el inicio de un nuevo período de gobierno, se vuelve urgente proponer un conjunto de lineamientos que aprovechen las importantes inversiones e institucionalidad del sistema universitario, mientras redirige sus transformaciones hacia el desarrollo de una universidad más pertinente, inclusiva y con la autonomía necesaria para cumplir su papel de formación y reflexión crítica para una sociedad más plural, participativa y justa.

Este documento debe entenderse como un llamado a un debate de más largo alcance basado en diagnósticos participativos y en estudios serios. En estos días vivimos un saludable proceso de debate centrados en las reformas a la LOES y en la reordenación de las políticas gubernamentales. Están en el tapete de la discusión nacional: el sistema de ingreso a las universidades; el reforzamiento de las carreras técnicas y tecnológicas; el rol de las cuatro uni-

versidades llamadas emblemáticas y una serie de negociaciones individuales con instituciones específicas. En ese marco, debemos recordar que los reglamentos y las normativas son, a fin de cuentas, la expresión un modelo de universidad y de país. Hay que discutir los modelos detrás de las herramientas; si la idea misma de meritocracia no está detrás de la construcción de una sociedad desigual. Nuestro compromiso es debatir las políticas de educación superior en términos concretos y prácticos, pero sin perder el horizonte de la educación y la sociedad que queremos.

DOS CRITERIOS GENERALES

- ***La pertinencia es la categoría central para orientar el trabajo universitario.*** Hay que identificar las capacidades y roles que cumplen las universidades; que no deben confundirse con las de las empresas. ***La pertinencia educativa no debe confundirse con la “productividad” de los profesionales sino que se refiere al aporte a la convivencia cívica, a la cohesión social, y al conjunto de los bienes públicos que proveen las universidades.*** Aportan al intercambio y la producción de conocimientos, no solo al desarrollo económico; contribuyen a la formación de ciudadanos, a la comprensión de los grandes problemas locales, nacionales y mundiales, al compromiso ético de los profesionales y a la discusión democrática con la sociedad y el Estado sobre la mejor organización de la sociedad. La pertinencia también implica reconocer, respetar e incorporar la pluralidad de las necesidades diferenciadas de los ecuatorianos, garantizando la interculturalidad y los principios éticos de las nacionalidades, pueblos y pobladores diversos del país.

- El actual control gubernamental, administrativo, político y presupuestario repercute en la limitación de la autonomía académica. ***La nueva política pública para la educación superior debe basarse en el reconocimiento, respaldo y refuerzo de las comunidades universitarias diversas, en su capacidad para apoyar el desarrollo del país, su responsabilidad con la sociedad y su autonomía para tomar decisiones coherentes.*** El criterio básico de la autonomía no es que las universidades puedan, ilusoriamente, mantenerse independientes de las presiones de los mercados, del sistema político nacional o de la fuerza internacional de la globalización. Autonomía consiste en que las universidades puedan evaluar con la mayor libertad posible, en debate abierto y democrático, de acuerdo a su propio posicionamiento social, el conjunto de presiones a las que están sometidas y puedan decidir cómo afrontarlas, cómo responder ante ellas y cómo maniobrar entre esos diversos núcleos de poder que existen en nuestra sociedad para aumentar su capacidad de intervenir en ella y cumplir de mejor manera sus fines.

SOBRE EL GOBIERNO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Es necesario un gobierno del sistema universitario que se organice de forma desconcentrada y participativa, y que se adecue a la diversidad de las condiciones y situaciones locales o regionales. Para ello es necesario considerar los siguientes criterios:

- Los órganos de definición de las políticas del sistema universitario nacional deberían estar mayoritariamente compuestos por representantes directos de la comunidad universitaria.

- Es necesaria una participación efectiva e independiente de los representantes de docentes, estudiantes, trabajadores y egresados –elegidos por sus propios estamentos–, dentro de los órganos de gobierno del sistema universitario.
- El órgano de acreditación y evaluación de las universidades no puede ser controlado por el gobierno central ni por las universidades. Ambos actores, sin embargo, deben tener cuando menos voz permanente ante estos organismos.
- Las atribuciones del gobierno del sistema universitario deberían estar enfocadas a la coordinación, esto es la fijación de marcos generales y la definición de criterios orientadores, no al detalle reglamentario de las mallas curriculares o el establecimiento de contenidos en la educación superior.

Opciones institucionales para cumplir estos criterios. **Primera Opción:** Un consejo de educación superior tripartito, con tres (o dos) representantes del ejecutivo, tres (o dos) representantes de las universidades (nombradas por los rectores) y tres (o dos) académicos elegidos por concurso. Faltarían tres representantes, con voz y voto, uno por los docentes, otro por los trabajadores y otro por los estudiantes. En esta opción, el Consejo de Acreditación y Evaluación sería formado por personas designadas a través de un concurso general de méritos o en base a la presentación de tres ternas: una por las universidades, otra por colegios profesionales y una tercera por la legislatura; para la conformación de dichas ternas, se realizarían concursos de méritos particulares en cada una de estas instancias. **Segunda Opción.** Representantes de todas las universidades y todos los estamentos de la comunidad universitaria, con primacía de las universidades e institutos públicos participan en una Asamblea Universitaria. Esta Asamblea tendría funciones de revisión de informes, selección de autoridades y discusión de propuestas de políticas. El consejo ejecutivo de la Asamblea Universitaria, electo por ella, podría contar con tres o cuatro rectores, uno de universidades privadas, y delegados, con voz y voto, de los estudiantes, docentes, egresados y trabajadores. A este consejo electo se podrían sumar uno o dos delegados del poder ejecutivo. El Consejo de Acreditación debería ser independiente tanto del ejecutivo como de las universidades, elegido mediante un sistema similar al propuesto en la primera opción.

SOBRE LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

La evaluación es un proceso fundamental para la mejora continua del sistema de educación superior, siempre que sean evaluaciones democráticas que respeten la pluralidad de condiciones de las universidades y carreras y se la despoje de cualquier intención punitiva. El modelo de evaluación del CEAACES se orienta a la creación de un “ranking” que categoriza a las universidades ecuatorianas en un orden jerárquico y según moldes comerciales internacionales. Los *rankings* terminan desplazando la diversidad e ignorando el contexto y las mejores tradiciones históricas de las universidades ecuatorianas y latinoamericanas. **La evaluación educativa, al tratar con procesos formativos y, en general, no con productos, debe considerar motivaciones, trayectorias dinámicas, contextos específicos y cambios de carácter fundamentalmente cualitativo.** A continuación, se sugieren criterios sobre cómo conciliar el carácter cualitativo de esta evaluación con la limitación de la arbitrariedad del evaluador y con el uso adecuado de sus resultados en la mejora educativa y de la investigación.

Crterios básicos

- Para lograr conciliar una evaluación cualitativa y la existencia de algunos criterios objetivos de evaluación, es necesario empezar por ***distinguir la acreditación de la evaluación de la calidad*** universitaria. La ***acreditación*** es un proceso por el cual se definen los estándares mínimos que una universidad (o una carrera) tiene que cumplir para ser considerada universidad. Esos criterios pueden ser reducidos a indicadores cuantitativos, y deben vincularse con los requisitos de la Ley y ciertos estándares de infraestructura.
- La evaluación de la ***calidad universitaria***, en cambio, requiere múltiples análisis, indicadores cualitativos y cuantitativos, discusiones sobre la pertinencia y la participación de toda la comunidad universitaria y nacional. Requiere, entre otras cosas, encuestas a egresados, a estudiantes y a docentes, necesita estudios de mercado y políticas laborales, análisis de las prácticas pedagógicas en el aula, valoraciones del impacto de sus procesos de vinculación con la sociedad más que un *checklist* de si cumple o no con este “requisito”, así como una revisión detallada de investigaciones concretas realizadas por las universidades y sus docentes. La evaluación de la calidad universitaria debe partir de los contextos específicos de las instituciones de educación superior, analizando la congruencia entre su hacer y sus propios principios y objetivos fundacionales.
- La solución puramente burocrática y administrativa de intentar reducir la evaluación de la calidad a indicadores numéricos y supuestamente objetivos introduce inevitablemente deformaciones y reduccionismos inaceptables sobre el sentido de la educación o la docencia, de la investigación y del vínculo con la colectividad. Equiparar “calidad” de la investigación a una serie de indicadores numéricos como la cantidad de artículos o de citas en una base de datos de revistas, o la calidad de la docencia al número de doctorados obtenidos, desnaturaliza el proceso de evaluación e introduce incentivos perversos cada vez más criticados por la academia del mundo entero.
- Algunos de los principales criterios de una definición más amplia, reflexiva y pertinente de la calidad en la educación superior son: la pertinencia para la sociedad tanto local como nacional; el acceso, la permanencia y la culminación equitativa en procesos educativos; la participación, el cogobierno y la administración democrática de las instituciones de educación superior; la democratización, interculturalidad y diálogo de los saberes, el aprendizaje efectivo y la construcción de capacidades sociales para la convivencia cívica entre personas críticas y creativas.
- Reconociendo que la Constitución Nacional se fundamenta en los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, se hace necesario que estos sean también ejes transversales de la evaluación en Educación Superior. Esto implica no sólo políticas de acción afirmativa sino estrategias que garanticen que las epistemologías, conocimientos y principios éticos de las nacionalidades y pueblos del Ecuador estén presentes en las instituciones de Educación Superior. Este proceso será necesariamente paulatino y debería incluir algunas instituciones de educación superior específicamente centradas en desarrollar metodologías, diseños institucionales y curriculares diversos, programas específicos de formación, capacitación e investigación sobre la diversidad cultural y epistemológica del país, y una atención preferente a las necesidades diferenciadas de pueblos y comunidades.

La evaluación universitaria debe incorporar la participación de todos los actores de la universidad ecuatoriana, a los miembros de la comunidad universitaria, de la sociedad y del

gobierno; no puede ser una evaluación unilateral de uno solo de los actores ni una medida de control externo. Esto supone esfuerzos coordinados para la inclusión de actores diversos y la promoción de autonomía universitaria con espacios para el debate crítico y auto-crítico.

SOBRE EL INGRESO, LA INCLUSIÓN Y LA PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El principio de un acceso universal y gratuito a la educación superior pública se debe seguir fortaleciendo, respetando la meta nacional de aumentar sustantivamente la tasa de matrícula universitaria potenciando al mismo tiempo, realmente, la educación técnica y tecnológica. Hay que recordar que a la Universidad no solo pueden y deben asistir los jóvenes sino también adultos y adultos mayores que desean diversificar sus conocimientos o ampliar sus aprendizajes. El aprendizaje ocurre durante toda la vida y no solo en las fases definidas por el sistema educativo. Este aumento de la matrícula implica enormes desafíos sociales, económicos y pedagógicos, pero una nueva política requiere precisamente enfocar allí sus principales esfuerzos e inversión. Aumentar la presencia de los jóvenes y adultos en el sistema, especialmente de grupos históricamente desfavorecidos por sus condiciones sociales o étnicas, es necesario para democratizar la sociedad y aumentar la cohesión del país. El actual sistema centralizado basado en un examen estándar de conocimientos o aptitudes para ingreso a las universidades públicas obstaculiza en lugar de facilitar ese objetivo.

Crterios básicos

- El primer año, o al menos el primer semestre de las universidades públicas debe reorganizarse para recibir a los nuevos estudiantes. Un sistema de exámenes puede servir como fuente de información sobre las aspiraciones profesionales de los jóvenes, sobre las tendencias del mercado laboral y sobre las necesidades de nuevas carreras en nuevos territorios. Dadas las amplias evidencias de la relación entre el capital social y económico heredado y los resultados en estos tipos de exámenes estandarizados, estos no deben definir el acceso a la universidad. Basado en el principio de acceso universal, la universidad aplicará los instrumentos diseñados para el ingreso de acuerdo a la carrera y los principios y propósitos fundamentales de la institución.
- Este año o semestre propedéutico podría organizarse según grandes áreas de conocimiento, (sociales, ciencias de la vida, física e ingeniería, etc.) para que la postulación de estudiantes no sea por una y definitiva profesión, sino que mantenga un grupo de carreras afines entre las que podrá elegir, una vez superado este curso que le permitirá conocer a fondo sus diferentes opciones y adquirir bases académicas para la futura carrera universitaria. Además, esto facilitaría un proceso de seguimiento y acompañamiento para la selección de la carrera de su preferencia y podría fomentar la interdisciplinariedad en la organización curricular.
- Este período serviría también para orientar mejor a los estudiantes que quieran y puedan estudiar las opciones técnicas y tecnológicas sin desvalorizarlas como una educación de quienes fracasan o tienen bajos puntajes, sino como una opción legítima y diferente, social y culturalmente útil, necesaria y valorada. Las universidades que lo deseen también podrían ofrecer estas carreras técnicas.
- Programas de preparación y creación de cupos con equidad son necesarios para reducir el acaparamiento de oportunidades por grupos mejor posicionados en la estructura social,

permitiendo así que miembros de poblaciones históricamente excluidas – de zonas rurales, indígenas, afro-descendientes, montubios y de otros sectores populares – puedan ingresar a las instituciones de educación superior.

- El análisis sobre el acceso a la educación superior está profundamente vinculado a la discusión sobre las condiciones necesarias para la permanencia en la universidad. En este sentido, es necesario volver a poner en debate **la necesidad de políticas de bienestar universitario** que estarían ligadas al acceso a implementos y equipamiento técnico para los estudiantes de menores recursos, mejoras en sistemas de laboratorios y de bibliotecas, transporte, alimentación, residencia universitaria (principalmente para estudiantes de otras provincias), y criterios de acompañamiento y seguimiento a estudiantes que lo requieren, entre otros. Estas políticas, además deben tener en cuenta la diversidad de los y las estudiantes con el fin de promover la permanencia y la culminación de la formación de aquellas poblaciones que más deserción tienen.
- Es urgente rescatar la política de becas y crédito educativo que actualmente se encuentra concentrada en los estratos más ricos de la población. Las condiciones materiales son un factor determinante en la deserción estudiantil, que podría enfrentarse con una equitativa y real política de becas y crédito educativo, porque permitiría al estudiante cubrir rubros de su educación que evidentemente van más allá de la matrícula o colegiatura.

SOBRE EL RÉGIMEN ACADÉMICO Y DOCENTE Y LA ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES DE EDUCACIÓN

La educación universitaria es parte del sistema educativo nacional. La existencia de órganos rectores separados y de leyes específicas para cada una de ellas contribuye a reforzar la separación entre ‘educación’ y ‘educación superior’, y la objetiva falta de articulación entre ambas. Para una adecuada articulación entre los niveles educativos es indispensable **cambiar el enfoque** desde la oferta educativa hacia el **proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida**. Más importante que el sistema educativo es centrarse en los mecanismos de aprendizaje de las personas: a partir de allí es posible lograr el ajuste paulatino de las ofertas educativas tanto dentro como fuera del sistema de educación formal. En ese marco, es evidente que, sin una mejora y una articulación coherente con la educación inicial, básica y el bachillerato, y con la educación técnica y tecnológica, serán en vano los esfuerzos de mejora del sistema universitario en pos del bienestar de la población ecuatoriana.

Crterios básicos

- La política de educación superior debe fortalecer la educación técnica y tecnológica en lugar de debilitarla. Fue un grave error, abiertamente contraproducente, desmontar los institutos técnicos que formaban parte del bachillerato como una especialidad o la educación técnica proporcionada por universidades en sus claustros sin antes ofrecer alternativas viables para sustituir esa formación técnica.
- El bachillerato general unificado implementado a partir de 2011-2012 fue improvisado, faltaron las capacidades organizativas y docentes y su efecto fue alargar las carreras de estudio, desvalorizar las opciones técnicas y hacer crecer las expectativas de ingreso a la universidad en muchos jóvenes que podrían tener varias opciones laborales y de formación tecnológica. Es urgente coordinar adecuadamente los contenidos que se abordan en el colegio a estas diversas opciones.

- Se debe reconocer un papel activo de los estudiantes en las decisiones sobre sus aprendizajes para permitir analizar y animar el desarrollo integral de los estudiantes como profesionales y ciudadanos con capacidad de pensamiento crítico y creativo. También se debe incluir a los actores vinculados a la educación media y superior en las discusiones y decisiones sobre la educación superior.
- La formación universitaria para las tareas pedagógicas y docentes se ha visto desorganizada. En lugar de tratar de concentrar la formación de maestros y maestras en una sola universidad, es preciso hacer cambios paulatinos en muchas universidades de todo el país adecuando progresivamente la oferta a nuevas necesidades (por ejemplo en artes, formación técnica y tecnológica, etc.), con una sólida formación en relación a atender la diversidad de sus estudiantes, teniendo entre sus principios de acción la interculturalidad.
- La burocratización y excesiva reglamentación del trabajo del docente universitario le quita tiempo para actualizarse, preparar clases, hacer tutoría a estudiantes e investigar. Además, las formas de evaluación del trabajo del docente universitario desvalorizan su trabajo de vinculación, dificultando la apreciación y las actividades que contribuyen a la pertinencia universitaria frente al contexto local y social.

SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN

La creación y el intercambio de conocimientos en sus variadas formas, de las ciencias, las tecnologías y la innovación son centrales en la economía y la sociedad contemporáneas. Es, por tanto, un deber y una inversión del Estado, impulsar políticas para promover sistemáticamente la diversidad de formas de conocimientos sociales, las ciencias y las tecnologías. La política no está dissociada de las prioridades ni de las opciones adoptadas por la sociedad ecuatoriana en cuanto a desarrollo económico, al *sumak kawsay*, al fortalecimiento de sus instituciones, a la promoción de una convivencia pacífica y al respeto a los límites que los ecosistemas nos imponen.

Crterios básicos

- 1) La política priorizará periódicamente los temas, áreas y campos en los que se concentrarán los esfuerzos públicos para la producción de nuevos conocimientos y la C&T. Aunque el sector público debe proteger y promover el conocimiento en todas sus formas, reconocemos que es inevitable que el Estado *priorice* aquellas actividades de ciencia, tecnología e innovación que considera que responden a las necesidades más urgentes de la sociedad (criterio de pertinencia).
- 2) El sector público debe facilitar, acompañar y promover el diálogo entre instituciones, comunidades, personas y empresas implicadas en la producción y uso de la ciencia, los conocimientos, las tecnologías y la innovación, bajo la orientación de conocimientos de accesos abiertos (criterio de uso social del conocimiento)
- 3) El sector público debe promover una institucionalidad ágil, eficiente y flexible para el mejor aprovechamiento de la C&T por parte de todos los actores implicados en su producción y utilización (criterio de eficiencia institucional).

Las herramientas para la aplicación de la política de ciencia y tecnología, como el sistema de becas, los fondos concursables de investigación y los fondos para intercambio y movilidad docente, deben gobernarse por los siguientes criterios:

a) *Criterio de pertinencia.* Las prioridades siempre están sujetas a debate y requieren los más amplios consensos con los diversos actores sociales del país para identificar las áreas de investigación de los programas y proyectos de desarrollo científico y tecnológico. Estas prioridades son temporales, dinámicas y cambiantes. Deben evaluarse las áreas de investigación de manera periódica en un concepto de evolución continua. Una de esas prioridades es la de las ciencias básicas. Aunque la priorización es indispensable, siempre una proporción variable de los fondos públicos deben reservarse para proyectos no programados sobre temáticas innovadoras que no pudieron ser previstos por la política pública pero que reúnen criterios de calidad y viabilidad.

b) *Criterio de uso social del conocimiento.* Aunque es conveniente que el Estado tenga una política que dinamice la oferta de investigaciones e investigadores, como becas, fondos de investigación, incentivos para la carrera de investigación, entre otros, el enfoque primordial del trabajo debe centrarse en la demanda. Esto quiere decir, priorizar el trabajo interdisciplinario en el campo para resolver problemas concretos de grupos, comunidades, territorios, o sectores productivos. Alrededor de ciertas necesidades locales, variadas según los contextos regionales, se articulan grupos de trabajo, preguntas de investigación, investigadores de diversas áreas de conocimiento. Las becas, los fondos, las redes que emergen a partir de esas necesidades sociales y de la interacción de los investigadores con diversos actores de la sociedad, promueven las ciencias y la producción de conocimientos de manera más segura y creativa.

c) *Criterio de eficiencia institucional.* Nada más seguro para el fracaso en la producción, diversificación y difusión de los conocimientos que la excesiva centralización administrativa. Una gran cantidad de atribuciones que el Código Ingenios otorga a la SENESCYT debería pasar a manos de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con representación universitaria. La política de C&T debe basarse en la cooperación entre muchas instituciones, aunque deba tener un eje articulador básico en el trabajo de las Universidades y Escuelas Politécnicas. La política pública debe promover la interacción entre universidades, institutos, academias, organizaciones no gubernamentales e investigadores individuales, así como la interacción a niveles local, regional, nacional y mundial. Estructuras institucionales flexibles y adaptables a la variedad de contextos, de necesidades locales y de las cambiantes condiciones sociales son indispensables para un funcionamiento adecuado y una implementación eficaz de la política de C&T.