



Consejo Nacional de Evaluación
y Acreditación de la Educación
Superior del Ecuador

Mandato Constituyente No. 14

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS DEL ECUADOR

Quito, 4 de noviembre 2009

CONTENIDO

EVALUACIÓN GLOBAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL ECUADOR

A. El Mandato Constituyente No. 14 y la problemática general de la universidad ecuatoriana	1
B. Conclusiones y recomendaciones	16
1. INTRODUCCION	31
2. ACADEMIA	38
2.1 Contenido y alcance de la evaluación	
2.2 La docencia en las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador	
2.3 La dedicación docente en las universidades ecuatorianas	
2.4 La carrera docente: deberes y derechos de los docentes	
2.5 Institucionalización de la carrera docente	
2.6 Vinculación con la colectividad	
3. ESTUDIANTES Y ENTORNO DE APRENDIZAJE	77
3.1 Contenido y alcance de la evaluación	
3.2 Deberes y derechos	
3.3 Soporte académico	
3.4 Conclusiones	
4. INVESTIGACION	119
4.1 Contenido y alcance de la evaluación	
4.2 Políticas de investigación	
4.3 Formación investigativa	
4.4 Fondos para investigación	
4.5 Pertinencia de la investigación	
4.6 Conclusiones	
5. GESTION	146
5.1 Contenido y estructura	
5.2 Políticas institucionales	
5.3 Gestión interna	
5.4 Infraestructura	
5.5 Conclusiones	

6. UNIVERSIDADES DE POSGRADO	161
6.1 Contenido y alcance de la evaluación	
6.2 Academia	
6.3 Estudiantes	
6.4 Investigación	
6.5 Gestión	
6.6 Conclusiones	
<i>Bibliografía</i>	187
<i>Anexo Estadístico</i>	191

EVALUACIÓN GLOBAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL ECUADOR

La pregunta es ¿porqué son difíciles los cambios en las universidades que parecen sin embargo esenciales?

José Medina Echavarría

A. El Mandato 14 y la problemática general de la universidad ecuatoriana

El *Mandato Constituyente* No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, establece la obligación del *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación* (CONEA) de elaborar un *informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento*.

Este *Mandato* constituye una iniciativa orientada a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior, claramente venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las “fuerzas del mercado”. Como resultado, la universidad ecuatoriana se evidencia, a lo largo de este informe, como un *conjunto fragmentado por múltiples brechas*: académica, democrática, investigativa, tecnológica, brechas que, a su vez, expresan múltiples fenómenos:

- una *polarización de conceptos y prácticas* de las universidades 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, el *Ser* de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología;
- un *conjunto universitario en transición*, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibe fuertes asimetrías tecnológicas;
- una *universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica*, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos (v.gr, el cogobierno) como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario.

En suma, esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la *educación superior* (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la *estudiante* (¿ciudadano o cliente?) y la misma *universidad* (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad.

La evaluación de desempeño institucional de las IES, realizada por el CONEA entre junio y octubre del 2009, se ha orientado a generar los elementos para la construcción de dicha política. Precisamente, sobre la base del informe técnico anexo, el CONEA somete a consideración de la Asamblea Nacional las siguientes conclusiones y recomendaciones con el objetivo de proceder a la *depuración y al mejoramiento* del Sistema Nacional de Educación Superior.

Hacia una tipología de universidades

A lo largo del análisis del desempeño de las IES se han ido conformando conjuntos de instituciones con un nivel relativamente homogéneo de desempeño, homogeneidad que se torna más evidente al evaluar los resultados agregados al nivel de los cuatro criterios: *academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna*, que definen el marco conceptual de la presente evaluación de desempeño institucional. Debe enfatizarse, sin embargo, en el *carácter relativo de esta homogeneidad* al considerar como rasgo fundamental de la universidad ecuatoriana, ya identificado, su *fragmentación por la mediación de múltiples brechas* (académica, democrática, tecnológica, investigativa) que determinan asimetrías entre los distintos conjuntos de universidades, así como dentro de un mismo conjunto relativamente más homogéneo. Así, una universidad cuya calificación promedio la haya colocado en el rango de desempeño más alto, puede registrar no tan altas calificaciones en alguno de los criterios, individualmente considerados; en contraparte, otra universidad cuyo promedio la haya ubicado en los rangos más bajos, puede registrar mejores valoraciones en algún criterio o subcriterio. Estas aclaraciones son necesarias, pues, no obstante lo dicho, se puede, precisamente, clasificar a esos conjuntos de universidades con un comportamiento relativamente más uniforme de desempeño respecto a los parámetros de evaluación, en cuatro categorías cuyas características generales se sintetizan a continuación.

Categoría A

Corresponde a las universidades que registran las condiciones para que su planta docente se construya como una comunidad científica y profesional con reconocimiento y legitimidad en su medio, y que, en algunos casos, ya lo están logrando. Estas condiciones hacen relación a la existencia de un núcleo docente estable cuya formación académica, tiempo de dedicación a la enseñanza, soporte a los estudiantes y a labores docentes y de investigación se sitúan manifiestamente sobre el promedio del conjunto de universidades del país. Entre ellas están aquellas que garantizan los derechos de las y los docentes, cuyas obligaciones están normadas por estatutos y reglamentos claramente establecidos, aunque en algunos casos practicados de manera discrecional, sobre todo en lo que se refiere a la participación de la docencia en la gobernanza universitaria. De todas maneras, se puede observar la existencia de una planta docente con un sentido de pertenencia a una comunidad universitaria y comprometida, en cierto grado, con el entorno social a través de acciones y programas de vinculación con la colectividad.

En esta categoría están también las universidades que muestran políticas y estrategias diferenciadas, o mejor dicho, más definidas que en las otras categorías, en cuanto a su relación con las y los estudiantes y su entorno de aprendizaje. Respecto al primero, se

observan prácticas que norman el acceso, los deberes y derechos, la titulación y estímulos y becas a los estudiantes¹. Al no haberse definido un *Sistema Nacional de Admisión y Nivelación*², estas universidades registran ciertos mecanismos de admisión y nivelación propios, con el fin de mejorar la calidad académica, aunque, en todo caso, cabe señalar que en general registran grandes limitaciones. Respecto a las políticas de becas y estímulos a las y los estudiantes, estas instituciones, estarían más cerca del cumplimiento de las exigencias de la ley³. Por otra parte, el soporte académico para los procesos de aprendizaje (bibliotecas, laboratorios y otras facilidades didácticas) es notoriamente superior al promedio nacional en términos de suficiencia, funcionalidad y adecuación de la oferta académica, y renovación periódica de los mismos, aun cuando se registren dentro de este grupo asimetrías entre universidades mayormente modernizadas y tecnologizadas y otras que registran procesos de transición hacia esos niveles. En todo caso, se evidencia una preocupación de estas instituciones, de acuerdo a sus posibilidades, por ofrecer a sus estudiantes entornos de aprendizaje adecuados y acordes a las exigencias de los avances del conocimiento. Cabe, a este propósito, recordar la máxima de que, en tratándose de la calidad educativa, no solo debe evaluarse a una universidad por lo que tiene, sino por “lo que hace con lo que tiene”.

Las actividades de investigación, el grado de involucramiento de docentes y estudiantes en los proyectos de investigación, los recursos asignados, así como la definición de líneas y políticas de investigación, es el tercer factor sobre el cual las universidades pertenecientes a esta categoría muestran un desempeño notablemente superior al resto de IES. Al respecto, es necesario tener presente dos acotaciones. En primer lugar, es necesario relativizar el término “desempeño en investigación” y situarlo en el contexto de la universidad ecuatoriana. La pertenencia de una institución superior a esta primera categoría no significa que ella haya alcanzado niveles de excelencia en la práctica y resultados de procesos investigativos. Hay que aceptar el hecho de la investigación universitaria en el Ecuador es todavía incipiente y hasta precaria. Lo que distingue a este grupo de universidades es la institucionalización y consolidación, en curso, de grupos o unidades académicas, en algunos casos multidisciplinarios, cuyos esfuerzos están orientados a la innovación, o, por lo menos, a la aplicación del conocimiento en la solución de los problemas que afectan a la realidad nacional; esfuerzo que, por otra parte, se traduce en un mejoramiento del nivel de la calidad de su enseñanza. El porcentaje de docentes con asignación de tareas investigativas, el financiamiento de proyectos, ya sea propio de la institución o proveniente de otras fuentes, los logros alcanzados, ya sea en términos de resultados tangibles o en términos de producción científica, proporcionan las principales pautas que permiten ubicar a un número de universidades en esta categoría.

¹ Es necesario aclarar que el alcance del criterio *acceso* en el marco de la presente evaluación se refiere a las normas de admisión, nivelación y becas y estímulos a los estudiantes, y no a la dimensión social del acceso de los estudiantes al sistema de educación superior.

² La Ley Orgánica de Educación Superior establece que “(p)ara ingresar al nivel de pregrado en el Sistema Nacional de Educación Superior, habrá un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación al que se someterán todos los estudiantes” (Art. 43). Además, el Art. 59 señala que para ser alumno de los centros de educación superior se requiere “haber cumplido los requisitos normados por el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y las exigencias establecidas por cada centro de educación superior”.

³ LOES, Art. 59: “...Las propias instituciones establecerán programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas que beneficien por lo menos al 10% del número de estudiantes matriculados”.

La segunda acotación se refiere al reconocimiento de que no se puede exigir que todas las instituciones de enseñanza superior dediquen esfuerzos y recursos a actividades de investigación, en el sentido tradicional de actividades orientadas hacia la producción de innovaciones, o “productos prácticos” que tienen como criterio el valor económico y la utilidad social inmediata. Sin embargo, existe una actividad de investigación ligada a la docencia que repercute directamente en la calidad de la enseñanza. Se trata de una *investigación de tipo catedrática* que tiene como objeto la actualización y profundización de la propia docencia y cuyas líneas se articulan con el currículo de las disciplinas académicas. Es este tipo de investigación, del que no puede prescindir ninguna institución universitaria, el que ha servido como criterio esencial para la presente evaluación.

Un último aspecto considerado en el desempeño sobre el criterio investigación tiene que ver con las políticas universitarias dirigidas hacia la consolidación de un núcleo docente de soporte y continuidad para el desarrollo de los procesos de investigación. El fortalecimiento de una masa crítica de docentes para el desarrollo de la investigación pasa por su capacitación y perfeccionamiento a través del otorgamiento de pasantías, becas de investigación y licencias sabáticas. En este punto, hay que reconocer un pobre nivel de desempeño de las universidades en relación al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley⁴. De todas maneras, y sin llegar a los estándares estipulados en la LOES, las universidades de esta categoría muestran un nivel de cumplimiento muy por encima de los niveles promedio del conjunto de IES.

El cuarto ámbito de evaluación de desempeño se refiere a la gestión y administración de las IES. Como se detalla más adelante,⁵ el enfoque adoptado en el presente análisis corresponde al de la universidad como una organización profesional, estructurada para llevar a cabo un trabajo de expertos, en un entorno relativamente estable, con énfasis en la estandarización de competencias y servicios compartamentalizados, llevados a cabo por especialistas más bien autónomos e influyentes, con una administración que sirve de soporte, antes que de comando y control. Si a estas características se añade la dimensión de la educación superior como un *bien público* entonces se comprende mejor el alcance de los tres grandes criterios utilizados para la categorización de las IES: políticas institucionales, gestión interna e infraestructura. Respecto a las primeras, las universidades pertenecientes a esta categoría, nuevamente, se distinguen del resto de IES por sus políticas de acción afirmativa o prácticas inscritas en ésta, que, cabe advertir, no cubren aún a todos los grupos discriminados de la sociedad, registrando, por lo mismo, limitaciones todavía en el conjunto de la categoría. Asimismo, en este grupo constan aquellas IES que realizan un seguimiento al desempeño social de sus egresados. Estas prácticas evidencian una proyección social consistente con la misión de la universidad. Respecto a la gestión interna, el comportamiento, aun de aquellas incluidas en esta categoría, es más heterogéneo, debiéndose señalar un desempeño insuficiente de las universidades particulares

⁴ El Art. 57 de la LOES establece claramente la obligación de las IES de conceder, bajo ciertas condiciones, pasantías, becas, licencias sabáticas con fines de investigación. Bajo este artículo, el financiamiento de estas facilidades serán cubiertas por el Fondo de Desarrollo Académico (?) y los fondos que de manera obligatoria deberán asignar cada institución.

⁵ §5. Gestión y Administración

autofinanciadas y la mayoría de las cofinanciadas en la transparencia de la gestión de sus presupuestos y en la consolidación de su patrimonio, según lo dispone la Ley⁶. Por último, las universidades de esta categoría ofrecen a la comunidad universitaria una infraestructura funcional que responde a las necesidades de su oferta académica y de su población docente y estudiantil.

Las universidades y escuelas politécnicas cuya evaluación de desempeño corresponde a las características anteriormente descritas son las que se mencionan en el cuadro a continuación (Cuadro 1). Aunque las universidades, al igual que en todos los cuadros del presente informe, aparecen en orden alfabético, en este caso es necesario una importante excepción: los resultados del análisis permiten distinguir, sin ambigüedad, el desempeño de dos universidades, que no solamente se destacan del resto de IES sino aun dentro de su categoría, razón por la cual encabezan la lista de universidades. Estas instituciones son la Escuela Politécnica Nacional (EPN) y la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). En la valoración de la mayoría de indicadores que configuran el modelo de evaluación, los niveles de desempeño alcanzados por estas dos instituciones han servido como referencia para la definición de los niveles y formas de valoración.

Cuadro 1 Universidades en la Categoría A⁷

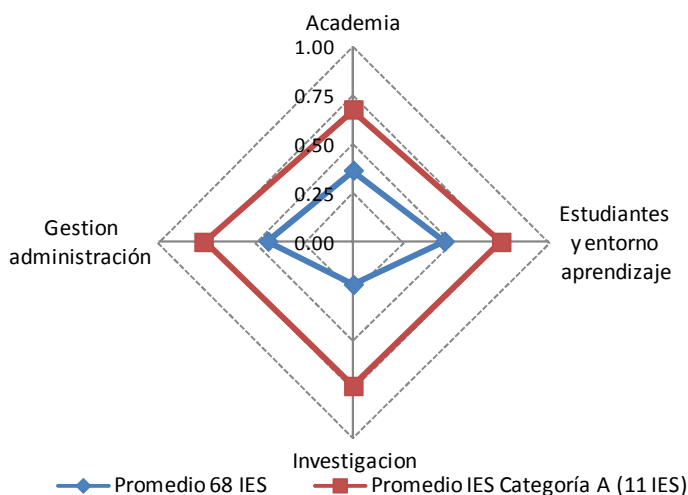
ESCUELA POLITECNICA NACIONAL
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL
ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL CHIMBORAZO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE QUITO
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD DE CUENCA
UNIVERSIDAD DEL AZUAY
UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA

En forma grafica (Gráfico1) se puede apreciar el nivel de desempeño de las universidades mencionadas respecto al promedio de desempeño de las 68 IES evaluadas en el presente estudio. La figura muestra a lo largo de los cuatro ejes -que representan los cuatro grandes criterios de evaluación-, el desempeño de estos dos grupos sobre una escala 0 – 1. Las diferencias son evidentes en todos los criterios, demostrando un desempeño notablemente superior de estas instituciones en relación con los promedios nacionales.

⁶ Art. 19 de la LOES (2000).

⁷ Con excepción de las dos primeras escuelas politécnicas que encabezan la lista de este cuadro, el resto de IES aparecen en orden alfabético, aquí y en todos los cuadros donde se presentan las universidades por categorías.

Gráfico 1 Promedio del desempeño de las universidades 'Categoría A' en relación al promedio nacional de las IES



Categoría B

El desempeño de este grupo de universidades se sitúa entre aquellas pertenecientes al grupo anterior (Categoría A) y el promedio de las IES del país. En relación con las primeras, la brecha es notoria especialmente en las dimensiones de investigación y academia. El nivel académico de la planta docente (con una excepción) y su modalidad de dedicación, en general, están por debajo de las exigencias de la LOES⁸; los deberes y derechos de las y los docentes, aunque están reglamentados y explícitos en los estatutos y reglamentos, no son aplicados en su plenitud o tienden a ser practicados de manera discrecional. En este sentido, existen evidentes insuficiencias en las políticas salariales, modalidades de contratación, promoción y capacitación de las y los docentes; insuficiencias que requieren ajustes inmediatos con el fin de que puedan alcanzar la institucionalización y consolidación de una sólida comunidad docente.

Respecto a su relación con las y los estudiantes y el entorno de aprendizaje, el nivel de desempeño de este grupo de universidades se acerca más al grupo anterior que a la media de las universidades del país, aun cuando también en este caso hay excepciones. En general, las normas de admisión, nivelación, titulación y los estímulos y becas a las y los estudiantes están reglamentados, y su aplicación muestra márgenes de tolerancia aún más flexibles que en el caso anterior. De la misma manera, el soporte académico para los procesos de aprendizaje, sin llegar a niveles de excelencia, puede ser calificado de

⁸ Los requisitos para la creación de universidades (LOES, Art. 17) exigen una planta docente básica dentro de la cual el 25% de los docentes deben ser docentes con dedicación a tiempo completo y disponer de un título académico de posgrado. La Disposición Transitoria Octava exige que al menos 30% de los profesores posean un título de posgrado.

satisfactorio, aunque en algunos casos se detectan limitaciones e insuficiencias en relación a las necesidades de sus carreras y programas.

El desarrollo de actividades de investigación está presente en algunas universidades de esta categoría, y, en estos casos, se trata de proyectos débilmente articulados que no logran todavía insertarse en las estructuras académicas de las IES. La participación de docentes y estudiantes en actividades de investigación es limitada y en muchos casos obedece a iniciativas personales antes que a estrategias claras y definidas de líneas y programas de investigación de las instituciones. Al igual que en el caso de las universidades de la categoría anterior, las acciones de capacitación y formación de investigadores docentes no responden a los niveles que deberían alcanzarse bajo la aplicación de las normas estipuladas en la LOES. Por otra parte, la pertinencia de la investigación en términos de publicaciones y resultados es sumamente limitada. Las publicaciones de los resultados de las actividades de investigación bajo el formato de reportes académicos de investigación o en revistas científicas revisadas son esporádicas y netamente inferiores en número a la producción de las universidades de la categoría anterior.

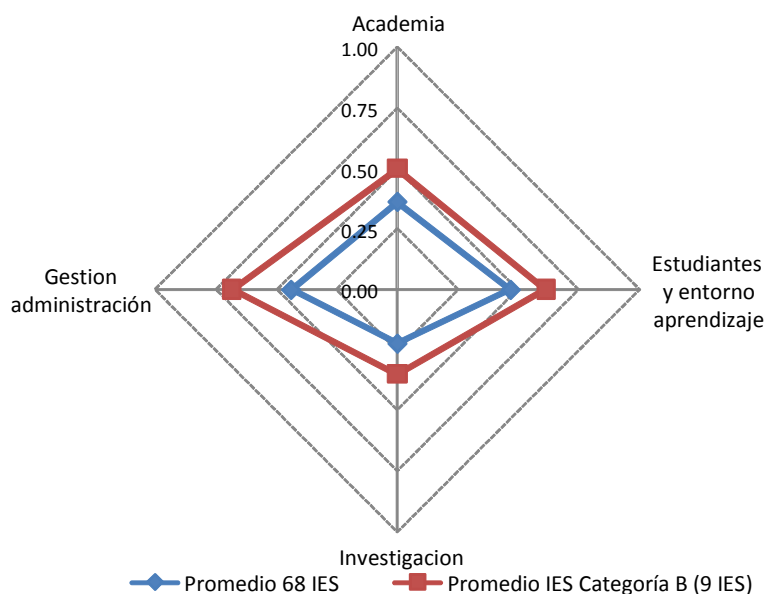
En cuanto a la gestión y administración interna, el desempeño de este grupo de universidades es muy similar a las universidades de la categoría anterior, por lo que las observaciones anteriores son válidas para esta categoría, que comprende el conjunto de 9 universidades listadas en el Cuadro 2. Estas dos categorías de universidades representan solamente el 29% de las universidades de pregrado del Ecuador (20 IES), porcentaje extremadamente bajo si se tiene en cuenta que la brecha en el desempeño respecto al conjunto de indicadores, y por tanto en la calidad de la enseñanza, es notoriamente marcada en relación al resto de universidades del país.

Cuadro 2 Universidades en la Categoría B

UNIVERSIDAD. AGRARIA DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS
UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA
UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE

En el Gráfico 2 se aprecia el desempeño de esta categoría de universidades respecto al promedio nacional a lo largo de los cuatro grandes criterios de evaluación de desempeño.

Gráfico 2 Promedio del desempeño de las universidades 'Categoría B' en relación al promedio nacional de las IES



Categoría C

Las universidades agrupadas bajo esta categoría totalizan 13 instituciones que representan el 19% del total de universidades de pregrado. El promedio de desempeño de estas instituciones es heterogéneo y ligeramente superior al promedio global de desempeño de las IES; debiéndose recalcar, una vez más, que *el promedio de desempeño de las 68 IES evaluadas en el presente estudio constituye una media aritmética utilizada con fines de referencia y no puede ser generalizado como el termómetro de desempeño de la universidad ecuatoriana*. A lo largo del presente análisis se insiste en la diversidad de las universidades del país, diversidad no solo en cuanto a sus objetivos, misión y tamaño, sino sobre todo, en lo que resulta relevante para su evaluación, en los niveles marcados de desempeño respecto de los criterios e indicadores seleccionados para calificar su desempeño académico.

En esta categoría, el nivel académico de la planta docente, si bien puede cumplir en algunos casos con los requisitos de la Ley, está compuesto en su mayoría por profesoras y profesores con cursos de diplomado o especialidad, y en los casos que poseen maestrías, estas no corresponden a la especialidad de la cátedra y, en repetidos casos, han sido obtenidas en la propia universidad. A esta debilidad académica de sus docentes, se suma la deficiencia en el tiempo de dedicación a las labores docentes. Aunque en algunos casos, (especialmente en el de las universidades públicas), cuentan con una planta relativamente significativa de docentes a tiempo completo, la naturaleza de su carga horaria no les

permite dedicarse a actividades de soporte a los estudiantes, ni a otras actividades académicas.

Cuadro 3 Universidades en la Categoría C

ESCUELA. POLITECNICA AGROPECUARIA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE GUAYAQUIL
UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO
UNIVERSIDAD ESTATAL DEL SUR DE MANABI
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI
UNIVERSIDAD NAVAL MORAN VALVERDE
UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI
UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA
UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO
UNIVERSIDAD TECNICA L. VARGAS TORRES
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL

Con excepción de algunas instituciones, el desarrollo de la investigación es prácticamente inexistente. Esta constatación es preocupante si se tiene en cuenta que ocho instituciones que constan en esta categoría son universidades públicas provinciales, con una orientación local y regional, situación que llevaría a suponer un fuerte grado de compromiso e involucramiento con problemas de su entorno social. Aunque la orientación de estas universidades hacia las comunidades locales y su impacto en el desarrollo regional son difíciles de medir y trascienden los criterios tradicionales de rendimiento académico y productividad de la investigación, la información suministrada y la verificación de la misma permite concluir escasos niveles de atención y trascendencia de los resultados.

Las políticas de admisión y nivelación de las y los estudiantes que practican estas universidades son lo suficientemente flexibles o inexistentes, y, en la mayoría de las IES, están orientadas a atraer el mayor número de estudiantes con el fin de aumentar las rentas gubernamentales, en el caso de las universidades públicas, y/o aumentar los ingresos por concepto de la colegiatura en el caso de las cofinanciadas y autofinanciadas. En cuanto a las facilidades para los procesos de aprendizaje, el nivel de equipamiento de las IES en esta categoría es bastante heterogéneo. En algunos casos se tiene IES (especialmente las autofinanciadas) con laboratorios y bibliotecas funcionales y suficientes para las necesidades de sus carreras y programas.

Categoría D

Esta categoría requerirá, en el futuro inmediato, especial atención porque es en este grupo donde se manifiestan con mayor intensidad las carencias del sistema de educación superior a las que se hizo referencia en la categoría anterior. Hay que señalar que dentro de este

grupo se encuentran cuatro universidades relativamente nuevas que todavía se encuentran en proceso de consolidación de su proyecto académico.

En relación con el promedio de desempeño de las universidades de la categoría anterior, cabe anotar que la planta docente de estas universidades, en un alto porcentaje, está conformada por profesores contratados por horas de clase, con escaso compromiso académico, fuera de la obligación de dictar las clases para las que han sido contratados, con una evidente sobrecarga horaria y con niveles de remuneración, en muchos casos, exiguos, más aun si se tiene en cuenta que se trata de remuneraciones por hora de clase efectiva, que no consideran tiempos de preparación, revisión de trabajos y tutorías a estudiantes (si es que existen) y corrección de exámenes. La estabilidad docente es prácticamente inexistente. Todos estos elementos configuran uno de los problemas serios de la universidad ecuatoriana y que constituye una de las causas directas de los bajos niveles de calidad de la enseñanza: la precarización de la docencia universitaria y su vinculación institucional inorgánica.

Por otra parte, para el conjunto de estas universidades resulta difícil orientar su actividad “académica” hacia una investigación mínima, relacionada, por lo menos, con la propia docencia, al no contar con una planta docente cuyas obligaciones y modalidades de contratación rebasen una relación laboral puntual y temporal.

Al igual que en el caso anterior, se advierte la falta de normas de selección en la admisión y nivelación de los estudiantes. El entorno de aprendizaje es bastante heterogéneo; en algunos casos satisfactorio, en otros, con serias deficiencias. Este comentario es también válido en lo referente a las políticas de acción afirmativa y de vinculación con la colectividad.

Cuadro 4 Universidades en la Categoría D

UNIVERSIDAD CASA GRANDE
UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS
UNIVERSIDAD ESTATAL AMAZONICA
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE
UNIVERSIDAD REGIONAL DE LOS ANDES
UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO
UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA ECOTEC

Categoría E

Estas universidades (Cuadro 5) representan al sector más dinámico y de crecimiento más rápido en la educación universitaria del Ecuador en los últimos años. Todas estas universidades han sido creadas en los últimos 12 años, y, 14 de ellas, a partir de la entrada en vigencia de la *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES; mayo 2000). Se trata de instituciones que, definitivamente, no presentan las condiciones que exige el

funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencia las deficiencias y problemas que afectan a la universidad ecuatoriana.

Contar con una comunidad docente estable, académicamente preparada, con obligaciones y derechos reconocidos y con la dedicación necesaria para garantizar una docencia de calidad, son características difícilmente reconocibles en esta categoría de universidades. Por el contrario, la actividad y permanencia de la planta docente se sustentan en *prácticas altamente precarizadas del ejercicio de la docencia*.

La oferta académica de este grupo de universidades está concentrada en carreras como administración, contabilidad y auditoría, gestión empresarial, mercadotecnia, gestión turística, relaciones públicas y otras con denominaciones ‘curiosas e ingeniosas’ que, como se señaló anteriormente, normalmente no corresponden a una oferta académica universitaria. En general, se trata de carreras, en principio, con menos exigencias y facilidades para los procesos de aprendizaje que, por consiguiente, requieren de una menor inversión en laboratorios, bibliotecas y facilidades pedagógicas, lo que explica el fenómeno de su proliferación. Aunque varias de estas instituciones se denominan “técnicas”, “tecnológicas”, “ambientales”, “ecológicas”, su oferta académica dista mucho de justificar estos calificativos.

Cuadro 5 Universidades en la Categoría E

ESCUELA POLITECNICA AMAZONICA	UNIVERSIDAD INTERCULTURAL
ESCUELA POLITECNICA PROF. MONTERO L.	UNIVERSIDAD METROPOLITANA
ESCUELA POLITECNICA JAVERIANA	UNIVERSIDAD OG MANDINO
UNIVERSIDAD ALFREDO PEREZ GUERRERO	UNIVERSIDAD PANAMERICANA DE CUENCA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUITO	UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI
UNIVERSIDAD CRISTIANA LATINOAMERICANA	UNIVERSIDAD SAN ANTONIO DE MACHALA
UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES TURISTICAS	UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO
UNIVERSIDAD DE OTAVALO	UNIVERSIDAD TECNICA JOSE PERALTA
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO - E. DE NEGOCIOS	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA AMERICA
UNIVERSIDAD ESTATAL DE SANTA ELENA	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EMPRESARIAL
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA INDOAMERICA
UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA ISRAEL
UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DEL ECUADOR	UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Salvo contadas excepciones, el denominador común de este grupo de universidades es su precariedad en equipamiento e infraestructura. Sus instalaciones distan mucho de los requerimientos de una infraestructura para el funcionamiento de una institución de educación superior. Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente adaptados para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exige el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas improvisadas, los laboratorios, si existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de espacios de

trabajo para profesores y estudiantes y los espacios destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura. En un contexto semejante, está por demás señalar la ausencia de investigación, ni aún de aquella esencial ligada al mejoramiento de la docencia. Estas universidades no muestran un compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad “neutra”, desenraizada de su entorno social y, por lo tanto, sin ningún impacto en las realidades locales y regionales a las que debería dar alguna respuesta.

Síntesis de la evaluación de desempeño

El desempeño promedio de las cuatro categorías de IES respecto a los criterios agregados: *academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión* puede ser apreciado en los dos gráficos a continuación (Gráficos 3 y 4). Las diferencias entre las categorías son claramente marcadas y los promedios de desempeño muestran un alto nivel de congruencia en la definición de las categorías de desempeño académico.

Gráfico 3 Desempeño promedio de las IES de acuerdo a las categorías

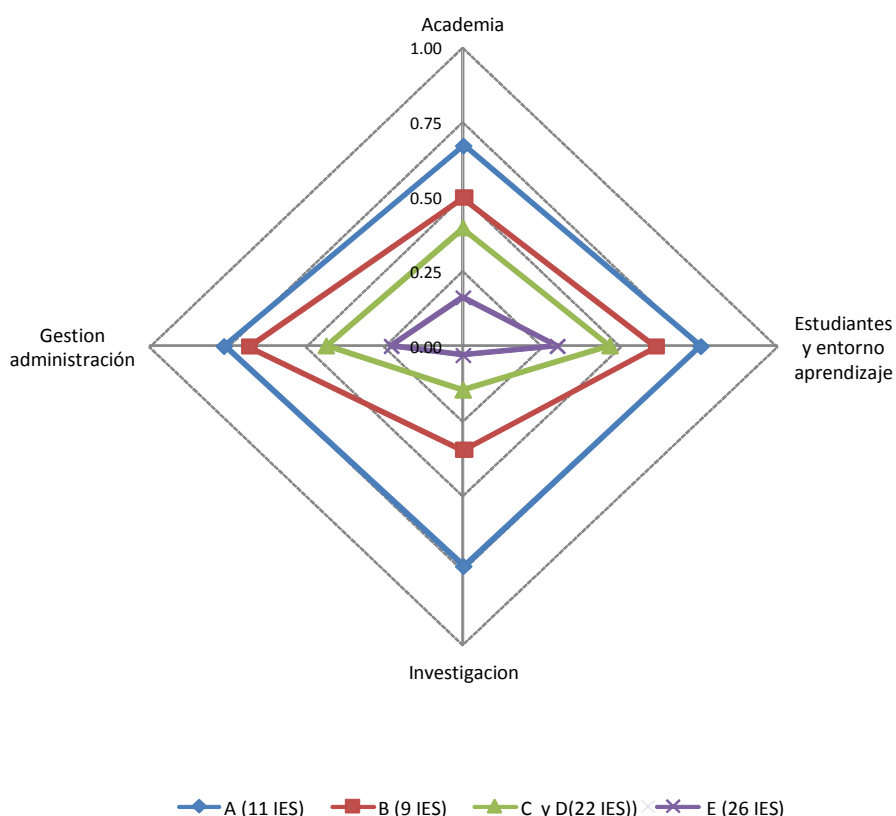
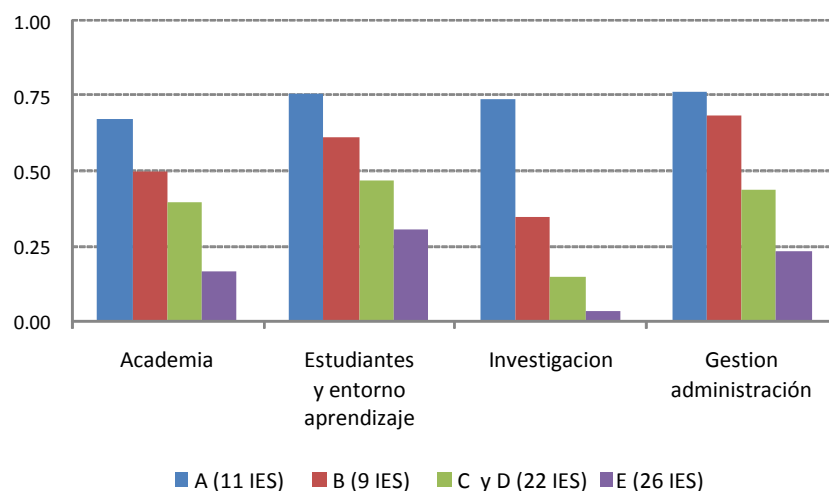


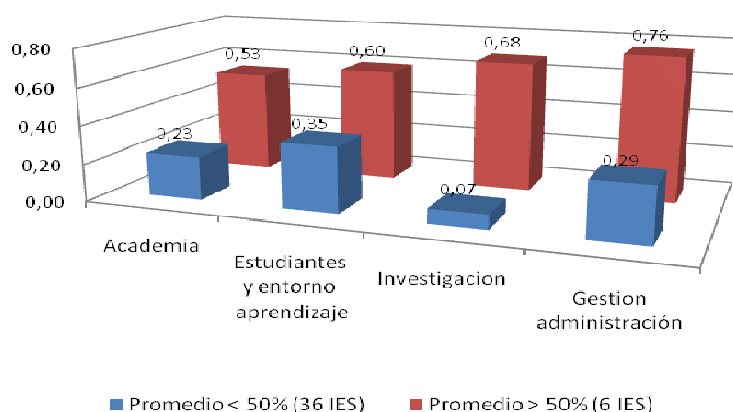
Gráfico 4 Porcentaje promedio de desempeño de las IES según categorías



El Gráfico 6 (página siguiente) permite observar el perfil de desempeño de las 68 universidades evaluadas en esta sección y agrupadas en las cuatro categorías. El gráfico muestra la contribución del desempeño respecto a los cuatro grandes criterios en la evaluación global de las IES. Teniendo en cuenta el peso de cada uno de los criterios, el nivel de desempeño de las dos primeras categorías es bastante equilibrado, en el sentido de que las IES de estas categorías presentan niveles de desempeño aceptables en las cuatro dimensiones, mientras que en el resto de casos, a medida que se descende en la “escala”, éste empieza a ser heterogéneo, especialmente en lo que se refiere a *academia e investigación*.

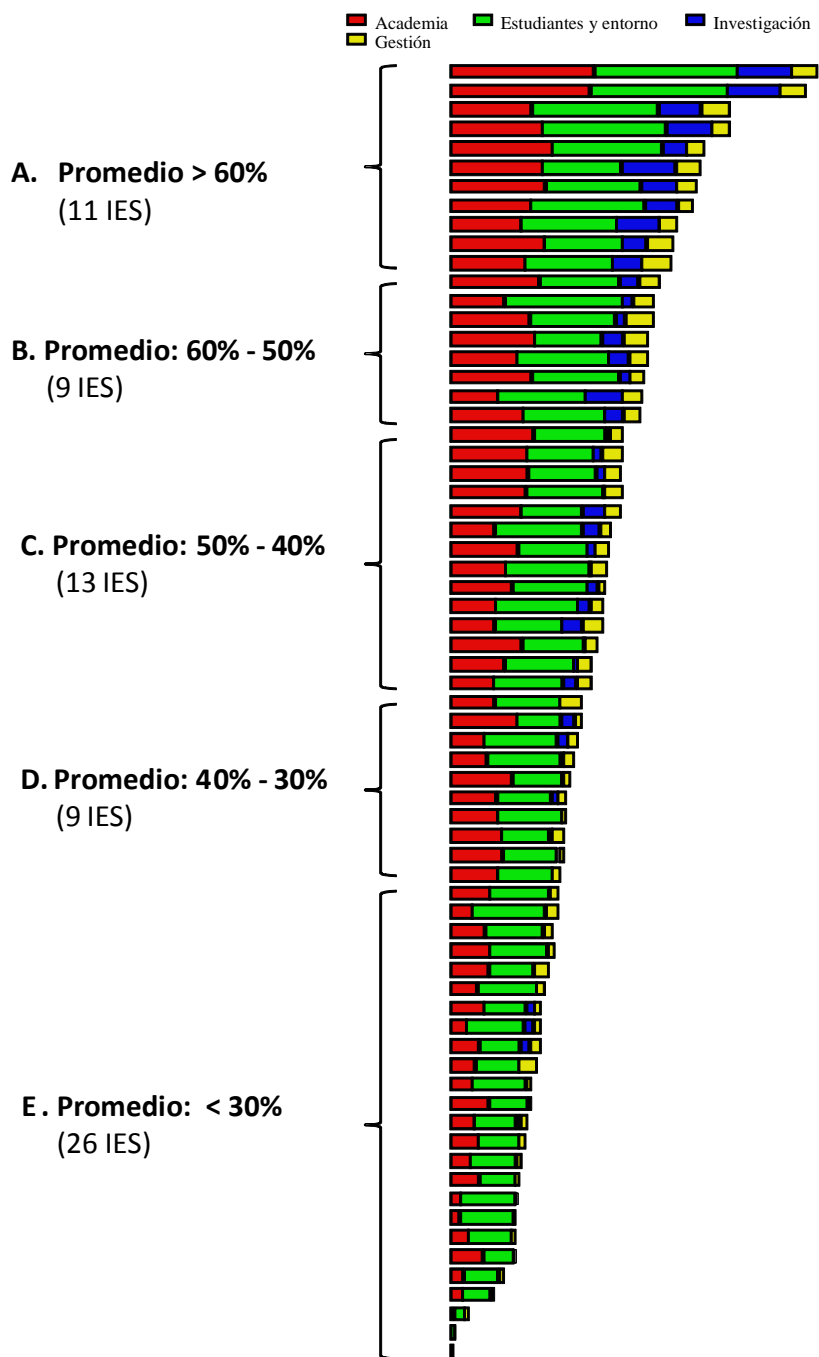
Por último, conviene destacar el nivel de desempeño únicamente de las universidades cofinanciadas y autofinanciadas. El gráfico a continuación muestra una significativa brecha en el desempeño de seis universidades (Pontificia U. Católica, U. del Azuay, U. de las

Gráfico 5
Desempeño de las universidades cofinanciadas y autofinanciadas



Américas, U. Politécnica Salesiana, U. San Francisco de Quito y U. Técnica Particular de Loja), cuyo desempeño promedio supera el 50%, frente a la abrumadora mayoría de estas dos categorías de instituciones.

Gráfico 6 Perfil de desempeño de las 68 IES



B. Conclusiones y recomendaciones

Depuración de universidades

Como se indicó en la sección anterior, la evaluación del desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas, permitió identificar un grupo de 26 instituciones (categoría E) cuyo nivel de desempeño se ubica muy por debajo de la media nacional y separadas por una considerable brecha del desempeño de un conjunto de universidades, cuyos niveles, sin que signifique que han alcanzado estándares internacionales de excelencia, han servido como referentes para la evaluación. De estas universidades 24 son particulares, una es particular cofinanciada, la Escuela Politécnica Ecológica Amazónica y una es una universidad pública, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Las universidades particulares que constan en esta lista, incluida la universidad particular cofinanciada mencionada, representan, como ya ha sido señalado, al sector de mayor expansión de la educación universitaria del Ecuador en los últimos años. El incremento de la demanda educativa terciaria, acelerado en las dos últimas décadas, no pudo ser absorbido plenamente por las universidades públicas y particulares ya establecidas y dio lugar a la proliferación de un nuevo tipo de educación superior privada con una marcada orientación a explotar comercialmente los nichos y oportunidades que ofrecía un “mercado educativo”, en plena expansión sin ningún miramiento por la calidad. El crecimiento de este tipo de oferta privada se vio favorecido, en principio, por el abandono paulatino de la política pública del espacio de la educación superior, tanto en lo atinente a la regulación, como a la insuficiencia en la asignación de recursos estatales para financiar la satisfacción de una creciente demanda, e ideológicamente se sustentó en la tesis, que se fue afianzando especialmente durante la década de los noventa, según la cual la educación privada estimula la eficiencia económica y la excelencia académica a través de la competitividad de los mercados. El cuestionamiento de esta última afirmación esta fuera del objetivo del presente análisis. Para los fines de las conclusiones aquí presentadas, el punto relevante consiste en la constatación de que la búsqueda de la eficiencia y excelencia mediante los mecanismos de mercado ha traído graves consecuencias para la calidad de la educación superior y ha desvirtuado su papel social como un *bien público*. Se trata de un conjunto de universidades que representan lo que algunos autores califican como la forma extrema de la mercantilización de la educación superior⁹.

Como se constata a lo largo del estudio, se trata de instituciones que están lejos de reunir las condiciones mínimas que requiere una institución para que pueda ser reconocida como universidad, entre éstas:

- i) Contar con una comunidad docente estable, académicamente preparada, con obligaciones y derechos reconocidos y con la dedicación necesaria para garantizar una docencia de calidad no es algo que se valore en estas universidades. Por el

⁹ Las 26 universidades comprenden 2 estatales y 24 autofinanciadas. Esta afirmación y los criterios expresados sobre la educación superior privada, evidentemente se aplican a este segundo grupo.

contrario, su actividad y permanencia se sustentan en la práctica de formas extremas de precarización docente.

- ii) En general, son instituciones con una orientación netamente empresarial. Al operar como empresas, la rentabilidad se convierte en el eje principal de su gestión; y al constituir su fuente de ingresos los pagos de matrícula y colegiatura, su estrategia se orienta a atraer a sus estudiantes mediante sistemas de admisión abiertos, bajo procesos de selección y nivelación prácticamente inexistentes o de muy dudosa efectividad.
- iii) Los niveles de exigencia para la permanencia de los estudiantes en la institución son bajos y las condiciones de titulación conducen a un cuestionamiento muy serio sobre su capacidad profesional para desenvolverse en su entorno y aportar al desarrollo de la sociedad;
- iv) Siguiendo una lógica empresarial, resulta que las funciones de estas instituciones estén cada vez supeditadas a las “fuerzas del mercado”. La explotación del conocimiento que puede generar ingresos inmediatos es valorada y atendida, mientras que aquellos que demandan mayor esfuerzo económico y académico, al menos en términos de equipamiento e infraestructura son relegados a un segundo plano, o simplemente descartados. Esto explica la concentración de la oferta académica de estas instituciones en carreras como administración, contabilidad y auditoría, gestión empresarial, mercadotecnia, gestión turística, relaciones públicas y otras con denominaciones “curiosas e ingeniosas” que normalmente no corresponden a una oferta académica universitaria. Si esta profusión de “carreras universitarias” se agrega una etiqueta de “ambiental”, “ecológica” o “tecnológica” al nombre de la universidad, entonces se completa toda una estrategia de mercadeo para la venta de un producto: un título universitario. En estas circunstancias, el sentido, los objetivos y la práctica de la educación superior van perdiendo significado; La misma concepción del sujeto de la educación superior se trastoca recreándose bajo la figura del “cliente” o “consumidor”.
- v) La visión de las universidades como amplios proyectos culturales, de acumulación y organización del conocimiento, como centros generadores de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria, han pasado a un campo marginal o meramente discursivo. Estas nociones están siendo sustituidas por un renovado énfasis en los vínculos entre la educación superior y los mercados, por un esquema de universidades “emprendedoras”, por nociones de “excelencia”, “productividad” y “eficiencia”; es decir, toda una serie de conceptos y objetivos de dirección que *entran en conflicto y contradicción con la idea de la educación superior como un bien público*;
- vi) Salvo muy contadas excepciones, el denominador común de este grupo de universidades es su precariedad en equipamiento e infraestructura. Como se señala en el informe, sus instalaciones distan mucho de los requerimientos de una infraestructura para el funcionamiento de una institución de educación superior. Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente

adaptados para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exige el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas improvisadas, los laboratorios, si estos existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de estaciones de trabajo para profesores y estudiantes y los ambientes destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura. De esta manera, están presentes todos los ingredientes que encajan en lo que públicamente se ha denominado “universidades de garaje”. Bajo esas condiciones, la calidad de la enseñanza plantea serias dudas y cuestionamiento. En un contexto semejante, esta por demás señalar la ausencia de investigación, ni aun de aquella esencial ligada al mejoramiento de la docencia;

vii) Estas universidades carecen del compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad desenraizada de su entorno social, sin ninguna incidencia en las realidades locales y regionales a las que debería dar respuesta. El objetivo es claro: vender un producto (la educación superior como mercancía), de calidad dudosa, por el cual los estudiantes pagan con la esperanza de que contribuya a su desarrollo y a su inserción en el tejido social. El panorama que se presenta está bordeando los límites de un fenómeno advertido en otras latitudes y es objeto de seria preocupación a nivel mundial¹⁰, aquel del *fraude académico*: fraude a las aspiraciones de los estudiantes de realizarse como personas y profesionales; fraude a los padres de familia que afrontan los gastos de la educación; y fraude a la sociedad al contar con profesionales insuficientemente preparados para asumir su papel y responsabilidades; más aun teniendo en cuenta que estas universidades, al igual que el resto de instituciones de enseñanza superior, también se benefician de subvenciones del Estado, indirectamente a través de exenciones de la carga tributaria y exoneraciones fiscales¹¹.

viii) Por último, se debe señalar que, en su esfuerzo por atraer estudiantes, este tipo de universidades ha entrado en una competencia desleal con aquellas universidades cofinanciadas y autofinanciadas que sí cumplen una función social y están mostrando esfuerzos e implementado políticas y estrategias de desarrollo institucional orientadas a ofrecer una educación de calidad. El facilismo académico, sumado a ofertas económicas menos onerosas, son elementos que, en el mediano plazo, pueden impactar negativamente sobre la viabilidad y credibilidad de la educación superior particular. Por otra parte, si bien no se puede negar que las modalidades privadas de educación superior contribuyen a la diferenciación social, las desigualdades educativas que generan la categoría de universidades en referencia, ahondan aun más las desigualdades en los logros profesionales, en los ingresos y en la aceptación profesional, con el resultado de una tendencia a crear profesionales universitarios de segunda categoría.

¹⁰ El tema fue objeto de atención y debate en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior; UNESCO, París, 5 – 8 de julio 2009.

¹¹ LOES, Art. 83 y 84.

- ix) Lamentablemente, la universidad ecuatoriana ha sido estigmatizada por la presencia de este tipo de instituciones provocando un enorme daño a la educación superior del Ecuador. De ahí la exigencia de acciones urgentes para corregir estas desviaciones. Es la condición misma de universidades lo que la presente evaluación conduce a cuestionar para estas instituciones. Sus limitaciones y niveles de desempeño académico corresponden más al de un instituto técnico o tecnológico, que es la modalidad bajo la cual algunas funcionaban antes de convertirse en universidades.

Recomendación

En cumplimiento de lo establecido en el Mandato 14, este informe recomienda a la Asamblea Legislativa, depurar el sistema universitario ecuatoriano de este grupo de universidades, a través de las acciones legales que están en el marco de competencia de la Asamblea, precautelando los derechos de las y los estudiantes.

Esta recomendación tiene una salvedad, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, universidad pública creada el 5 de abril de 2006 que opera en la provincia fronteriza de Carchi y la Universidad Estatal de Santa Elena. En este caso la recomendación es la siguiente:

- i) Orientar su misión, en cooperación con otras universidades públicas, en el sentido planificar la oferta académica y las actividades de investigación hacia los problemas de desarrollo local.
- ii) Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos.

Supresión gradual de las extensiones universitarias

El sistema de de Educación Superior cuenta con 145 extensiones y centros de apoyo¹² que funcionan como centros universitarios¹³. Estas extensiones están repartidas en 107 ciudades del país. Si a estas extensiones se suman las 71 universidades y escuelas politécnicas, en realidad el Ecuador cuenta con 216 centros universitarios, situación que probablemente, en términos de densidad institucional territorial, ubica el país en los primeros lugares a nivel mundial. Sin lugar a dudas, la explosión de centros universitarios constituye otro de los problemas críticos de la universidad ecuatoriana.

¹² Siete universidades, de las cuales 5 públicas (Universidad Agraria, Universidad de Bolívar, Universidad de Guayaquil, Universidad Nacional de Loja y Universidad Técnica de Quevedo) y dos particulares (Universidad de los Andes y Escuela Politécnica Amazónica), tienen 78 extensiones que representan el 54% del total de extensiones universitarias.

¹³ Los llamados centros de apoyo funcionan en realidad como extensiones universitarias donde se imparten carreras de pregrado y posgrado. La denominación de “centros de apoyo” es adoptada con el fin de obviar su aprobación de acuerdo a lo establecido en la LOES (Art. 13, §f).

Las extensiones universitarias adolecen, y quizá con mayor intensidad, de muchas de las deficiencias anteriormente señaladas. Además de la penuria de su planta docente (si es que en realidad puede hablarse de planta docente), de la deficiencia (en la mayoría de los casos casi absoluta) de facilidades y de un entorno de aprendizaje (carencia de laboratorios, bibliotecas), la mayoría funcionan en condiciones de extrema precariedad. En general, sus instalaciones se limitan a dos o tres aulas rentadas (por horas) a colegios o escuelas locales, o espacios de oficinas completamente antifuncionales, o simplemente a locales, donde es difícil imaginar que pueda funcionar un centro universitario (en este caso cabría el término ‘extensiones de galpón’). Aparte de la calidad de la enseñanza que se imparte en estos centros y que debe ser objeto de urgente atención, la proliferación de las extensiones universitarias tiene impactos que afectan negativamente a todo el sistema de educación superior del país. En efecto:

- i) La creación indiscriminada de extensiones es otra de las expresiones de la mercantilización de la educación superior, con las universidades tanto públicas como privadas compitiendo por nichos de mercado. Frente al crecimiento acelerado de la oferta académica privada, la universidad pública adoptó mecanismos y enfoques similares, tratando de llenar espacios sin importar la calidad y pertinencia de la nueva oferta académica. A esta estrategia se suman consideraciones políticas y, sobre todo, clientelares, con las extensiones universitarias instrumentalizadas como mecanismos de control y réditos políticos. Todo este proceso ha llevado a un debilitamiento de las universidades, sobre todo de aquellas de carácter local y regional, que han debido enfrentar el desborde de una competencia arrolladora y cuya respuesta ha sido la creación de extensiones, no solamente en sus áreas geográficas de influencia, sino en las grandes ciudades del país, ya saturadas por una oferta académica sin control (por ejemplo, en Quito existen 8 extensiones de universidades de otras provincias). De esta manera, el “mercado de la educación superior” tiende a actuar como una fuerza homogenizadora que empuja a universidades con orígenes, misiones y roles diferentes, a un proceso competitivo, bajo diferentes condiciones y con resultados muy desiguales de calidad académica. Este proceso trabaja como un potente mecanismo que acentúa las desigualdades entre diferentes tipos de universidades, con posibilidades diferentes de acceso a recursos materiales e intelectuales, pero, sobre todo, debilitando sus respuestas ante los problemas locales y regionales.
- ii) Esta dinámica incontrolada de creación de extensiones también ha tenido un efecto devastador sobre los institutos superiores técnicos y tecnológicos. Frente a la posibilidad de un título universitario, los estudiantes, aspirantes o matriculados en estos institutos, terminan optando por una carrera universitaria que, en algunos casos aun con menor esfuerzo académico, les ofrece, *en principio*, posibilidades profesionales más amplias y mayor prestigio y reconocimiento social. Los resultados se han traducido en un debilitamiento acelerado de este segmento de la educación superior cuya función social, y, sobre todo, su aporte a los sectores productivos de la economía, se ven seriamente disminuidos. De esta manera, se acentúa la situación de deterioro del sistema de educación superior, semejante a un proceso de causación circular acumulativa, en el que la presencia de mecanismos de retroalimentación lo amplifican con mayor fuerza: la gestión académica se ve

debilitada por las extensiones, éstas debilitan la educación técnica superior, deterioro que, a su vez, crea mayores presiones sobre las universidades por cambios en la estructura de la demanda de las y los estudiantes, situación que cierra el círculo de deterioro progresivo de la calidad de la enseñanza universitaria.

- iii) Otro aspecto del fenómeno de las extensiones tiene que ver con la asignación de recursos por parte de las universidades públicas. Mientras que para las universidades autofinanciadas el funcionamiento de las extensiones constituye una fuente adicional de ingresos, para las universidades públicas su mantenimiento, en el mediano plazo, repercute negativamente en su gestión y, en definitiva, en la calidad académica. La creación de extensiones, además de las causas anteriormente señaladas, también obedeció a una estrategia de algunas universidades por aumentar su participación en las rentas públicas. Al aumentar el número de carreras, programas y estudiantes, se posibilitaba que el sistema de asignaciones de los fondos estatales¹⁴ aumentase sus rentas. Sin embargo, el balance no siempre ha resultado positivo. El incremento marginal en el porcentaje de las asignaciones no ha compensado el gasto de operación y funcionamiento de las extensiones. Así, recursos universitarios que podrían haberse utilizado en actividades mínimas de investigación, por ejemplo, han tenido que ser sacrificados para cubrir gastos de funcionamiento de centros que muy poco han aportado a las comunidades. En este punto conviene enfatizar que la ausencia o bajos niveles de actividades investigativas no siempre han obedecido a la escasez de recursos, ni han sido su principal causa, como se pretende argumentar, sino simplemente al hecho de que la investigación no ha constituido una prioridad en la agenda de muchas universidades.
- iv) Por último, la proliferación de extensiones universitarias ha conducido a un sistema disfuncional en la oferta académica, especialmente en ciertas ciudades y regiones. La mayoría de carreras que ofrecen las universidades, salvo aquellas de Quito, Guayaquil y Cuenca, son ofrecidas en sus extensiones, con una oferta académica que poco tiene que ver con las necesidades locales, creando así una población profesional que difícilmente puede conseguir un trabajo en su área de especialidad, y, por consiguiente, se ve forzada a emigrar a las ciudades grandes. Por otra parte, el número de carreras que se imparten a través de las extensiones supera con creces la oferta de las universidades locales, que, de por sí, resulta ya exagerada en relación al tamaño de la población servida. Por ejemplo, las provincias centrales (Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo y Riobamba) cuentan con 25 extensiones que, sumadas a las siete universidades locales, totalizan 32 centros universitarios en un área de un radio inferior a los cien kilómetros. Sería mucho más económico, y sobre todo más efectivo, en términos de calidad y servicio, introducir mecanismos de racionalidad en la gestión de la educación como establecer becas o por lo menos organizar sistemas de transportación adecuados para la asistencia de las y los estudiantes a las matrices.

¹⁴ LOES, Art. 75.

Recomendación

La nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a través de sus disposiciones transitorias, debería examinar:

- i) La supresión gradual de las extensiones universitarias en un período adecuado de tiempo. Salvo casos muy especiales, y sobre la base de estudios serios, se podría permitir la continuación del funcionamiento de determinadas extensiones.*
- ii) Si alguna universidad local está en incapacidad de ofertar alguna carrera de interés local, ésta podría ser ofertada mediante alianzas o convenios con otras universidades. Este sería un mecanismo muy positivo para el desarrollo y fortalecimiento académico de las universidades con vocación local y regional, y, por supuesto, para mejorar la calidad de la educación.*
- iii) Más aun, es evidente que el país ha alcanzado un grado de sobre-saturación de instituciones universitarias, por lo que la moratoria de un plazo de por lo menos diez años para la creación de nuevas instituciones de educación superior resulta imprescindible.*

Regulación de la oferta académica

Las normas acerca de los “títulos y grados académicos, el tiempo de duración, intensidad horaria o número de créditos de cada opción y demás aspectos relacionados con grados y títulos” de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Superior vigente¹⁵ deben estar regulados por el *Reglamento de Régimen Académico* que, según la misma Ley¹⁶, debió ser emitido dentro de un plazo de seis meses de su entrada en vigencia, pero que, en realidad, recién fue aprobado a inicios del presente año, es decir, con un retraso de más de ocho años. Este retraso explica el caos académico en el que se encuentra sumergido el sistema nacional de educación superior y que llega a manifestarse, en sus extremos, dentro del grupo de las universidades referidas en la primera sección del presente documento. En efecto:

- i) De acuerdo a la información suministrada por las IES en el contexto de la presente evaluación, en el año 2008 estas ofertaban un total de 3.309 títulos, de las cuales 277¹⁷ correspondieron a títulos técnicos y tecnológicos, 2.099 títulos de tercer nivel y 933 títulos de cuarto nivel.
- ii) Del total de carreras ofertadas, únicamente alrededor del 20% se focalizan en Ciencias Físicas y Naturales e Ingenierías y Tecnologías, mientras el 80% restante se orienta hacia otros campos de estudio, preferentemente, Administración y Comercio, Educación y Ciencias Sociales y Ambientales (53%)¹⁸. Conviene señalar, en este punto, que de la oferta académica (609 carreras) de universidades

¹⁵ LOES, Art. 44

¹⁶ LOES, Disposición Transitoria Vigésima Primera.

¹⁷ Como se explica más adelante en el Informe (Cap. 3: Estudiantes y Entorno de Aprendizaje), de acuerdo a la verificación de campo realizada por los equipos del CONEA este número podría aproximarse a 360 carreras.

¹⁸ Entre los requisitos para la creación de una universidad, la LOES establece que “si la oferta es de dos o más carreras, una de ellas deberá ser de carácter técnico” (LOES; Art. 17, §2).

autoidentificadas como ‘técnicas y tecnológicas’, únicamente 119 (19.6%) corresponden a ingeniería, tecnología y ciencias naturales. Esta observación confirma lo expresado anteriormente, que la denominación “técnica”, “tecnológica”, “ecológica”, “ambiental” ha constituido parte de una estrategia de ciertas universidades para posicionarse mejor en el “mercado” de la educación superior.

- iii) La duración de las carreras y las exigencias de titulación son muy variables. Una misma carrera es ofertada en 8, 9 o 10 semestres, o diferentes números de ‘niveles’; en algunos casos se exige una tesis, en otros una monografía y en otros únicamente una pasantía o práctica de egresado.
- iv) La denominación de los títulos también es variada, pero se da preferencia a la denominación de “ingeniero/a” sin importar si la carrera corresponde o no a lo que tradicionalmente se conoce como una carrera de ingeniería. Muchas veces una misma carrera, algunas universidades la ofertan como ingeniería, otras como licenciatura.
- v) El número y especialidad de las carreras abastecen todos los gustos e inclinaciones imaginados. Se ofrecen carreras “novedosas” de ingeniería en diseño de modas, gestión de marca, gastronomía, turismo rural y de aventura, ventas, publicidad o licenciaturas en secretariado ejecutivo, cultura estética, cosmiatría, terapias holísticas, diseño de modas, diseño de joyas, eventos, para citar unos pocos ejemplos.
- vi) Por último, la modalidad de ofrecer titulaciones acumulativas es una práctica que ha ido terreno en el medio universitario. Luego de cursar cuatro semestres de estudio las y los estudiantes reciben el título de tecnólogo; dos semestres adicionales los hace acreedores al título de técnico; y con tres o cuatro semestres adicionales la universidad les confiere un título de nivel universitario, generalmente de licenciado, economista, sicólogo o ingeniero, según el caso; es decir, una práctica que acertadamente ha sido calificada como la “oferta de títulos en combo”. Esta modalidad de oferta académica, evidentemente, ha roto con los esquemas y fundamentos de una carrera universitaria y no ha correspondido sino a una estrategia de mercadeo conocida como “maximización de la apropiación del excedente del consumidor”¹⁹.

¹⁹ El Art. 5 del “Reglamento de Régimen Académico” emitido por el CONESUP en enero del 2009, se orientaría a interrumpir esta tendencia a la titulación acumulativa. El mencionado artículo dice: “Los programas académicos en todos los niveles de formación –técnico superior, tercer nivel o pregrado y cuarto nivel o postgrado- deben responder a una planificación curricular expresamente diseñada para cada uno de ellos. No se puede otorgar más de un título profesional o grado académico en el mismo programa; se aceptará la continuidad de estudios siempre que se realice convalidación u homologación de estudios, de conformidad con el presente reglamento”. Este último párrafo podría constituir una ventana para la continuidad de esta práctica. No obstante durante la verificación de datos de la evaluación de desempeño algunos directivos de universidades informaron que ya no estarían vigentes esta clase de títulos acumulativos.

Las constataciones anteriores configuran un panorama desolador del ordenamiento y regulación del sistema de educación nacional. La falta de normativa ha conducido, por parte de un número significativo de universidades, a un atropello de los más elementales principios que deben normar el funcionamiento del mundo universitario, no únicamente en la esfera académica sino, lo que es más grave, de la ética. En un contexto semejante, ¿cómo cumplir con el propósito fundamental de la educación superior, aquel de “la facilitación explícita del aprendizaje progresivo, reflexivo, crítico y transformador que conduce a una mejor comprensión de la necesidad y la expresión de los paradigmas responsables para vivir, para ‘ser’, y para ‘llegar a ser’ como individuos y colectivamente como comunidades”²⁰ ?

La pregunta que surge en este punto es obvia: ¿cómo y en qué momento la educación superior del país pudo llegar a semejantes extremos? La explicación está fuera del alcance del presente informe; pero la sociedad exige una respuesta. Aquí únicamente conviene añadir que la situación que atraviesa el sistema universitario constituye una muestra evidente de que, como todo sistema²¹, ante la incapacidad de generar mecanismos de autoregulación y/o la ausencia de mecanismos de regulación externa, ha producido respuestas autodestructivas que le han conducido a una situación insostenible. En este marco, la nueva *Ley Orgánica de Educación Superior* se constituye en un eje de cambio, en la base para el diseño y ejecución de una real política pública que construya definitivamente un *Sistema Nacional de Educación Superior* integrado, sólido y viable.

En conclusión, la experiencia presente enseña que las normas y regulaciones fundamentales del régimen académico de la educación superior no pueden ser transferidas a las mismas universidades, ni instrumentalizadas a través de reglamentos secundarios, ni ser dictadas por órganos donde los intereses de los grupos regulados estén presentes.

Recomendación

La nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe contener regulaciones precisas y explícitas que normen y regulen el régimen académico y sobre todo, definir un marco institucional que garantice la efectiva aplicación de las mismas. La expedición de estas normas y regulaciones es urgente y su aplicación inmediata, sobre todo para iniciar el proceso de evaluación de carreras, programas y posgrados de las universidades que la Asamblea Nacional las califique como integrantes del sistema de educación superior, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución Política de la República.

²⁰ Global University Network for Innovación. *La Educación Superior en Tiempos de Cambio; Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Madrid, Barcelona, México: Ediciones Mundi-Prensa, 2009 (trabajo colectivo presentado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París, UNESCO, 2009)

²¹ H. Daly y J. Cobb. *For the Common Good*. Boston: Beacon Press, 1989. Los autores se refieren al sistema de mercado; sin embargo la observación es pertinente especialmente para quienes enfocan la educación superior como un producto.

Fortalecimiento del sistema de posgrados

Las universidades de tercer nivel ofrecen, en total, 871 programas de posgrado bajo los niveles de diplomados, cursos de especialización y maestrías. Estos programas son dictados por 50 universidades. En el área de posgrados las diferencias son aún más acentuadas, en la ya heterogénea universidad ecuatoriana. Por una parte, se tiene un conjunto de universidades²² cuyos posgrados, en sus modalidades, entornos académicos y contenidos se enmarcan dentro de los programas que la LOES define como estudios de cuarto nivel; es decir, “una especialización científica o entrenamiento profesional avanzado”²³. La exigencia horaria, los requerimientos académicos (aprobación de módulos y presentación de monografías para su aprobación) y la elaboración de una tesis, sumados a un entorno de aprendizaje serio (tutores, bibliotecas, laboratorios), son elementos que, en principio, garantizan la calidad de los programas que estas instituciones ofrecen.

Por otra parte, se tiene un número de universidades (especialmente aquellas clasificadas en la categoría E) cuyos programas de posgrado adolecen de deficiencias similares a las anteriormente señaladas: planta docente insuficiente y sin el nivel requerido para una especialización o entrenamiento avanzado; una infraestructura académica precaria; oferta de títulos, diplomado, especialista, magister, “en combo”; oferta enfocada a carreras que demandan (según los oferentes) mínima inversión²⁴; niveles de exigencia muy cuestionables y en definitiva, una calidad académica que ha llevado al desprestigio y devaluación de la enseñanza de cuarto nivel.

Es necesario insistir que es en el área de posgrados donde se ha manifestado con mayor intensidad el fenómeno de la comercialización de la educación superior. Al estar orientada a cubrir un segmento de la “demanda solvente” de la educación universitaria (profesionales jóvenes que perciben un salario y, por consiguiente, con capacidad de pago), las instituciones superiores se lanzaron a una carrera desenfrenada por captar “clientes”. De esta manera, al igual que con la oferta académica de tercer nivel, se ofertan especialidades que van desde maestrías en “gestión de la formación emprendedora”, pasando por maestrías en “networking y redes distribuidas”, maestrías en “gestión turística”, en “seguridad privada” hasta completar con un abanico de títulos de cuarto nivel en ciencias de la educación, como maestría en “educación superior” (sic), diplomado en “liderazgo educativo” o diplomados en “investigación educativa”. Todo este baratillo de carreras al amparo de una ley, que explícitamente establece que “la difusión y promoción de carreras o programas académicos que realicen los centros de educación superior deben ser claras y precisas, de manera tal que no generen falsas expectativas ni induzcan a confusión entre los diferentes niveles de formación”²⁵; y con el visto bueno del órgano planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior que está obligado a “normar el funcionamiento de los cursos de posgrado”²⁶.

²² En general, se trata de las universidades pertenecientes a las categorías A y B definidas en el marco del presente estudio (ver Cap. 6)

²³ LOES, Art. 44

²⁴ El 50% de las carreras de posgrado ofertadas son en administración y negocios y en educación y gestión de la educación

²⁵ LOES, Disposición General Décima Cuarta.

²⁶ LOES, Art. 13, §q.

El sistema nacional de posgrados cuenta con más de 21 mil estudiantes de los cuales únicamente el 27% cursan sus estudios bajo la modalidad presencial; el 73% restante lo hacen bajo la modalidad semi-presencial o a distancia. La modalidad semi-presencial de educación (52% del total de estudiantes de posgrado), generalmente impartida durante los fines de semana, exige menor profundidad y dedicación académica, en comparación con la modalidad presencial, y, por lo tanto, tiene una mayor demanda. De ahí que esta modalidad sea la modalidad preferida, especialmente por aquellas universidades anteriormente cuestionadas (categoría D), de las cuales 13 instituciones concentran su oferta de programas únicamente en la modalidad semi-presencial²⁷; un elemento adicional que plantea muy serias dudas sobre la calidad de la enseñanza.

Recomendación

El fortalecimiento del sistema de posgrados requiere acciones urgentes. Se recomienda a la Asamblea Nacional considerar las siguientes medidas en el marco de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior:

- i) suspensión de los cursos de posgrado de las universidades que se encuentran dentro de las categorías D y E;*
- ii) autorización para impartir cursos de maestría únicamente a aquellas universidades que hayan alcanzado una mención superior (por ejemplo, de calidad) en los procesos de evaluación y acreditación; y*
- iii) introducir categorías de maestrías con grados diferentes; por ejemplo, una maestría de tipo ‘ejecutivo’ dictada bajo la modalidad semi-presencial, orientada hacia la actualización y especialización profesional y otra de tipo académico, de modalidad presencial y orientada hacia la investigación²⁸.*

Fortalecimiento institucional de las universidades ubicadas en la categoría D

Existen 9 universidades ubicadas en la categoría D, cuyos nombres y características se describen en el acápite anterior. En torno a estas universidades, las recomendaciones son las siguientes.

Recomendación

Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos. En caso de no presentar el plan, o de no cumplir con su

²⁷ Llama la atención el número de posgrados y estudiantes de dos universidades en relación a su tamaño y a su oferta de pregrado. Estas universidades ofrecen cursos de posgrado en la ciudad de Quito, a través de extensiones universitarias, con una asistencia de más de dos mil estudiantes. Una de ellas imparte sus programas en aulas facilitadas por un colegio secundario.

²⁸ Esta distinción ha sido implementada en otros países; Brasil, España, Estados Unidos, por ejemplo.

ejecución, los organismos de gobierno del sistema informarán a la Asamblea Nacional a fin de que adopten las medidas legales pertinentes y se las excluya del sistema.

Hacia el mejoramiento de la calidad de la educación superior

Este informe no podría concluir sin plantear algunas recomendaciones para mejorar la calidad de las universidades y escuelas politécnicas, como lo ordena el Mandato 14, precisamente a partir de las falencias generales a *todas* las IES identificadas a lo largo del proceso de evaluación. A modo de síntesis se distinguen a continuación *siete ejes de transformación de la educación superior* que redundarán en un mejoramiento sustantivo de su calidad.

1. Armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior

Para construir un real y no solo mantener el formal sistema universitario, se precisa de la armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior. Universidades públicas y particulares deben asumir el concepto *de educación como derecho y bien público, de estudiante como ciudadano/a* o sujeto de deberes y derechos, y de *universidad como institución transmisora y productora de conocimientos*. De estos conceptos deben derivarse las políticas públicas orientadas a integrar el actual conjunto universitario, fragmentado por distintas brechas, en torno a los principios constitucionales de la educación superior y los criterios de calidad que deben orientar el trabajo académico, manteniendo, ciertamente, la diversidad de misiones, visiones, objetivos y propósitos que cada universidad se haya trazado.

2. Recuperación de la memoria e identidad histórica universitaria

Es indispensable que la universidad ecuatoriana, pública y particular (cofinanciada y autofinanciada) *reconozca su trayectoria histórica*, sus tradiciones, sus logros y su contribución al desarrollo democrático del país, reconocimiento que forma parte de la construcción de la identidad institucional, al mismo tiempo que de la identidad nacional. Las y los estudiantes de las universidades particulares tienen derecho a conocer esto que no es solo patrimonio de las y los estudiantes de las universidades públicas. Este proceso contribuirá a la integración del conjunto universitario, hoy fragmentado, y consolidará a la universidad como espacio de construcción ciudadana, democrática y nacional de las y los jóvenes ecuatorianos.

3. Ampliación de la democracia universitaria

Se ha podido observar a través del informe técnico anexo que la democracia universitaria en el Ecuador está puesta en entredicho. Las limitaciones que operan en el cogobierno de los docentes y los estudiantes en términos de prohibiciones expresas y prácticas soterradas y menos formalizadas resultan muy graves. En especial en las universidades particulares. La selección impositiva de los representantes estudiantiles y docentes por parte de las autoridades (fundadores, promotores, rectores, etc.) parece ser una constante en ellas. También el desarrollo de múltiples impedimentos para la creación de asociaciones. En el

caso de algunas universidades públicas, la operatoria de una lógica política más cercana a la lucha entre partidos políticos y agrupaciones sindicales, también ha impedido que el pluralismo, la alternancia y la verdadera democracia se instalen definitivamente en la universidad.

La democracia universitaria es un mecanismo que garantiza la verdadera pertinencia social de la universidad con su medio. Es condición *necesaria* para alcanzar una vinculación virtuosa con la comunidad local, regional y nacional y, fundamentalmente, es uno de los mejores antídotos contra el aislamiento y la clausura de ideas. Es también, bajo sus mejores formas, un mecanismo de desarrollo de la cultura de investigación. Permite que los que saben, los que realmente entienden y se ocupan de la academia, establezcan las mejores políticas y acciones para seguir avanzando y enriqueciendo el proceso de desarrollo científico.

Hay mucho que hacer en este campo. Inicialmente, avanzar en el cumplimiento de regulaciones claras respecto a la participación y la voz que deben tener los estamentos universitarios en los máximos órganos de gobierno de cada casa de estudio. También, y esto quizás es más complejo, hay que trabajar en la ampliación y enriquecimiento de una cultura democrática que pueda compatibilizar con el principio meritocrático que debe caracterizar a estas instituciones y que debe impregnar todas sus dinámicas internas. Las universidades son, en buena medida, un modelo en miniatura de la sociedad, quizás un modelo ideal. Por ello las exigencias para con ellas son tan fundamentales.

4. Desarrollo de un sistema integral de carrera del/a docente e investigador/a

Como se ha evidenciado en la evaluación, existen graves problemas ligados a la docencia universitaria. Esto involucra la formación académica e investigativa de las y los profesores; la pertinencia de dicha formación con la cátedra universitaria y la actividad investigativa; la dedicación, tanto en términos de horas semanales destinadas a estar frente a una clase, como en actividades académicas no docentes (dirección de tesis, tutorías, desarrollo de materiales de cátedra, participación en proyectos de investigación y programas de vinculación con la colectividad, etc.); las regulaciones respecto a la estabilidad, los derechos y deberes de los docentes y su evaluación permanente por parte de las autoridades y los estudiantes; los esquemas categoriales y remunerativos que fomenten y promuevan el desarrollo pleno de la carrera académica; y la política de promoción y ascensos. Como se ha visto, estos elementos presentan en las universidades y escuelas politécnicas del país una diversidad de concepciones y formas de aplicación. El docente es entendido y, por tanto, valorado desde múltiples y contradictorios “puntos de vista” que terminan rompiendo la idea de la docencia universitaria como *comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio*.

Por ello, resulta urgente empezar a trabajar en el desarrollo de un sistema único de carrera del/a docente e investigador/a que pueda integrar estos elementos y otros relevantes para el desarrollo de la trayectoria académica de las y los profesores y que, al mismo tiempo, funcione como verdadero motor y estímulo del avance científico. Un sistema que pueda establecer reglas mínimas y comunes, a las que luego podrán sumarse las particularidades de cada casa de estudio.

Nadie puede dudar que las y los profesores son un componente ineludible del cambio progresista de la universidad ecuatoriana. Sin ellos nada es posible. Por eso, una de las prioridades debe ser trabajar en este sistema, no solo para resolver el flagrante problema de la *precarización laboral* aquí diagnosticado, sino, fundamentalmente, para iniciar el proceso de “revalorización” de la figura del/a docente e investigador/a universitario como actor de cambio social.

5. Garantía de la igualdad de oportunidades

Es fundamental que la universidad ecuatoriana asuma, *en su integralidad*, el expediente de la igualdad de oportunidades para *todos* los sectores sociales tradicionalmente discriminados por su condición de género, étnica, de clase y de orientación sexual, en *todos sus ámbitos institucionales*. Es decir, debe garantizar el acceso a las aulas y a la docencia, así como al ejercicio del poder y la autoridad a todos estos sectores sociales. A este respecto, caben algunas puntualizaciones.

Como primera medida, se requiere trabajar en un sistema unificado de ingreso y nivelación universitario. Un sistema que pueda *compatibilizar equidad y calidad*. Es imprescindible armonizar los conceptos y prácticas de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a estos temas para garantizar *un acceso real y no solo formal* al sistema universitario. Asimismo, se torna obligatorio mejorar la eficiencia terminal del sistema universitario, específicamente sus tasas de deserción y graduación y sus tiempos de titulación, mejora que implicará elevar la calidad de la educación superior a lo largo del ciclo formativo, y, por cierto, asegurar un tránsito educativo adecuado y un egreso sin discriminación de ningún tipo. Por ejemplo, a través de becas, ayudas económicas, créditos educativos, etc.

Por otro lado, a lo largo de este informe se ha demostrado que la educación superior del Ecuador exhibe graves problemas de exclusión de género, registrando uno de los más bajos niveles de participación docente universitaria femenina a nivel regional y mundial, ni hablar de su participación absolutamente marginal en los cargos de poder y autoridad en las universidades. Y esto, pese a que, en la actualidad, ellas ocupan mayoritariamente estas instituciones como estudiantes universitarias. Las mujeres universitarias están dando una gran batalla y hay que apoyarlas. Las políticas de acción afirmativa son un mecanismo pero hay que pensar también en otras opciones que permitan construir una igualdad real sin generar nuevas desigualdades.

6. Promoción de la investigación científica y aseguramiento de su pertinencia social

Finalmente, la gran deuda de la universidad ecuatoriana es la investigación. Se requiere trabajar en esto de manera integral. Por un lado, mediante incentivos claros a los docentes para que desarrollen proyectos de investigación y apoyen a sus estudiantes en el aprendizaje del hábito y la práctica investigativa. Como dice Pierre Bourdieu, se requieren verdaderos maestros que puedan transmitir el difícil oficio del investigador, lo cual solo se consigue mediante otra práctica, la del tutor, el guía, el acompañante... y no por medio de

manuales o “recetas” de metodología. Se necesita volver a vincular docencia con la investigación y, al mismo tiempo, potenciar a aquellos/as que se dedican exclusivamente a la segunda.

También hay que trabajar en el desarrollo de un sistema de investigación nacional que establezca prioridades investigativas nacionales y, concomitantemente, de margen a aquellas que surjan de cada casa de estudio, garantice fondos para el desarrollo de los proyectos, promueva la producción investigativa de las y los docentes y asegure la más transparente y pública divulgación de sus resultados.

Asimismo, la investigación que se desarrolla en las universidades y escuelas politécnicas debe preservar tanto la libertad investigativa de sus científicos/as como asegurar su pertinencia social. Se trata de realizar proyectos que resulten significativos también para la comunidad extra universitaria. Pero esa vinculación no puede ser exclusivamente la del mercado, la que solo busca el descubrimiento de resultados “valiosos” por las ganancias económicas que genera.

No podría negarse la importancia de la vinculación entre universidad y empresa, entre la universidad y el desarrollo productivo, pero hay que poner igual o más atención a los otros avances que el desarrollo del país necesita, justamente para la consecución del *buen vivir* de todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

7. Hacia la integralidad del sistema educativo

Es prioritaria la articulación de las políticas públicas generales y sectoriales con las políticas educativas secundarias y terciarias, de manera de definir paradigmas educativos y organizaciones que orienten la formación profesional en todas las áreas del conocimiento y contribuyan a la armonización de sus conceptos y prácticas, a la redefinición de los perfiles de ingreso y egreso a la universidad, al establecimiento de criterios básicos en torno a los soportes académicos (bibliográficos, laboratoriales, tecnológicos) que las y los estudiantes deben tener a lo largo del ciclo formativo, especialmente en aquellas carreras de prioritario interés social y de alto impacto público.

Arturo Villavicencio
PRESIDENTE
CONSEJO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR DEL ECUADOR

Quito, 31 de Octubre del 2009.

Introducción

El Mandato Constituyente No. 14

El 22 de julio de 2008 la Asamblea Nacional Constituyente dictó el *Mandato Constituyente No. 14* cuya Primera Disposición Transitoria dispone que

“El Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP- obligatoriamente en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior se encuentren vigentes en el país..... Será obligación que en el mismo período (un año) el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación –CONEA- entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento, según el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior”.

La primera parte de la Disposición Transitoria concierne a la situación jurídica de las instituciones de educación superior (IES) y se refiere a los trámites, permisos y requisitos gracias a los cuales las instituciones universitarias operan con licitud y legalidad, al amparo de una garantía pública sobre el alcance de sus actividades: autorización, reconocimiento, certificación, habilitación, títulos, etc. En otras palabras, se trata de los aspectos que algunos autores llaman la *calidad sustantiva* de la universidad, y que, en este caso, es responsabilidad del CONESUP.

La segunda parte de la Disposición se refiere a la *calidad adjetiva* de la universidad. Consiste en una apreciación, basada en diversos grados de conformidad, de que las instituciones universitarias mantienen criterios y estándares acordados y establecidos previamente por el CONEA. Esta agencia, sobre la base de un método apropiado, deberá pronunciarse sobre el mérito de una IES, considerando el nivel de cumplimiento de un conjunto de indicadores. En este contexto, el *Mandato* dispone al CONEA el desarrollo de una tarea específica: se trata de una evaluación puntual, obligatoria e independiente de la etapa en la que las IES se encuentren en el proceso de evaluación para la acreditación. Por lo tanto, el cumplimiento del Mandato Constituyente puede considerarse como una intervención evaluativa del CONEA *sin la mediación de la autoevaluación*. Su propósito es producir una *evaluación global* del sistema a partir de la evaluación individualizada de cada institución de educación superior.

La evaluación de desempeño de las IES: un problema complejo

El desempeño de las Instituciones de Educación Superior (IES) 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” (UNESCO, 1998). Estas dimensiones múltiples constituyen los ejes que sirven de

referencia para determinar en qué medida el desempeño de las instituciones superiores responden al compromiso de calidad de la enseñanza.

El problema que se presenta en un ejercicio de evaluación como el presente, consiste en que el objetivo central y las dimensiones que lo caracterizan no son claramente definidos. Es más, existe un alto nivel de ambigüedad en los criterios de evaluación, los mismos que pueden entrar en conflicto; una parte considerable de la información a ser procesada es información semántica y por consiguiente, sujeta a márgenes de discrecionalidad en su interpretación; y la naturaleza misma del problema exige modificaciones en el curso de su exploración. En efecto, la evaluación de las instituciones de educación superior plantea un tipo especial de problemas de evaluación en tanto:

- 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; dificultad de identificar los criterios adecuados)
- *heterogeneidad de los objetos de evaluación* (universidades públicas, privadas, 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)
- *mediación de lo cualitativo* (percepciones del entorno social y apreciación de múltiples actores involucrados).

Estas características conducen a plantear el ejercicio de evaluación como un problema de *decisión bajo criterios múltiples*, un tipo de problema abordado por la rama de las matemáticas aplicadas conocida bajo la denominación de *Métodos de Decisión Multicriterio* (MDM). Se trata, a la vez, de un enfoque conceptual y un conjunto de técnicas diseñadas para asistir en la toma de decisiones que implican una evaluación bajo objetivos y valores caracterizados por criterios múltiples, muchas veces en conflicto y no conmensurables.

El abordaje de la evaluación de desempeño de las IES como un problema multicriterial se sustenta en tres principios:

- a) *Principio de identidad y descomposición*, que establece la posibilidad de identificar eventos y establecer relaciones entre ellos (identificación de los elementos de la estructura de evaluación y su articulación en un cuadro coherente de análisis);
- b) *Principio de discriminación comparativa*, que establece la posibilidad de discriminar eventos a partir de sus relaciones y definir un orden de intensidad de los fenómenos observados (definición de un orden de preferencia y escalas de valoración en la estructura de evaluación); y

- c) *Principio de síntesis*, que posibilita condensar las relaciones y sus intensidades en una totalidad comprensible (agregación de valoraciones parciales en una valoración de conjunto).

El problema de evaluación adquiere particulares connotaciones por el hecho de que el orden de preferencia y la valoración que definen la estructura de evaluación son tanto de orden cualitativo como cuantitativo; pero, en esencia, ambos son inherentemente *subjetivos*, en el sentido de que puede existir desacuerdo sobre ellos y no existe posibilidad de resolverlo. El principio fundamental de la categoría del tipo de los métodos como el propuesto para la evaluación de las IES, parte de la idea que los juicios subjetivos son más útiles si estos son expresados numéricamente. Este principio, conocido como *subjetividad numérica*, contradice el mito ampliamente difundido sobre la precisión y objetividad de la información expresada en números. Es verdad que los juicios son raramente precisos, pero también es verdad que la precisión de los números es ilusoria. Casi todos los números que describen el mundo físico, así como aquellos que describen juicios, son imprecisos en cierto grado. La ventaja de la subjetividad numérica consiste en que la expresión de juicios en forma numérica facilita el uso de herramientas aritméticas para su agregación. La agregación de varias categorías de juicios es la etapa esencial en la evaluación multicriterio.

El uso de conceptos de la teoría multicriterial de decisión en la evaluación de desempeño de las IES, además de sustentar el análisis en el marco de un riguroso esquema conceptual y académico, pretende, por un lado, asegurar niveles aceptables de coherencia del análisis con ayuda de herramientas y técnicas de control de consistencia; y por otro, transparentar el proceso de evaluación asegurando la claridad en las hipótesis del método de análisis en la interpretación de la información y en la formulación de las conclusiones.

El modelo de evaluación, cuyos fundamentos y estructura se describen en un documento anexo¹, como todo modelo, constituye una representación aproximada de la realidad, y, como tal, parte de un conjunto de hipótesis y está sujeto a limitaciones que son necesarias tener en cuenta con el fin de aclarar su campo de aplicación y el alcance de los resultados que se obtienen con su aplicación. En el caso de un ejercicio de evaluación como el que aquí nos ocupa, es necesario puntualizar tres aspectos:

- a) En primer lugar, el problema de evaluación no existe simplemente como una realidad objetiva sino que es un producto de nuestra cognición. Por consiguiente, la evaluación no puede establecer una clara distinción entre *lo deseable* y *lo posible*. Se trata, más bien, de definir ciertos “niveles de aspiración” que actúan como mediadores entre lo ideal y lo realizable o alcanzable.
- b) Existe una capacidad limitada para la generación, procesamiento y análisis de la información. Esta “racionalidad limitada” plantea el problema de evaluación en términos de “satisfacción” antes que en términos de optimización. En este sentido, se puede pensar en la acción de depuración cuando una IES no “satisface” los

¹ Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior; CONEA – Mandato 14, septiembre 2009.

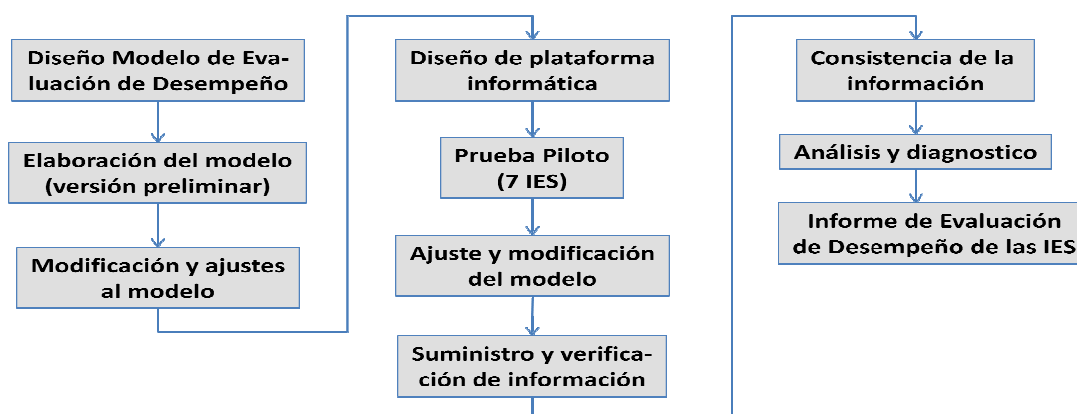
niveles calidad correspondiente a “niveles de aspiración” establecidos *a priori* de la evaluación.

- c) El reconocimiento de una “racionalidad limitada” por una parte, y por otra, el objetivo de “garantizar la calidad” formulado en el *Mandato 14*, conducen a diseñar un proceso de evaluación centrado, sobre todo, en la efectividad de las herramientas e instrumentos de evaluación (racionalidad procedimental), antes que en la efectividad de los resultados (racionalidad sustantiva). En este sentido, la metodología de evaluación propuesta se orienta a un proceso que va más allá de los resultados del ejercicio de evaluación.

Implementación

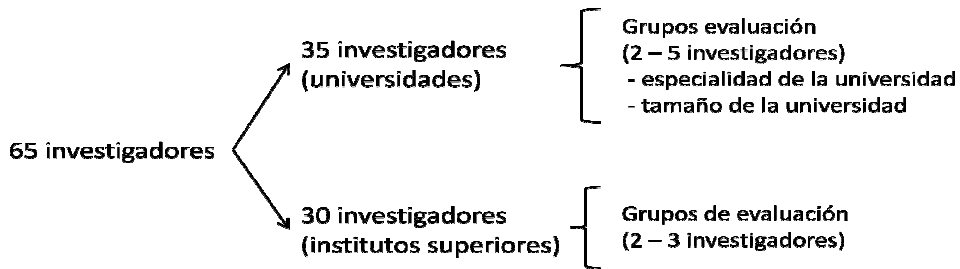
El diagrama a continuación (Gráfico 1.1) presenta de manera esquemática las principales actividades emprendidas por el CONEA en la elaboración del Informe de Desempeño de las IES bajo el cumplimiento del Mandato Constituyente No. 14. Las actividades señaladas cubren tres etapas principales: i) el diseño y construcción de un modelo de evaluación de desempeño; ii) la recopilación y verificación de la información solicitada a las IES de acuerdo a los requerimientos del modelo; y iii) el diagnóstico de consistencia y análisis de la información.

Gráfico 1.1 Principales etapas en la implementación del Mandato 14



La implementación de las actividades ha requerido el concurso de un grupo de profesionales contratados con el fin de verificar y complementar, in-situ, la información necesaria para evaluar el desempeño de 71 universidades y escuelas politécnicas, alrededor de 145 extensiones y ‘centros de apoyo’ y alrededor de 290 institutos superiores pedagógicos, técnicos y tecnológicos, interculturales y de artes. Esta tarea ha sido llevada a cabo mediante la conformación de equipos que realizaron su trabajo de verificación en las IES (Gráfico 1.2).

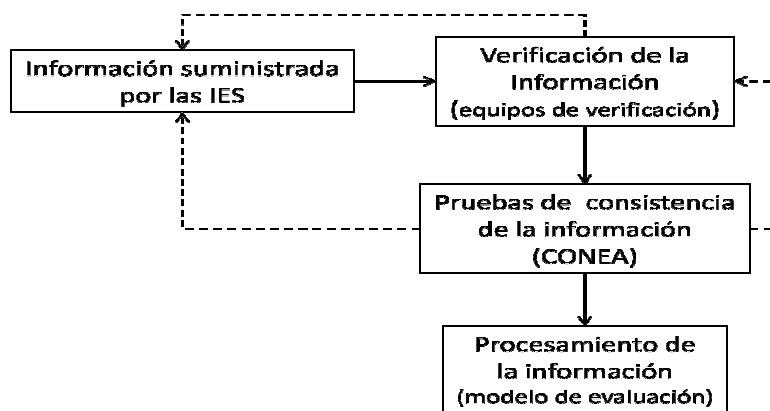
Gráfico 1.2 Equipos para verificación de la información



Información

La transparencia y la integralidad en el manejo de la información han sido los dos factores determinantes en el diseño de una plataforma informática para el almacenamiento y procesamiento de datos. La información suministrada por las IES ha sido sometida a un proceso de verificación para luego pasar por una prueba de consistencia y coherencia antes de ser procesada por el modelo de evaluación (Gráfico 1.3)

Gráfico 1.3 Verificación y consistencia de la información



Al respecto es necesario destacar lo siguiente:

- a) La información requerida es suministrada directamente al servidor del CONEA mediante una conexión en línea. Cada IES recibe una clave de acceso y, una vez que ha terminado el proceso de envío de información, esta es registrada en un archivo correspondiente, sin que exista ninguna posibilidad de que la información pueda ser modificada.
- b) Cada IES tiene asignada un equipo verificador de la información (tres o cuatro personas). Este equipo verifica in situ la información suministrada por la IES. Un nuevo archivo de datos es generado (al que únicamente tiene acceso el equipo

verificador) y una vez finalizado el proceso de verificación, cualquier modificación u observación queda registrada. Al igual que en el caso anterior, una vez finalizada la verificación, no existe posibilidad de introducir cambios en el contenido del archivo de datos correspondiente.

- c) La información verificada es sometida a pruebas de consistencia y coherencia por parte del Grupo Coordinador (CONEA) de la implementación del Mandato. En el caso de encontrar inconsistencias en la información, si las observaciones registradas no son suficientes para explicarlas, se pide aclaración al verificador y si es necesario a la IES con el fin de confirmar la información suministrada. Cualquier cambio u observación quedan registradas.

Estos mecanismos de seguridad garantizan plenamente un manejo claro y transparente en el manejo de la información; asegurando que cualquier modificación a un dato originalmente suministrado por una IES quede debidamente justificada y respaldada.

Contenido

El presente Informe está estructurado alrededor de los cuatro grandes criterios que sustentan el marco conceptual y metodológico de la evaluación de desempeño de las instituciones de educación superior: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión.

El Capítulo Academia analiza a las condiciones fundamentales para el ejercicio de una docencia universitaria de calidad. Justamente la denominación de *Academia* tiene por objetivo establecer distinciones con docentes de otros niveles de enseñanza del sistema educativo nacional (básica y bachillerato o sus equivalentes), así como tomar en cuenta la idea de que la docencia universitaria debe constituirse en una verdadera comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio. Se enfocan los siguientes aspectos: *formación académica, dedicación docente, carrera docente y vinculación con la colectividad*.

La centralidad de los estudiantes y de los aprendizajes propuestos por los nuevos modelos pedagógicos y evaluativos a nivel mundial, han sido recogidos por el modelo de evaluación de desempeño institucional de las universidades del CONEA, a través del criterio *Estudiantes y entorno de aprendizaje*, que constituye el tema del Capítulo 3 del Informe. En esta parte se analizan dos aspectos fundamentales: la dimensión política enfocada a los aspectos de *acceso, reglamentación y titulación de los estudiantes*, y la dimensión del entorno de aprendizaje o soporte académico, en la terminología de lo modelo de evaluación, e incluye los temas de *biblioteca, laboratorios y tecnologías de la información*, facilidades que las universidades deben brindar a sus estudiantes para su óptimo desempeño.

El tema de la investigación universitaria es abordado en el Capítulo 4. En una primera parte se enfoca el criterio *políticas de investigación*, que incluye la evaluación de *líneas de investigación* trazadas por las universidades y el desarrollo y consolidación de un *núcleo docente* como factor decisivo en la implementación de una estrategia de investigación por

parte de las universidades. A continuación analiza la *praxis investigativa*, tema que considera los factores básicos que permiten establecer la intensidad o nivel de implementación de las políticas de investigación, como: el número de *proyectos de investigación* que lleva a cabo la IES, el nivel de participación de los docentes (*investigación docente*), el grado de involucramiento de los estudiantes en las actividades de investigación (*investigación formativa*) y fondos asignados para las actividades de investigación. Por último, el Capítulo aborda la *pertinencia de la investigación*, a través de publicaciones y la evaluación de los alcances y resultados alcanzados.

Las políticas institucionales (*acción afirmativa y seguimiento a egresados*), la gestión interna de las IES (*transparencia presupuestaria, patrimonio y planta administrativa*) y, su infraestructura son los temas desarrollados en el Capítulo Gestión.

El Informe concluye con un análisis de la situación de las tres universidades de posgrado: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Instituto de Altos Estudios Nacionales y la Universidad Andina Simón Bolívar, no incluidas en los capítulos anteriores. La misión y objetivos, la estructura académica y el estatus jurídico de estas instituciones exigen un enfoque diferente del resto de las 68 universidades.

ACADEMIA

2.1- Contenido y alcance de la evaluación

El criterio de academia en esta evaluación alude a las condiciones fundamentales para el ejercicio de una docencia universitaria de calidad. Justamente la denominación de “Academia” tiene por objetivo establecer distinciones con docentes de otros niveles de enseñanza del sistema educativo nacional (básica y bachillerato o sus equivalentes), así como tomar en cuenta la idea de que la docencia universitaria debe constituirse en una verdadera *comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio*.

Se puede establecer una relación entre la calidad de la enseñanza impartida en las instituciones de educación superior y ciertas características del cuerpo docente, entre ellas se destacan:

- Formación Académica
- Dedicación Docente
- Carrera Docente
- Vinculación con la Colectividad

De esta manera, la calidad de la enseñanza a través de estos criterios se podría ver en:

- a) La más alta formación académica de los profesores, lo que significa no sólo cumplir los pasos mínimos obligatorios de la carrera académica en términos de formación teórica y práctica científica sino alcanzar las máximas posiciones dentro de dicha trayectoria.
- b) -Una adecuada interacción entre el cuerpo de profesores y los estudiantes, lo que permitiría garantizar el seguimiento a los estudiantes, sus resultados educativos y ayudar a canalizar sus expectativas de desarrollo profesional y académicas futuras. En definitiva una atención personalizada hacia los alumnos y el seguimiento de su recorrido educativo superior.
-Una adecuada relación entre el cuerpo de profesores y la institución. Esto resulta fundamental para construir no solo lazos de pertenencia con la comunidad universitaria sino brindar sustento institucional a las múltiples actividades académicas desarrolladas por los profesores.
-Finalmente, en la garantía de condiciones para que los docentes pueden dedicarse a actividades no docentes y que resultan fundamentales para seguir enriqueciendo su labor de enseñanza, tales como tutorías, dirección de tesis, revisión de las mallas curriculares, desarrollo de materiales de cátedra, proyectos de investigación científica, divulgación de su producción investigativa, etc.¹

¹ Aquí, como indica Derisi, hay que tener en cuenta que la enseñanza universitaria es distintiva respecto a la que promueven los otros niveles de enseñanza y que por ello requiere condiciones “docentes” particulares. Así, se indica que la misma enseñanza universitaria se funda en la investigación, en tanto no solo transmite los resultados y productos de dicha labor sino que tiene por objeto central transmitir ese hábito de la investigación en los estudiantes. “En su función docente la universidad no puede limitarse a transmitir verdades conocidas sino que ha de enseñar y ayudar a los estudiantes a re-descubrir las con su

En definitiva para alcanzar este tipo de vínculo e interacción es vital alcanzar una proporción determinada de docentes a dedicación de tipo exclusiva o a tiempo completo.

- c) Disponer de estatutos y reglamentación que garanticen de manera clara y no arbitraria los derechos de los docentes y su carrera docente. Esto involucra desde la participación de los docentes en el gobierno universitario, la asignación salarial y los aspectos remunerativos a fin de brindar incentivos para la labor educativa e investigativa. Por último, hay que incluir las acciones de las IES respecto a los ascensos y la evaluación permanente del desempeño docente como parte de un proceso de retroalimentación y mejoramiento sistemático.
- d) Una labor docente “pertinente” supone también analizar lo que tradicionalmente se denominó “extensión universitaria” y que en los últimos años se conoce bajo el nombre de “vinculación con la colectividad”. Es decir, una docencia que logre efectivizar el necesario nexo que debe existir entre las IES y su entorno y que pueda, a su vez, integrar en estas acciones a los estudiantes.

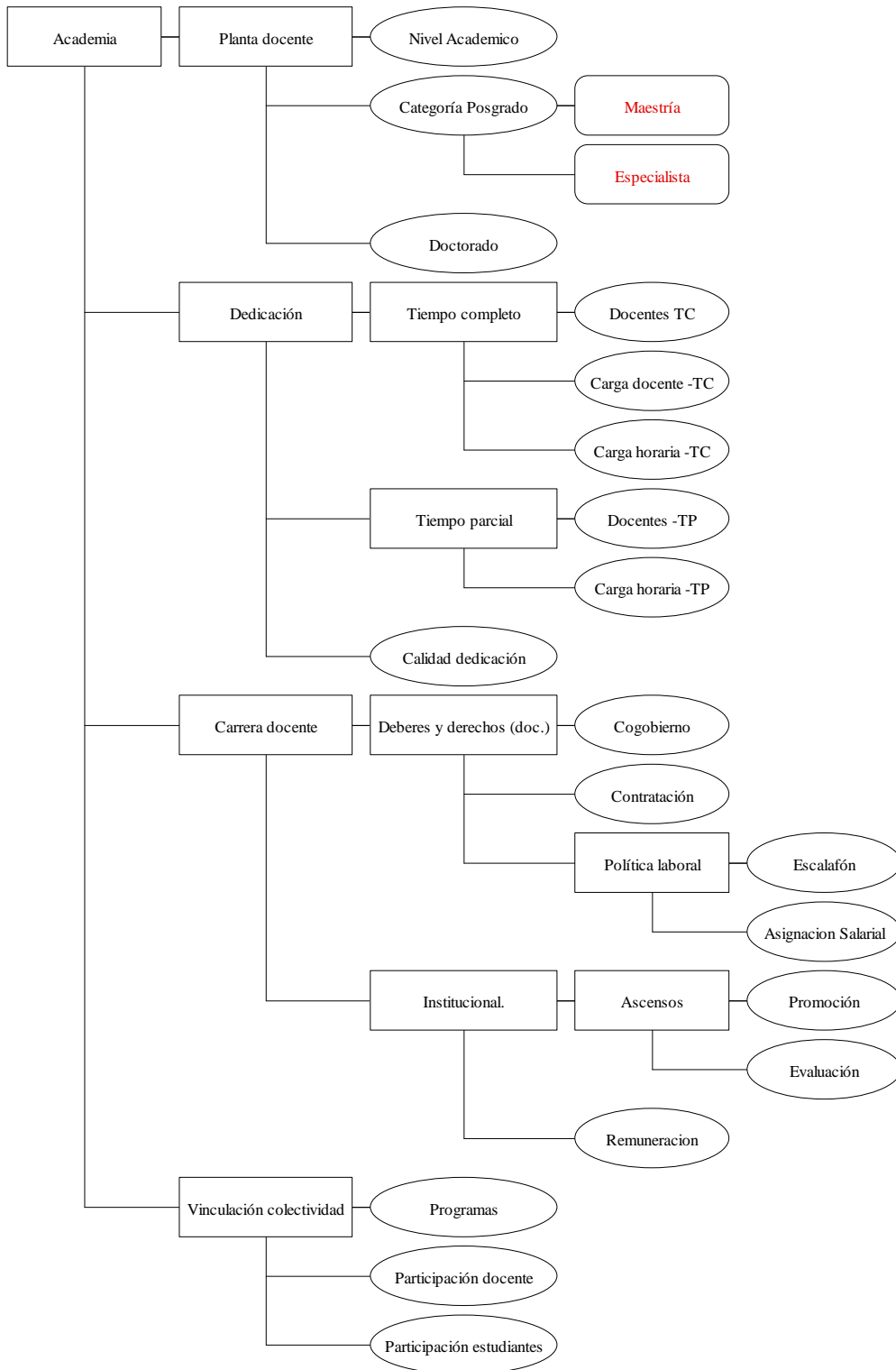
El modelo de evaluación de desempeño de las universidades y escuelas politécnicas que sustenta el presente informe se basa en las consideraciones antes mencionadas como puede verse en el gráfico a continuación (véase Gráfico 2.1).

El primer criterio denominado *Planta Docente* se refiere a la formación académica de los docentes en las IES, el que a su vez se traduce en tres indicadores. Por un lado, se encuentra el *Nivel Académico* que tiene por objeto distinguir la planta docente que alcanzó títulos de posgrado respecto al total de docentes. Esto permite una primera y general aproximación a esta temática distinguiendo aquellas IES que todavía no alcanzan los mínimos establecidos por la actual LOES respecto a la formación de cuarto nivel de sus docentes y aquellas que ampliamente la han superado.

Pero esta “medida” no nos indica nada respecto al tipo de titulación de posgrado alcanzada por los docentes, por ello se analizan otros dos indicadores. Así, se considera el denominado *Categoría de Posgrado* que distingue la formación en maestría y en especialización. Finalmente, se integra el indicador *Doctorado* que identifica la formación de los profesores en este tipo de programas. Es importante mencionar que a través de estos dos últimos indicadores se buscó dejar deliberadamente de lado los títulos de “Diplomado” que, como se sabe, resultan en los hechos cursos de formación continua para los docentes a fin de actualizarse en ciertas temáticas más no involucran prácticas ni producción investigativa alguna. En cuanto al indicador que distingue maestría y especialización se cuidó de darles un peso diferencial en función de los semestres promedios que supone cada programa en particular.

propio esfuerzo, a reanudar el camino de quienes las descubrieron por vez primera. Tal formación de los *hábitos de estudio e investigación* (...) es misión fundamental propia de la Universidad; a ella le incumbe más que transmitir conocimientos *enseñar los métodos y crear los hábitos para encontrarlos*” (1969: 24) (La cursiva corresponde al autor).

Grafico 2.1 Estructura de evaluación del criterio *Academia*



Finalmente, la distinción de “Doctorado” como indicador revela la importancia que adquiere esta titulación como máximo grado que prevé la carrera académica el cual involucra a su vez una sustantiva experiencia en investigación científica.

El segundo criterio está centrado en el tiempo de *Dedicación* de los docentes dentro de cada institución. Aquí se distinguió entre dedicación exclusiva, a tiempo completo y a tiempo parcial. Esto marca diferencias sustantivas respecto a la concepción que cada IES tiene de las condiciones para la enseñanza y el vínculo que debe existir entre el docente y la institución y entre éste y los estudiantes. Es decir “mide” la calidad de atención que la institución decide ponerle al proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes y al desarrollo de actividades complementarias (no docentes) que mejoran esa labor. Desde aquí se despliegan dos subcriterios y diversos indicadores.

El primer subcriterio refiere a *Docentes a tiempo completo*, aquí los indicadores analizan por un lado la cantidad de “docentes a dedicación exclusiva y a tiempo completo”, la relación entre el número de estudiantes y esos docentes (carga docente DE y TC) y, finalmente, la cantidad de horas promedio semanales de clase que dicta un docente a tiempo completo (carga horaria TC).

El segundo subcriterio distingue a los *Docentes a Tiempo Parcial*, aquí los indicadores analizan tanto la cantidad de “docentes a tiempo parcial” y como la cantidad de horas promedio semanales de clase que dicta un docente a tiempo parcial (carga horaria TP).

Es importante mencionar que si bien no se incluyó dentro del modelo, se analizará en este informe la problemática de los docentes que trabajan por horas. Esto será uno de los aspectos centrales para dar sustento a lo que se considera una de las problemáticas más graves que enfrenta la universidad ecuatoriana referida a la precarización docente.

Finalmente, se integra como indicador en el modelo un índice denominado *Calidad de dedicación* que analiza el trabajo no docente realizado por la planta de profesores de las IES.

El tercer criterio en la sección Academia se concentra en la *Carrera Docente*. Por una parte en lo que constituyen los *Deberes y derechos de los docentes* y por la otra en la *Institucionalización* de dicha carrera. Entre los indicadores del primer subcriterio (todos de corte cualitativo) hay que distinguir el “cogobierno” de los docentes y los mecanismos de “contratación” docente de la IES. Asimismo aquí se introduce la *Política salarial* de los docentes que a su vez cuenta con dos indicadores cuantitativos: la existencia de un “escalafón” y sus particularidades así como de una “asignación salarial” que podrá tener características discrecionales, ambiguas o claras. En *Institucionalización* se destacan tres indicadores (uno cualitativo y dos cuantitativos) muy relevantes. Por un lado, “remuneración”, que constituye un índice promedio de remuneraciones de todos los tipos de docentes según dedicación y, por el otro, vinculado a los *Ascensos*, el indicador denominado “promoción” que alude a los ascensos de categoría dentro del escalafón docente; y “evaluación” de desempeño de los profesores.

Por último, se encuentra el cuarto criterio que introduce la temática de la *Vinculación con la colectividad* en la labor docente. Aquí se integran tres indicadores claves: la cantidad de

programas de este tipo con que cuentan las IES, los docentes y los estudiantes que participan en ellos.

2.2- La docencia en las universidades y escuelas politécnicas en el Ecuador

Un primer dato que permite caracterizar y dimensionar a las instituciones universitarias es el número total de su profesorado. La planta docente del conjunto de universidades ecuatorianas al 2008 suma un total de 33.007 profesores, esto es para las 68 universidades actualmente en funcionamiento².

Es importante aquí hacer notar el crecimiento exponencial en el número de docentes. Solo para tener algunas referencias. El informe del CONUEP de 1992 señalaba que en 1980 existían 6.884 docentes³ y que hacia 1988 este número había ascendido a 11.395, lo que reflejaba una tasa de incremento del 65% respecto de 1980. Si esto se compara con el año 2008, la tasa de incremento en la planta de docentes ascendió al 190%.

Asimismo, la relación estudiantes/docentes devela que la tendencia a la baja ya registrada en el informe del CONUEP se sigue manteniendo. Allí se indicaba que esta relación había decrecido como promedio nacional de 18,1 en 1980 a 16,6 en 1988⁴. Ahora en el 2008 esta relación es de 14,1 estudiantes por cada docente. Sin embargo, cuando se analice más adelante esta misma razón según docentes con dedicación a tiempo completo y exclusiva se observará una relación contraria.

Cuadro 2.1 Docentes por género y según tipo de institución (2008)

	<i>Particular</i>		<i>Particular</i>		<i>%Respecto</i>	<i>Relación de</i>
	<i>Autofinanciada</i>	<i>Pública</i>	<i>Cofinanciada</i>	<i>TOTALES</i>	<i>al total de</i>	<i>Paridad entre</i>
					<i>Docentes</i>	<i>Géneros</i>
Docentes Hombres	4383	15043	3886	23312	70,63	
Docentes Mujeres	1875	5854	1966	9695	29,37	0,42
TOTALES	6258	20897	5852	33007	100,00	

*La relación de paridad entre géneros supone la razón entre el número de docentes mujeres y el número de docentes hombres.

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Del número total de docentes para el 2008, 23.312 eran profesores hombres y 9.695 eran mujeres. Como puede evidenciarse la disparidad de género es muy importante en el ámbito

² Se destaca que de las 68 universidades relevadas en este estudio, la Universidad Equatorialis respondió con "0" en todos los indicadores de docencia.

³ Se aclaraba en el informe citado que el grado de representatividad de este dato fluctuaba entre el 92,5% y el 94,4% ya que no se incluyeron los datos de las Universidades Politécnicas existentes en el país en ese momento porque la información era incompleta (CONUEP, 1992: 71).

⁴ CONUEP, 1992: 71.

académico, **apenas el 29% de los docentes universitarios en el Ecuador son mujeres**⁵. Esto puede observarse también a través de la relación de paridad entre géneros lo que indica que cada 1 hombre profesor hay apenas 0,4 mujeres docentes (véase Cuadro 2.2).

Solo para tener una referencia, a nivel mundial este porcentaje en promedio asciende al 42%. A nivel de regiones en el mundo se observa que para América Latina y el Caribe este porcentaje alcanza el 46% y para Norteamérica y Europa Occidental el 41%. Ecuador estaría entonces casi a los niveles de la región del África Sub-sahariana que registraba en el año 2007 un porcentaje de 26% de mujeres en sus planteles docentes. Al interior de los países que integran la región de América Latina y el Caribe el Ecuador registra uno de los porcentajes más bajos. Entre los mejor posicionados se ubican: Cuba (56%), Argentina (53%), Panamá (46%), Brasil (44%), Chile (39%) y Colombia (35%)⁶.

Asimismo, esta desigualdad en el caso ecuatoriano resulta más amplia en el ámbito educativo público lo que invita a repensar en las políticas formales y en las prácticas informales que estarían impidiendo alcanzar una verdadera paridad en este fundamental espacio de enseñanza superior e investigación científica.

Cuadro 2.2 Relación de paridad entre género y según tipo de institución (2008)

	<i>Particular Autofinanciada</i>	<i>Pública</i>	<i>Particular Cofinanciada</i>
<i>Relación de Paridad entre Géneros</i>	0,43	0,39	0,51

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

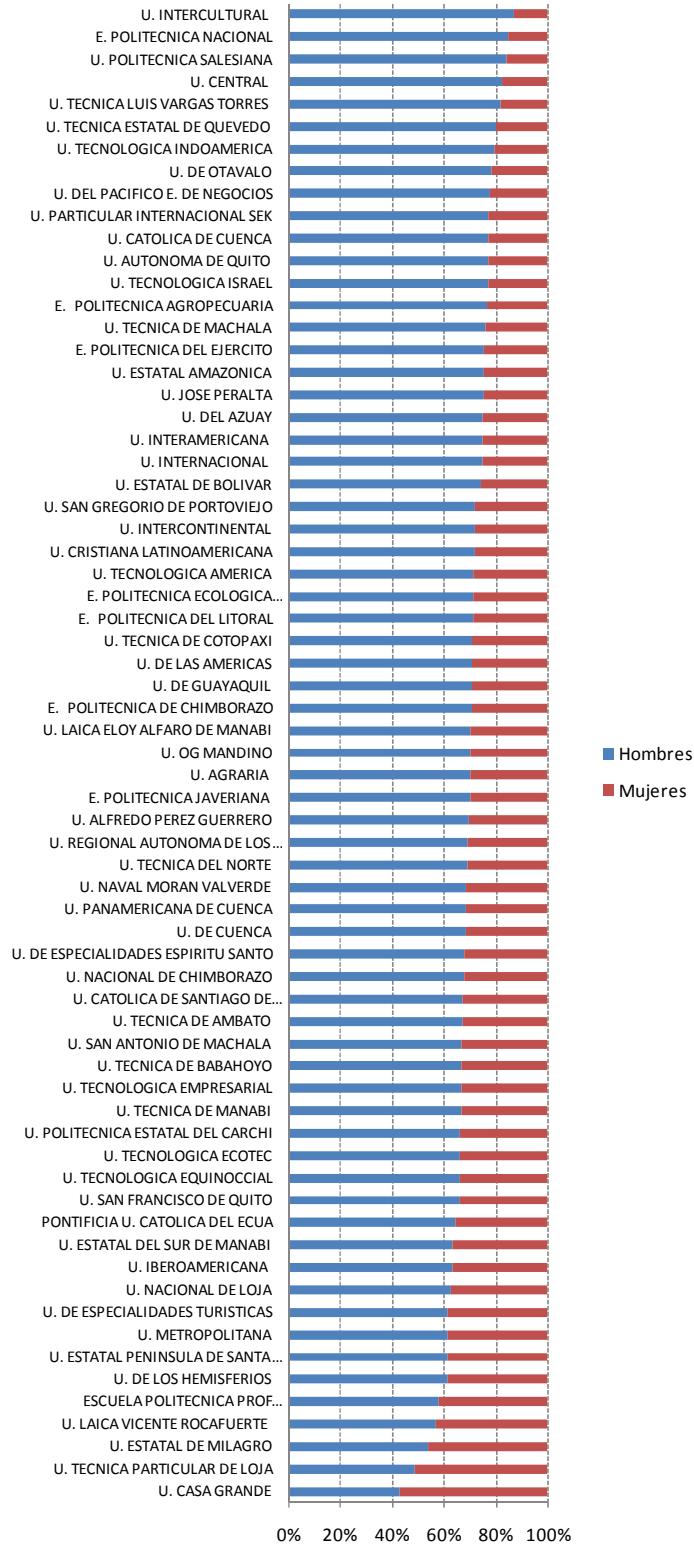
Elaboración: CONEA

Analizado este tema a nivel institucional, es decir a nivel de cada casa de estudio, puede observarse que existen particularidades interesantes a ser destacadas. Así, por un lado se registra un grupo de universidades en donde la desigualdad de género se acentúa, estando sus valores por debajo del promedio general señalado (29%). Se advierte un número de universidades que no llegan a superar ni siquiera el 20% de su planta docente con mujeres profesoras (Gráfico 2.2). Por otro lado, existen también IES donde los porcentajes superan al promedio general. Unas sin alcanzar la paridad de género, otras -muy excepcionales- donde claramente la alcanzan definitivamente y otras donde se está muy cerca de hacerlo. Entre las primeras se ubican la Universidad Estatal de Milagro, la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil y la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero Ludeña; y entre las segundas, la Universidad Casa Grande y la Universidad Técnica Particular de Loja.

⁵ Esto es coincidente con lo registrado en el *Global Education Digest 2009: Comparing Education Statistics Across the World* de la UNESCO para la República de Ecuador. Allí, entre otros, se registran datos sobre porcentaje de mujeres en los staff docentes para toda la educación terciaria, es decir la educación superior y para el país este porcentaje en el año 2007 ascendía a tan solo el 28% (UNESCO, 2009: 133).

⁶ Solo tomamos en cuenta a Cuba como caso ejemplo del Caribe pero existen otros países en esta subregión con porcentajes que superan el 40% (UNESCO, 2009: 129-137).

Gráfico 2.2 Estructura de género en la docencia universitaria



En síntesis, si bien algunos datos resultan alentadores respecto a instituciones específicas no hay que perder de vista la tendencia general de amplia desigualdad de género en los claustros docentes de las universidades ecuatorianas. Más si se tiene en cuenta que la matrícula de alumnas mujeres es superior a la de los varones⁷. Estos datos indican la necesidad de seguir trabajando a través de diversos mecanismos (incluidas las acciones afirmativas) en la incorporación de las mujeres en los planteles docentes de las universidades, tanto en el ámbito de la educación pública como particular.

En cuanto al *Nivel Académico* de los docentes, es decir su máximo nivel alcanzado de titulación, hay interesantes particularidades a ser señaladas (Cuadro 2.3). Una primera aproximación permite afirmar que del total de docentes con títulos de tercer nivel las universidades públicas colaboran con un 62,6%, las particulares autofinanciadas con un 19,4%, y las cofinanciadas con un 18%. En cuanto a los docentes con titulaciones de cuarto nivel, las públicas colaboran con un 64,06%, las autofinanciadas colaboran con un 18,5%, y las cofinanciadas con un 17,5%.

Cuadro 2.3 Porcentaje docentes con títulos de tercer y cuarto nivel según tipo de institución

	<i>% Docentes Tercer Nivel respecto del total con 3er. nivel</i>	<i>% Docentes Cuarto Nivel respecto del total con 4to. Nivel</i>
Particular Autofinanciada	19,4	18,5
Pública	62,6	64,1
Particular Cofinanciada	18,0	17,5
TOTALES	100	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Por otra parte, si se quiere ver al interior de cada grupo de IES (autofinanciadas, públicas y cofinanciadas) se distingue que respecto al total de sus docentes son las particulares autofinanciadas las que tienen el mayor porcentaje de docentes con títulos de tercer nivel, le siguen las cofinanciadas y, finalmente, las públicas (Cuadro 2.4). En cuanto a los docentes con cuarto nivel el mayor porcentaje se ubica en las públicas, le sigue las universidades cofinanciadas y, finalmente, las autofinanciadas.

Si se avanza en la distinción entre los docentes que tienen título de tercer nivel y, por el otro lado, aquellos que declaran formación de cuarto nivel se evidencia que en el Ecuador existen todavía algunas universidades en donde no se alcanza el porcentaje mínimo del 30% de las plantas con títulos de cuarto nivel tal y como obligaba la LOES del año 2000⁸.

⁷ Como se indica más en detalle en la sección de *Estudiantes*, para el año 2008 la matrícula fue de 45,61% para los varones y 54,39% para las mujeres.

⁸ Disposición transitoria octava: “Las universidades y escuelas politécnicas en el plazo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley, deberán tener en su planta docente por lo menos un treinta por ciento (30%) de los profesores con título de posgrado”.

En algunas IES ni siquiera se llega al 25% que establecía esta misma legislación para la creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas⁹.

Cuadro 2.4 Titulación de la docencia según tipo de institución

	<i>Particular Autofinanciada</i>	<i>%</i>	<i>Pública</i>	<i>%</i>	<i>Particular Cofinanciada</i>	<i>%</i>	TOTALES
Docentes Tercer Nivel	3298	52,7	10633	50,88	3053	52,17	16984
Docentes Cuarto Nivel	2960	47,3	10264	49,12	2799	47,83	16023
TOTALES	6258	100	20897	100	5852	100	33007

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

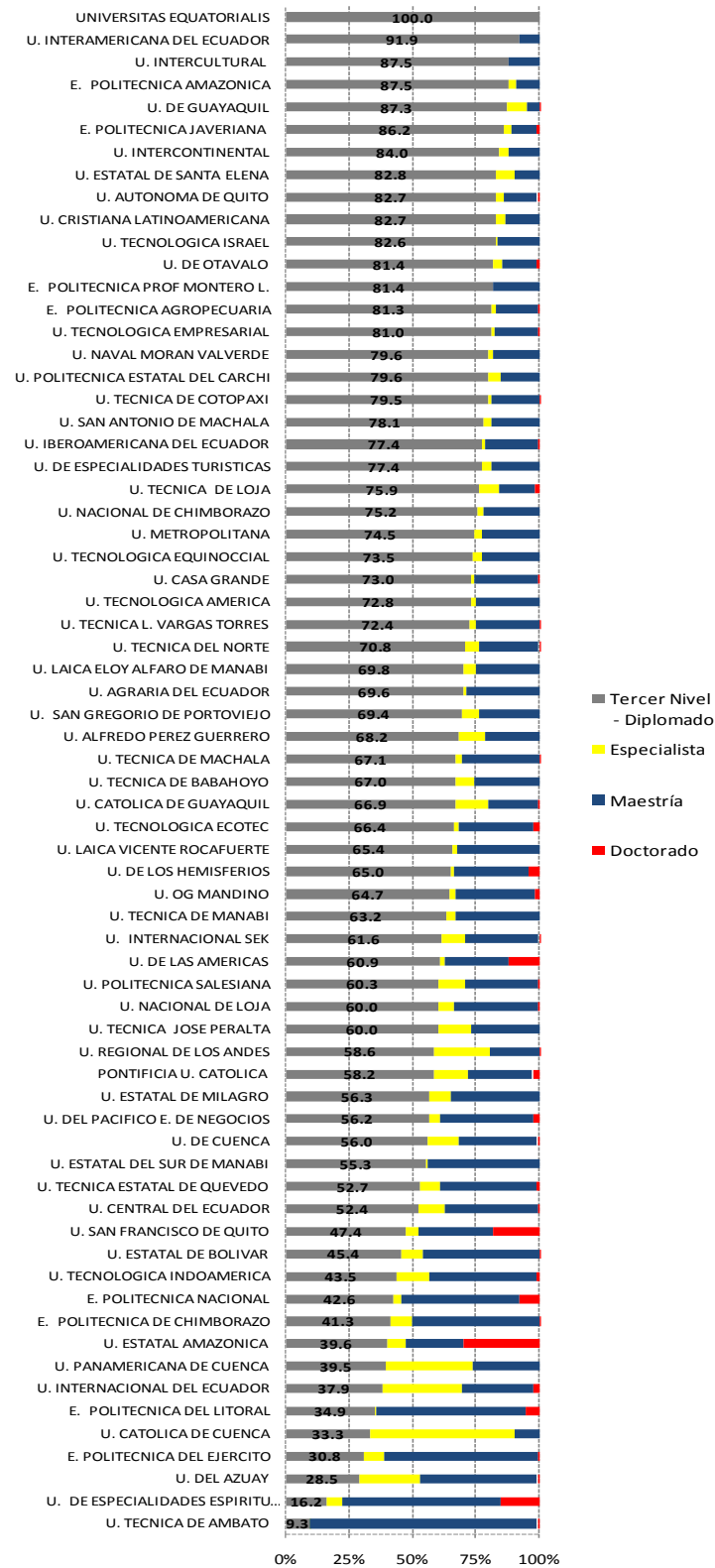
Elaboración: CONEA

El resto de universidades cumplen lo dispuesto por la LOES, sin embargo en ellas también hay que marcar diferencias. Podría observarse en este campo unos cuatro grupos. En el primero se ubican universidades (23 IES) en las que más del 75% de su planta docente declara como máximo título obtenido certificados de tercer nivel. Un segundo grupo conformado por 31 universidades que declaran que el porcentaje de docentes con títulos de tercer nivel va desde el 75% al 50% del total de su planta docente. El tercero, integrado por 12 instituciones de educación superior en el que el porcentaje de docentes con título de tercer nivel va del 50% al 25% de su planta docente. Finalmente, un cuarto grupo conformado por 2 universidades (Universidad de Especialidades Espíritu Santo y Universidad Técnica de Ambato) donde tienen casi la totalidad de su planta docente o la totalidad con títulos de cuarto nivel (Gráfico 2.3).

Las observaciones anteriores respecto a nivel académico de las plantas docentes en las universidades ecuatorianas podría a simple vista ser un buen indicador para inferir la calidad de la formación de los docentes universitarios, sin embargo existen algunos elementos que podrían relativizar esta sencilla distinción entre títulos de tercero y cuarto nivel entre los profesores. Por un lado, se produjo una consecuencia no deseada de la disposición obligatoria de la LOES respecto a los mínimos establecidos para las titulaciones docentes. Básicamente en términos de la proliferación indiscriminada de programas de diplomado, especialización y maestrías. En segundo lugar, la ausencia de procedimientos rigurosos para el análisis y aprobación de dichos programas por la instancia regulatoria del sistema llevó a una situación compleja. En general puede afirmarse que no existieron estudios pormenorizados de estos programas en términos de sus mallas curriculares, pertinencia, plantillas docentes, requisitos mínimos de titulación, etc. lo que conllevó la creación de programas de dudosa calidad y pertinencia cuestionable. También programas que bajo una misma nomenclatura de título suponían materias, cargas horarias y duraciones completamente diversas.

⁹ En el artículo 17 literal a) punto 8) se sostiene que para la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas deberá presentarse al CONESUP una propuesta técnico académica que deberá contener entre otros elementos: “El curriculum vitae de los profesores, debiéndose garantizar que por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ellos dispongan de título académico de posgrado”.

Gráfico 2.3 Docentes por nivel de titulación académica (%)



Asimismo, a esto hay que añadir que una buena proporción de programas de posgrados creados en los últimos años fueron en áreas de conocimiento ligadas a la educación y la pedagogía y que los profesores universitarios en muchos casos optaron por los mismos para alcanzar el requisito legal en vez de realizar formaciones en las áreas de saber en las que ejercían sus respectivas cátedras. Hoy por hoy como ya se indicó, existen en el Ecuador 933 programas de cuarto nivel, de ellos más de 150 corresponden a temáticas ligadas solo a la educación, 231 a administración y comercio y 165 en derecho, humanidades y ciencias sociales. Es decir, un 59% de los programas de posgrado se vinculan a temáticas ligadas a los servicios y a las ciencias humanas y sociales.

Por ello se decidió utilizar en el modelo de evaluación dos criterios adicionales que pudiesen distinguir dentro de la formación de cuarto nivel. Por un lado, la que involucra “especializaciones y maestrías” y, por el otro la que involucra títulos de “doctorado”. Asimismo, si bien no se incluyó en el modelo, en este reporte se diferenció la que corresponde a “diplomados”. La información sobre el nivel académico de la planta docente revela la existencia de universidades (8 IES) en donde esta proporción es alta llegando incluso a alcanzar el 80% de su planta de profesores. En general, el promedio de docentes con diplomado en las universidades ecuatorianas es de alrededor del 26%; mientras que el porcentaje con nivel de especialización es del 13%. En cuanto a las universidades que declaran docentes con titulación máxima de *maestría*, se tiene que 18 IES reportan una planta docente con más del 70% de docentes con título de maestría.

Lo descrito hasta ahora revela el gran peso que han tenido tanto los diplomados como las maestrías en lo que hace a la formación de cuarto nivel de los profesores universitarios. Asimismo, muestra la magnitud del fenómeno de proliferación de titulaciones de posgrado en el Ecuador. Titulaciones que como en el caso de los diplomados y especializaciones se trata de cursos de actualización y/o perfeccionamiento más no grados académicos y por ende no tienen gran relevancia en la carrera académica de los docentes-investigadores. A su vez, si bien las maestrías se las considera grados académicos se sabe que muchas de las ofrecidas en el Ecuador cumplen las mismas funciones que los diplomados y especializaciones y en las que además no se incluye ningún tipo de práctica sustantiva de investigación científica. Si a todo esto se le suma que muchas de estas titulaciones no necesariamente están vinculadas con las áreas de ejercicio de la cátedra, el alto nivel académico de las plantas docentes que inicialmente se destacó parece al menos en entredicho.

Una buena referencia para sustentar esta afirmación sin duda la constituye el análisis de los docentes con doctorado respecto del total de la planta docente con formación de cuarto nivel. Aquí la situación cambia considerablemente. Tan solo hay 482 doctores trabajando en el ámbito universitario y politécnico. Las universidades ecuatorianas tienen un promedio muy bajo de docentes con doctorado (respecto del total de docentes con título de cuarto nivel) apenas alcanzando el 3,3% (Cuadro 2.5). A su vez hay que indicar que 39 universidades están por debajo de este promedio y 28 no registran ningún docente con esta titulación en sus plantillas docentes.

Son muy pocas las IES en el Ecuador en donde parece existir una política deliberada de mejorar la formación académica de sus docentes, fomentando la realización de este tipo de

estudios en sus profesores y/o atrayendo a docentes que ya cuentan con dicha preparación. La Universidad Estatal Amazónica constituye un caso particular. Esta institución registra un porcentaje de 42% de doctores respecto al total de sus docentes con cuarto nivel (Cuadro 2.5). Sin embargo, este caso excepcional debe relativizarse ya que se trata de docentes cubanos que vienen a la universidad bajo un sistema de convenio con duración limitada y luego de este tiempo regresan a su país. Le siguen en orden, la Universidad San Francisco de Quito que registra casi un 34% y la Universidad de las Américas con un 30%. Bastante por debajo se ubica la Universidad Particular Espíritu Santo con un 15% y la Escuela Politécnica Nacional con un 13%.

Cuadro 2.5 Desagregado docentes con doctorado según género

Nombre de la IES	Doctorado		Porcentaje		Porcentajes
	Hombres	Mujeres	Doctorado Hombres	Doctorado Mujeres	Doctorados Total
UNIVERSIDAD ESTATAL AMAZONICA	14	2	87,	12,5	42,1
UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO	78	26	75,0	25,0	33,6
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	54	9	85,7	14,3	29,6
UNIVERSIDAD ESPIRITU SANTO	33	14	70,2	29,8	15,2
ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	42	3	93,3	6,7	13,3
UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS	1	5	16,7	83,3	11,3
ESCUELA POLITECNICA DEL LITORAL	34	9	79.1	20,9	7,6
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA	24	12	66,7	33,3	6.3

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Si se examina este indicador según se trate de universidades públicas, particulares autofinanciadas o cofinanciadas se evidencia que a pesar de los bajos niveles de docentes con doctorado, son las universidades particulares autofinanciadas la que concentran la mayor cantidad de doctores en el sistema de educación superior (52%), le siguen las universidades públicas (35%) y, finalmente, se ubican las particulares cofinanciadas (12%). Asimismo, mayoritariamente son docentes varones los que registran estas titulaciones.

Cuadro 2.6 Número y porcentaje de doctores según género y por tipo de institución

	<i>Doc. Hombres Particular Autofinanciada</i>	<i>Doc. Mujeres Particular Autofinanciada</i>	<i>Doc. Hombres Pública</i>	<i>Doc. Mujeres Pública</i>	<i>Doc. Hombres Particular Cofinanciada</i>	<i>Doc. Mujeres Particular Cofinanciada</i>	<i>TOTAL Docentes C/Doctorado</i>
Número de Doctores	191	62	146	24	42	17	482
% por género	39,63	12,86	30,29	4,98	8,71	3,53	100,00
% por tipo de IES	52,49		35,27		12,24		100,00
% sobre total de docentes universitarios	4,36	3,31	0,82	0,41	1,08	0,86	

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Asimismo, a modo de resumen si se analiza la media de estos indicadores según tipo de institución (pública, particular cofinanciada y autofinanciada) puede observarse que los docentes con título de especialización están ubicados fundamentalmente en las universidades cofinanciadas, los que tienen título de maestría en las instituciones públicas y los de doctorado casi por igual en las particulares autofinanciadas y en las públicas (Cuadro 2.7). En algunos casos las altas desviaciones estándar en este indicador entre tipo de institución indican la enorme disparidad al interior de estos tres grupos.

Cuadro 2.7 Promedios de docentes según titulaciones y tipo de institución (2008)

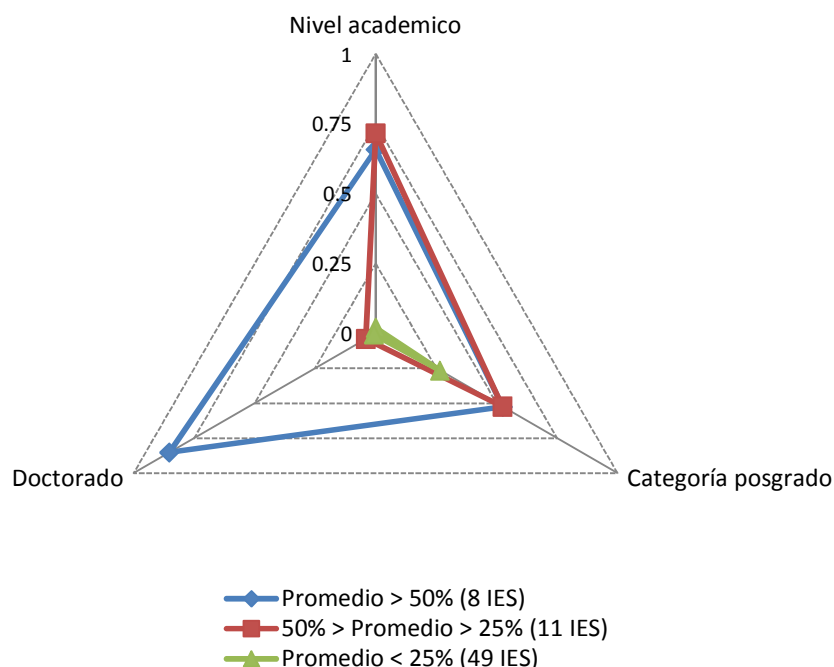
	Pública		Particular Autofinanciada		Particular Cofinanciada	
	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.
Nivel Académico	40,7	18,7	30,6	17,7	38,9	19,3
Especialización	5,2	3,4	5,9	8,3	15,0	17,0
Maestría	33,5	18,0	22,7	11,2	23,2	11,8
Doctorado	2,0	6,0	2,0	4,4	0,7	1,0

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14

Elaboración: CONEA

Tomando en cuenta cada uno de los indicadores analizados en esta sección y según tipo de institución se distingue que en términos generales (y según promedios) en cuanto a titulaciones sin discriminación de cuarto nivel (Nivel Académico), están mejor posicionadas las universidades públicas. En cuanto a docentes con título de especialización son las universidades cofinanciadas, en maestría nuevamente las públicas y en doctorado las particulares autofinanciadas. Para cada uno de estos indicadores nuevamente las altas desviaciones estándar estarían evidenciando una amplia diversidad al interior de cada grupo como se puede apreciar en el Gráfico 2.4, donde se muestra el desempeño promedio de las IES respecto a los subcriterios que conforman el criterio planta docente agrupadas en tres categorías.

Gráfico 2.4 Desempeño promedio respecto a planta docente: tres categorías

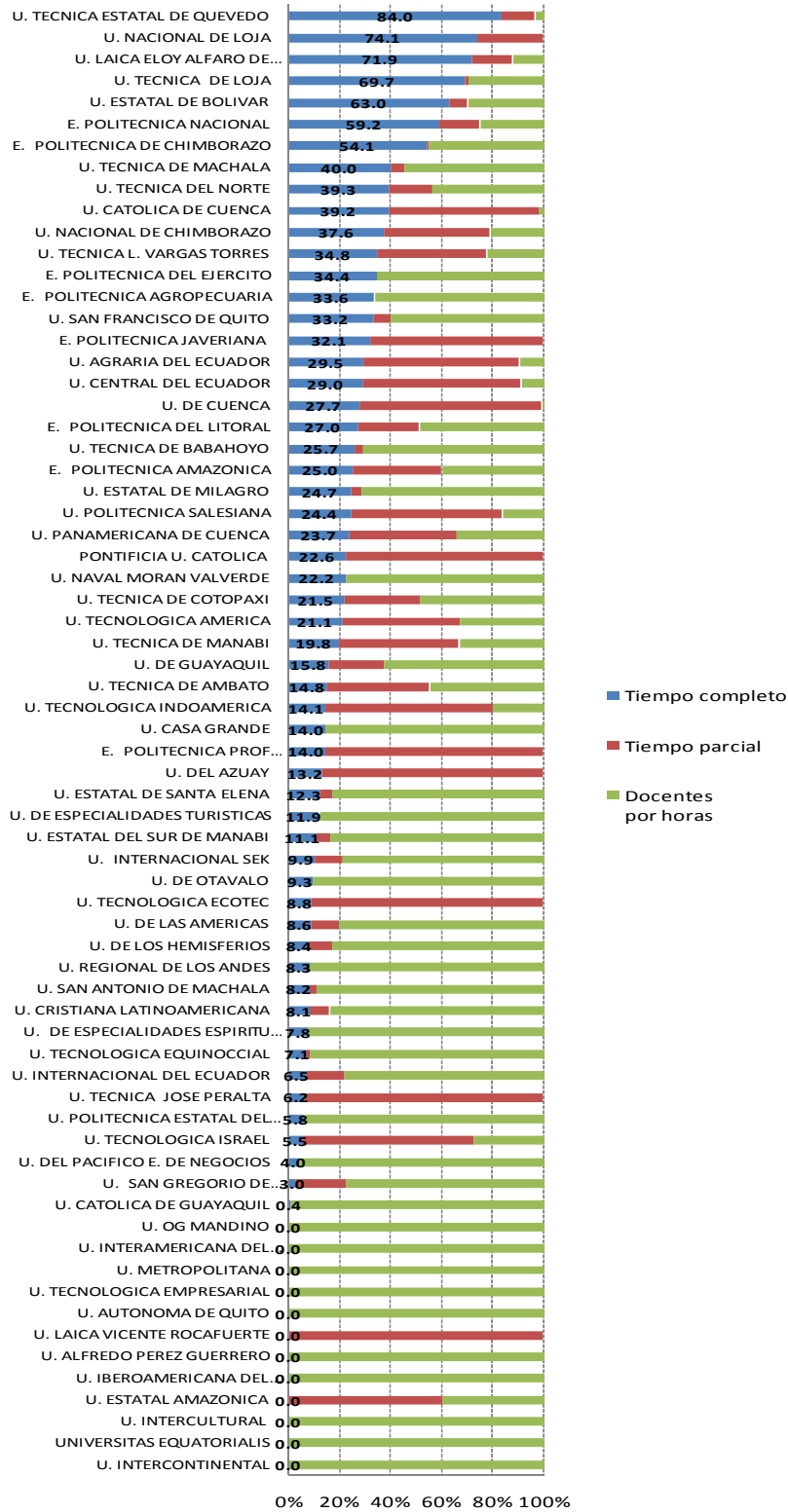


2.3 La dedicación docente en las universidades ecuatorianas

Otra importante “medida” para analizar las características de la planta docente en las universidades es la *dedicación docente*. Es decir, cuántos docentes son a tiempo exclusivo, completo, parcial y por horas respecto de la totalidad de la planta docente. Asimismo, cuántas horas suponen estas dedicaciones y la carga docente que involucran, es decir la relación entre los docentes con alta dedicación horaria y la cantidad total de estudiantes.

Se supone que la calidad de la enseñanza es mejor cuanto mayor sea el porcentaje de docentes a dedicación exclusiva y tiempo completo ya que se trata de profesores que pasan una importante cantidad de horas en las instituciones educativas dando clases pero también realizando otras actividades de apoyo a la enseñanza. Sin embargo, se asume que a partir de cierto nivel (alrededor del 60%) la contribución a la calidad de la docencia del porcentaje de docentes con dedicación a dedicación exclusiva y tiempo completo es marginalmente decreciente dado que las instituciones universitarias también requieren para el buen desempeño de sus funciones docentes márgenes de acción para la contratación libre de docentes especializados en ciertas temáticas y/o materias a través de la figura de docentes invitados, remunerados por hora y hasta profesores con dedicación a tiempo parcial.

Grafico 2.5 Planta docente según tipo de dedicación



Es importante mencionar que el artículo 17 literal a) de la actual LOES establece que cualquier propuesta de creación de universidad o escuela politécnica debe garantizar al menos el 25% del total de sus profesores a tiempo completo¹⁰. Sin embargo, ni esta indicación en la LOES ni el Reglamento de Régimen Académico recientemente aprobado por el CONESUP regulan el número de horas de dedicación para el tiempo exclusivo, completo y parcial. En este momento esto se regula según el estatuto y demás reglamentaciones de cada universidad, registrándose diversas asignaciones horarias. Por ejemplo, en el caso del tiempo completo se pudo registrar en esta evaluación dedicaciones que van desde 4 horas hasta las 40 horas semanales.

Asimismo, hay que destacar que tanto la dedicación como la carrera docente nos permiten analizar el tipo de vínculo laboral que tienen los docentes con las casas de estudio. Como veremos en esta dimensión de la *Academia* también se evidencian importantes síntomas de precarización laboral.

En cuanto a los docentes con máxima dedicación (exclusiva y tiempo completo) se puede dar una caracterización general de lo que sucede en las universidades ecuatorianas. Se registra un total de 8.281 docentes con dedicación exclusiva y a tiempo completo, de los cuales un 76,4 % están trabajando en universidades públicas, un 15,5% en particulares cofinanciadas y un 8,1% en instituciones particulares autofinanciadas (Cuadro 2.9). Si analizamos esto respecto al número total de docentes en el sistema universitario, el 19,2% de los docentes de dedicación exclusiva y a tiempo completo están en las universidades estatales, un 3,9% en la particulares cofinanciadas un 2% en las autofinanciadas. Esto demuestra que las universidades públicas en el país son las que más han privilegiado un vínculo de trabajo con los profesores que promueve su pertenencia y su estar en la misma institución.

Cuadro 2.9 Dedicación exclusiva y tiempo completo según género y tipo de institución

IES según Financiamiento	Número Docentes DE - H	Número Docentes DE - M	Número Docentes TC - H	Número Docentes TC - M	TOTAL DE + TC	%Respecto del Total de Docentes c/ DE y TC (8281)	Respecto del Total de Docentes Universitarios (33007)
Total Particular Cofinanciada	267	303	486	229	1285	15,5	3,9
Total Pública	715	172	4180	1256	6323	76,4	19,2
Total Particular Autofinanciada	82	43	385	163	673	8,1	2,0
Total general	1064	518	5051	1648	8281	100,00	

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

¹⁰ “La propuesta académica, con los respectivos diseños macro y micro curriculares, perfiles profesionales, e información documentada de la planta docente básica, dentro de la cual debe haber un veinticinco por ciento (25%) o más de docentes con dedicación a tiempo completo”.

Si se analiza el comportamiento del indicador incluido en el modelo de evaluación como “Docentes TC y DE”, que supone la relación entre éstos y el total de docentes de cada universidad, y se lo cruza por tipo de IES según su financiamiento se observa que en promedio son las universidades públicas las que en proporción tienen más docentes de este tipo entre su planta docente (casi 36%), le siguen las particulares cofinanciadas (25,2%) y, por último, las autofinanciadas (12,6%) (Cuadro 2.10). El promedio general para las universidades ecuatorianas es de aproximadamente 25% de “Docentes con DE y TC” respecto al total de su planta docente lo que indica la existencia de un problema importante en torno a la posibilidad de construcción de una figura docente universitaria con pertenencia institucional y con condiciones adecuadas para realizar la labor docente y no docente que su cargo requiere¹¹.

Cuadro 2.10 Promedio indicador docentes TC y DE según tipo de institución

	Promedio Indicador Docentes TC y DE
Particular Cofinanciada	25,2
Pública	35,6
Particular Autofinanciada	12,6
Promedio general	24,7

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Igualmente estos datos parecen evidenciar una tendencia hacia la reducción de la planta docente con alta dedicación. En el informe del CONUEP antes citado se indicaba que “mientras el sector oficial disponía en 1980 de un 36% del total de su profesorado con dedicación exclusiva y a tiempo completo, en las universidades particulares esa proporción alcanzaba al 10,4%. En cambio en 1988, si bien el sector oficial mejora dicha proporción, elevándola hasta un 41,3%, el sector particular la eleva hasta el 26,8%, lo que evidencia un esfuerzo de las universidades particulares por aumentar el personal académico de mayor dedicación” (1992: 73).

Sin embargo, la proporción de docentes a tiempo completo y a dedicación exclusiva nada nos dice respecto a la relación entre estos docentes y la cantidad de alumnos existentes en las IES. Esto permitiría ver si el número existente de profesores es el adecuado para el número de estudiantes matriculados en cada casa de estudio.

Este indicador se llama en el modelo de evaluación *Carga docente*. Es decir, cuántos estudiantes hay por cada docente a tiempo completo/exclusiva. Asimismo, para esta

¹¹ Para este cálculo se consideraron solo las universidades que declararon tener docentes con este tipo de dedicación. En total fueron 8 de las 9 cofinanciadas existentes, 25 de las 26 públicas existentes, y 23 particulares autofinanciadas de las 33 existentes. Esto da un total de 56 universidades y escuelas politécnicas consideradas.

evaluación se consideró aceptable una carga docente de hasta 30 alumnos por este tipo de profesor.

En términos generales puede decirse que son las universidades públicas las que tiene la mejor proporción de estudiantes según cantidad de “docentes a TC y DE” con 54 alumnos por cada docente, le siguen las universidades autofinanciadas con 104 estudiantes por cada profesor y, finalmente, se ubican las cofinanciadas con 340 alumnos por cada profesor (Cuadro 2.11). El promedio general es muy alto llegando a la relación 1 docente de máxima dedicación cada casi 166 estudiantes¹².

Cuadro 2.11 Promedio Indicador Carga Docente TC y DE según tipo de institución

	Promedio Indicador Carga Docente TC y DE*
Particular Cofinanciada	340
Pública	54
Particular Autofinanciada	104
Promedio general	166

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Finalmente, dentro de este análisis se incluyó la *Carga horaria* de los docentes a tiempo completo, es decir el número promedio de horas (de 60 minutos) semanales de clase dictadas por este tipo de profesor. Este indicador tuvo como finalidad complementar los dos anteriores, ya que si bien se puede tener una proporción alta de docentes a tiempo completo y también tener una adecuada relación entre estos docentes y la cantidad de estudiantes, es posible que estén sobre-dedicados a la labor de docencia en detrimento de otras importantes actividades académicas. Para esta evaluación se asumió que para los docentes a tiempo completo 12 horas semanales dedicadas a la enseñanza era un nivel óptimo de carga horaria, fuera de este rango la utilidad decrece en forma exponencial.

En términos generales puede afirmarse que en promedio la mayor carga horaria de docentes a tiempo completo se registra en las universidades particulares cofinanciadas (más de 20 horas). Le siguen las públicas (19 horas) y, finalmente, las particulares autofinanciadas (17 horas), aunque en las tres se supera las 12 horas semanales¹³ (Cuadro 2.12). El promedio general de todas las universidades es de casi 19 horas por semana dedicadas a dictar clase.

¹² Para este cálculo no se consideró a las IES que no proporcionaron información.

¹³ Este cálculo no considera las IES que no tienen en su planta profesores a tiempo completo. .

Cuadro 2.12 Promedio indicador carga horaria TC según tipo de institución

	Promedio Carga Horaria TC*
Particular Cofinanciada	20,12
Pública	19,28
Particular Autofinanciada	17,24
Promedio general	18,61

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Del análisis de los datos desagregados se verifica que 42 universidades están por encima de las 12 horas (Cuadro 2.13) y 22 IES con una carga superior a 20 horas. La lista de IES en el cuadro referido devela la sobrecarga de trabajo docente que sufren los profesores a tiempo completo en ciertas casas de estudio. Esto devela que el problema no solo se circunscribe al número de docentes a tiempo completo y dedicación exclusiva con que cuenta una institución sino a la relación entre esta proporción y los estudiantes matriculados y sobre todo a la real dedicación brindada a actividades docentes y no docentes.

Cuadro 2.13 IES por carga horaria de docentes a tiempo completo

(no constan las IES con 12 horas o menos de carga horaria para docentes a tiempo completo)

Nombre de la IES	Carga horaria	Nombre de la IES	Carga horaria
U. AUTONOMA DE LOS ANDES	41	U. CRISTIANA LATINOAMERICANA	20
U. SAN ANTONIO DE MACHALA	40	U. TECNICA DE MANABI	19
U. TECNOLOGICA ISRAEL	40	E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	18
U. POLITECNICA SALESIANA	36	U. TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE	18
U. TECNICA DE COTOPAXI	32	E. POLITECNICA AGROP. DE MANABI	18
U. CATOLICA DE CUENCA	26	U. DE CUENCA	18
U. CENTRAL DEL ECUADOR	26	E. SUPERIOR POLITECNICA AMAZONICA	18
U. ESTATAL DE QUEVEDO	25	U. DE GUAYAQUIL	18
U. ELOY ALFARO DE MANABI	25	U. TECNICA DE AMBATO	18
U. ESTATAL DE MILAGRO	25	E. POLITECNICA NACIONAL	16
U. TECNICA PARTICULAR JOSE PERALTA	25	U. DEL AZUAY	16
U. NACIONAL DE LOJA	24	U. PARTICULAR INTERNACIONAL SEK	16
E. POLITECNICA JAVERIANA	24	U. DE OTAVALO	16
U. TECNOLOGICA AMERICA	24	U. ESTATAL AMAZONICA	16
U. CATOLICA DE GUAYAQUIL	24	U. TECNOLOGICA ECOTEC	15
U. AGRARIA DEL ECUADOR	23	U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	15
U. TECNICA DE MACHALA	22	U. TECNICA DE BABAHOYO	14
U. NACIONAL DE CHIMBORAZO	22	U. ALFREDO PEREZ GUERRERO	14
U. ESTATAL DE BOLIVAR	21	U. TECNICA PARTICULAR DE LOJA	13
U. TECNICA DEL NORTE	21	E. POLITECNICA DEL EJERCITO	13
U. PANAMERICANA DE CUENCA	20	PONTIFICIA U. CATOLICA DEL ECUA	13

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Existe por tanto un problema que alude a un aspecto de lo que podría llamarse precarización docente. En este caso debido a la focalización desmedida de los profesores hacia actividades de enseñanza y la des-dedicación e invisibilización de otras laborales igual de relevantes para la misión de una universidad y para un adecuado desarrollo de la carrera académica de sus agentes. Esto definitivamente conlleva otros complejos problemas para la práctica docente que se vinculan con las dificultades para realizar una labor pedagógica con motivación, con permanente afán de perfeccionamiento y actualización y con compromiso respecto a los resultados educativos involucrados en su intervención.

El segundo criterio de este análisis sobre dedicación docente se concentró en los *Profesores a Tiempo Parcial*. Estos docentes si bien evidencian un menor tiempo de dedicación que los anteriores, suponen un vínculo también bastante estable con la institución educativa. El primer indicador utilizado fue el porcentaje que resulta de la relación entre los docentes a tiempo parcial total de docentes.

En cuanto a la *carga horaria* de los docentes a tiempo parcial, se asumió que 6 horas por semana dedicadas al dictado de clase como nivel óptimo para este tipo de profesores. De acuerdo al análisis agregado por tipo de institución se observa que en términos generales no se cumple este parámetro Cuadro 2.14). El promedio general para todas las universidades es de 11,5 horas semanales de clase (de 60 minutos). Asimismo, son la universidad pública y la particular cofinanciada las que presentan los valores más altos en este indicador.

Cuadro 2.14 Promedio indicador carga horaria de tiempos parciales (2008)

	Promedio Indicador carga horaria TP*
Particular Cofinanciada	12,5
Pública	12,5
Particular Autofinanciada	9,5
Promedio general	11,5

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

A nivel de cada casa de estudio se evidencian 48 universidades que superan este valor referencial. Entre ellas hay que destacar las universidades que llegan a una carga horaria de los docentes a tiempo parcial de 20 horas semanales o más consagradas a dictar cátedra. En este caso se trata mayoritariamente de universidades particulares autofinanciadas. Esto significa que los tiempos parciales en realidad trabajan en la mayoría de los casos como profesores a tiempo completo o a medio tiempo en lo concerniente a dedicación docente.

Por último, quedan los docentes por hora o lo que comúnmente se denomina “profesores remunerados por hora” que supone la categoría más baja dentro de la tipología de dedicación docente. Estos docentes en su mayoría son contratados por tiempo determinado y para realizar actividades puntuales respecto al dictado de una cátedra. Su vinculación con la universidad generalmente es endeble en términos de pertenencia institucional y precaria en términos laborales.

En las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador existen un total de 15.254 docentes remunerados por hora. Esto corresponde a alrededor del 46% del total de docentes universitarios y politécnicos lo que indicaría un nivel altamente elevado de este tipo de docentes (Cuadro 2.15). Asimismo, si bien en términos absolutos son las universidades públicas las que registran mayor número de docentes remunerados por hora, si se lo observa según el total de docentes que cada grupo emplea, son las universidades particulares autofinanciadas las que en porcentaje tienen la mayor cantidad de su planta con esta dedicación, cerca del 73%. Esto demuestra que en términos generales estas universidades estarían privilegiando un vínculo con los docentes menos formal y estable. Por debajo se ubican las universidades públicas con un 40% del total de sus docentes con dedicación por hora y las cofinanciadas con el 39%.

Cuadro 2.15 Docentes remunerados por hora por género y tipo de institución

	Hombre	Mujer	Total docentes por Hora	% respecto al total de sus docentes
Total Pública	5573	2870	8443	40,40
Total Particular Cofinanciada	1533	744	2277	38,91
Total Particular Autofinanciada	3160	1384	4544	72,61
Total general	10266	4998	15264	46,24

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

En cuanto a la cantidad de horas de clase semanal dictadas por este tipo de docentes, en promedio en las universidades y escuelas politécnicas del país se registran 11 horas¹⁴. Un valor que si bien es menor a lo que muestran las otras dedicaciones resulta igualmente alto, más aún si se tiene en cuenta que se trata de docentes con una débil vinculación institucional. Asimismo, se registraron casos extremos en donde esta dedicación a actividades de enseñanza en algunas universidades podía llegar a 38, 26, 22 o 18 horas semanales.

Finalmente, en esta sección destinada a la dedicación docente se presenta un índice que fue especialmente elaborado para poder capturar cuál es la dedicación de los docentes a tiempo completo, parcial y por horas en actividades dedicadas a tutorías de estudiantes, preparación de material didáctico, investigación docente y otras. A este índice se lo

¹⁴ Para este cálculo se registraron datos en 54 universidades y escuelas politécnicas.

denominó *Calidad de Dedicación*¹⁵ y toma en cuenta el tiempo de dedicación de un docente (de acuerdo a la definición de cada universidad) y el tiempo asignado para dictar horas de clase.

Si se analiza inicialmente la media de este índice según tipo de IES se observa que son las universidades públicas las que mejor calidad de dedicación presentan (Cuadro 2.16). Por debajo y ocupando una posición casi similar se ubican las cofinanciadas y las autofinanciadas.

Cuadro 2.16 Promedio índice de calidad de dedicación según tipo de institución

	Pública		Particular Autofinanciada		Particular Cofinanciada	
	Promedio	Std.Dev	Promedio	Std.Dev	Promedio	Std.Dev
Calidad de dedicación	0,25	0,32	0,12	0,26	0,13	0,20

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

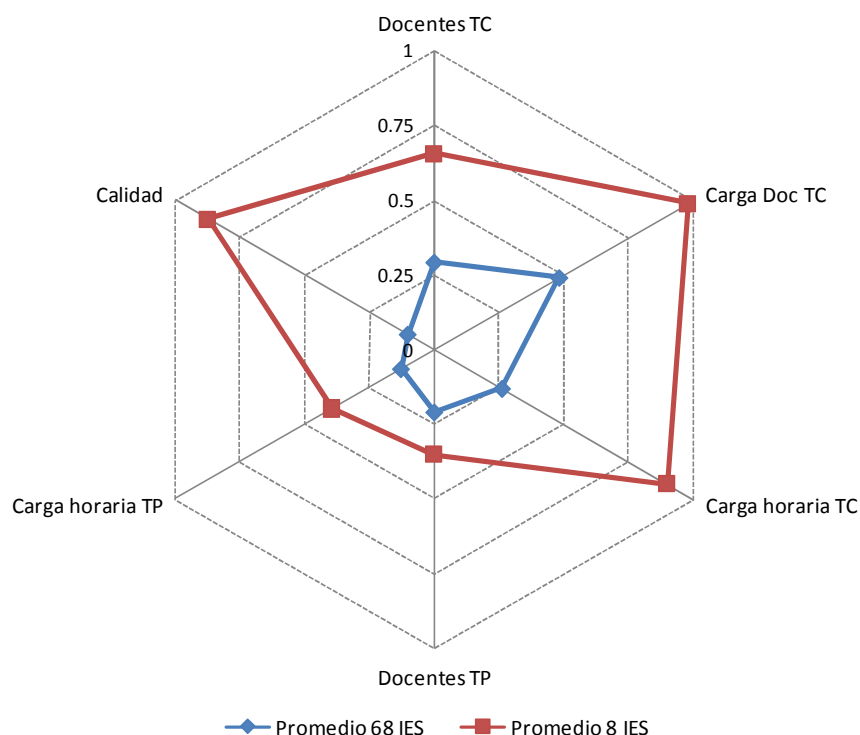
A nivel individual de cada casa de estudio se identificaron 30 universidades con un índice de calidad de dedicación docente cero; en otras palabras, sus docentes son contratados únicamente para dictar clase, sin ningún tiempo de dedicación a otras actividades académicas. En general, se registran índices bajos, salvo el caso de 7 universidades que registran valores satisfactorios¹⁶.

Finalmente, y para tener una idea general de la situación que caracteriza a las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador en lo concerniente a la formación académica y la dedicación de sus docentes, se puede observar el siguiente gráfico (Gráfico. 2.6). Se presenta el promedio de desempeño de las 68 IES respecto a cada uno de los ejes (indicadores) que conforman el criterio *dedicación docente*, conjuntamente con los niveles promedio de desempeño de las 8 universidades mejor posicionadas en cuanto al desempeño promedio. Una vez más se confirma la heterogeneidad de la universidad ecuatoriana en cuanto a la calidad de su desempeño académico.

¹⁵ Véase: Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior – Mandato 14. CONEA, septiembre 2009

¹⁶ Son las universidades: San Francisco de Quito, Técnica de Babahoyo, Politécnica Nacional, Politécnica del Litoral, Politécnica del Ejército, Dos Hemisferios y Pontificia Universidad Católica.

Grafico 2.6 Dedicación docente: promedios de desempeño



2.4 La carrera docente: deberes y derechos de los docentes

El primer indicador en este subcriterio es el *Cogobierno de los Docentes*. En este sentido, habría que indicar lo que usualmente la literatura especializada define por este concepto. Partiendo de la idea de la universidad como comunidad intelectual, el gobierno de sí misma por parte de los distintos estamentos que la componen consiste en la posibilidad de su funcionamiento democrático y, fundamentalmente, en la garantía de su autonomía académica y científica (Soprano y Suasnábar, 2005).

Como ha demostrado el largo desarrollo histórico de la institución universitaria tanto la autonomía como el cogobierno resultan respuestas actualizadas a las demandas democráticas de participación. En términos generales a su vez el cogobierno se ha tendido a visualizar como mecanismo que permite dejar fuera el riesgo de transformar a la universidad en la “torre de marfil” aislada de la sociedad y a espaldas de sus necesidades, y por el contrario garantizar su inserción en la misma a partir de la gestión directa de representantes sociales electos democráticamente (Guistiniani y Carbajal, 2008: 70).

De esta forma, así como la autonomía académica es lo que permite que la universidad pueda efectivamente realizar su aporte a una sociedad libre, esto es “preservar su independencia en tanto institución comprometida con el libre intercambio de ideas, con el análisis crítico, con la experimentación, con la exploración de un amplio espectro de ideas y valores, con el estudio de las consecuencias de la acción social o del progreso científico, y

la evaluación de dichas consecuencias en términos de valores que se hallen en sí mismos sujetos a un atento escrutinio público” (Guistiniani y Carbajal, 2008: 72); para poder efectivizar dicha autonomía se requiere que la propia comunidad universitaria, aquella que entiende sobre su misión esencial, la gobierne internamente.

En el Ecuador esta representación ha incluido a los docentes, a los estudiantes y a los trabajadores y empleados y ha permitido darle a la universidad “las características de comunidad y a sus integrantes las cartas de ciudadanía” (Guistiniani y Carbajal, 2008: 71).

La práctica del gobierno de los docentes en el ámbito universitario no sólo su funcionamiento garantiza que las decisiones tomadas por los máximos órganos superiores de una universidad mantengan una atenta preocupación por las cuestiones académicas y sociales sino que se alcancen las mejores condiciones de la labor docente e investigativa. Que los docentes participen en el gobierno de la universidad implica que habrá una voz pertinente e informada sobre las condiciones laborales de los profesores, esto es sobre las problemáticas ligadas directamente al dictado de la cátedra, pero también sobre los requerimientos para el apoyo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, para las actividades de investigación, el ingreso a la docencia, la categorización, incentivos y ascensos, la política salarial, mecanismos y criterios de contratación, entre otras importantes cuestiones.

Para poder capturar este elemento central de la vida universitaria se analizó de manera cualitativa mediante información documental y reglamentaria el grado de cumplimiento de este principio.

En general puede sostenerse de acuerdo a los datos recabados que la universidad ecuatoriana parece haber dejado de prestar atención a este mecanismo que garantiza en última instancia la autonomía académica de la universidad y su comunidad de miembros. Esto se evidencia en el bajo nivel de efectividad de la participación de los docentes en las instancias gubernamentales pertinentes y en sus decisiones. Esto sucede en muchos casos a pesar de existir formalmente en los estatutos de cada institución reglamentaciones acerca del cogobierno, sus integrantes, las respectivas proporciones de representación y los mecanismos de participación. Es así que 48 de las 68 universidades contempladas en esta evaluación se posicionan en este indicador en la categoría de cogobierno docente “limitado” o “nulo”.

Sin duda como era de esperarse son las universidades públicas las que mejor desempeño tienen en este indicador ya que su tradición de democracia interna se remonta a las primeras décadas del siglo XX, pero aún en éstas donde debería observarse un grado de cumplimiento completo se evidencian algunas limitaciones. Por su parte, las casas de estudio particulares cofinanciadas, salvo dos excepciones, presentan deficientes resultados en este ítem. Por último, las que definitivamente parecen no haber observado este principio son las universidades particulares autofinanciadas (Cuadro 2.17). En ellas no se registra ninguna casa de estudio con cumplimiento efectivo del cogobierno docente, la mayoría se ubican en la categoría de “cumplimiento limitado”. Asimismo se evidencia un alto número de casas de estudio con “nulo” cumplimiento.

Cuadro 2.17 Cogobierno docente según tipo de institución

		Cogobierno de los docentes			
		Efectivo	Limitado	Nulo	TOTAL
Pública	Número IES	18	7	1	26
	Porcentaje	69,2	26,9	3,9	100
Particular Autofinanciada	Número IES	0	24	9	33
	Porcentaje	0	72,7	27,3	100
Particular Cofinanciada	Número IES	2	6	1	9
	Porcentaje	22,2	66,7	11,1	100
TOTAL		20	37	11	68
Porcentaje		29,4	54,4	16,2	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Asimismo, se examinó el tipo de *Contratación de los Docentes* que opera en las universidades y escuelas politécnicas del país. Para ello se establecieron dos grandes categorías: “reglamentada” y “discrecional” (Cuadro 2.18). De las 68 universidades relevadas 38 presentan criterios de contratación claros y aplicados (reglamentados) y 30 presentan una contratación de docentes bajo aplicación de criterios discrecionales.

Cuadro 2.18 Contratación docente según tipo de institución

		Contratación		
		Reglamentada	Discrecional	TOTAL
Pública	IES	20	6	26
	Porcentaje	76,9	23,1	100
Particular Autofinanciada	IES	10	23	33
	Porcentaje	30,3	69,7	100
Particular Cofinanciada	IES	8	1	9
	Porcentaje	88,9	11,1	100
TOTAL		38	30	68
Porcentaje		55,9	44,1	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Asimismo, lo que se observa y vinculado al indicador anterior es que la contratación reglamentada se concentra en las universidades públicas, justamente aquellas que registran

un cogobierno docente efectivo. En el caso de las cofinanciadas se distinguen mecanismos de contratación claros y debidamente reglamentados lo que inicialmente llama la atención ya que no presentan buenos resultados en cogobierno docente. Es decir, en estas casas de estudio a pesar de no existir cogobierno de los docentes parecen existir políticas de contratación transparentes y de cumplimiento efectivo. Finalmente, las instituciones autofinanciadas son las que peor posicionadas están en este indicador. De las 33 que componen este grupo 23 presentan formas de contratación de carácter “discrecional”, es decir alrededor del 70%.

Otro importante indicador para analizar el ámbito de los derechos y deberes de los docentes en las universidades es el *Escalafón Docente*. Esto supone la existencia de reglamentos y/criterios para definir responsabilidades de los docentes según dedicación en relación con la docencia, la investigación, la vinculación con la colectividad y la asesoría a los estudiantes, de acuerdo con las categorías establecidas en el escalafón. Aquí es importante distinguir que el indicador no se refiere únicamente a la dedicación docente sino a categorías docentes (por ejemplo, principal, agregado, auxiliar, etc.). Aquí las opciones iban desde: i) escalafón claramente definido y aplicado; ii) escalafón definido y aplicado parcialmente; y, iii) no existe reglamento de escalafón y la promoción es discrecional.

A nivel agregado por tipo de institución según fuente de financiamiento puede observarse que apenas el 28% de todas las instituciones relevadas presentan un escalafón “definido”. El resto se ubican en las categorías de “parcial” e “inexistente” (Cuadro 2.19). Son las universidades públicas las que registran mejor desempeño en este indicador aunque todavía se observan importantes rezagos en algunas de ellas. Le siguen las particulares cofinanciadas con un 44% de ellas con escalafón “definido” y un 56% de tipo “parcial”. Por último, se ubican las particulares autofinanciadas. Tan solo un 3% de ellas presentan un escalafón “definido”, un 36% de tipo “parcial” y un 61% “inexistente”.

Cuadro 2.19 Escalafón docente según tipo de institución

		Escalafón			
		Definido	Parcial	Inexistente	TOTAL
Pública	Número IES	14	9	3	26
	Porcentaje	53,9	34,6	11,5	100
Particular Autofinanciada	Número IES	1	12	20	33
	Porcentaje	3,0	36,4	60,6	100
Particular Cofinanciada	Número IES	4	5	0	9
	Porcentaje	44,4	55,6	0	100
TOTAL		19	26	23	68
Porcentaje		27,9	38,2	33,8	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Asimismo, el modelo de evaluación incluyó un indicador dedicado a la existencia de criterios y mecanismos para la determinación de la *Asignación Salarial*. Aquí se pretendía saber si las formas para asignar salarios estaban establecidas en alguna regulación común de aplicación general, aprobada por los máximos órganos de gobierno universitario y si estaban incluidas todas las categorías y dedicaciones docentes existentes en las casas de estudio. Aquí las clasificaciones para la evaluación fueron: i) criterios claros y aplicados; ii) reglamentación ambigua y/o aplicada parcialmente; y, iii) política salarial discrecional.

En términos generales de las 68 casas de estudios incluidas en este informe, el 47% presentaba asignación salarial “reglamentada”, un 29% de tipo “discrecional” y un 24% una reglamentación de tipo parcial en esta temática (Cuadro 2.20). Es decir, prácticamente la mayor parte de instituciones evidencia algún tipo de dificultad para fijar una política salarial con criterios transparentes y que resulten de efectiva aplicación.

De acuerdo a los datos brindados por las propias IES se puede saber que nuevamente son las casas de estudio de carácter público las que mayoritariamente tienen una política salarial de tipo reglamentada con criterios claros y efectivamente instrumentados. A pesar de ello, 8 de las 26 universidades en este grupo presentan algún tipo de resultados limitados.

En cuanto a las 9 universidades cofinanciadas existentes, apenas un 44% de ellas tienen asignación salarial reglamentada mientras que otro 44 % se ubica en la categoría de “ambigua” y el resto en “discrecional”.

Finalmente, las 33 universidades que se ubican en el grupo de particulares autofinanciadas presentan una situación complicada ya que solo el 30% de las mismas declara tener una política salarial de tipo “reglamentada”, solo un 18% se ubica en la categoría de “ambigua” y la mayoría de ellas, el 52%, se ubican en la categoría de “discrecional”.

Cuadro 2.20 Asignación salarial docente según tipo de institución (2008)

		Asignación salarial			
		Reglamentada	Ambigua	Discrecional	TOTAL
Pública	Número IES	18	6	2	26
	Porcentaje	69,2	23,1	7,7	100
Particular Autofinanciada	Número IES	10	6	17	33
	Porcentaje	30,3	18,2	51,5	100
Particular Cofinanciada	Número IES	4	4	1	9
	Porcentaje	44,4	44,4	11,1	100
TOTAL		32	16	20	68
Porcentaje		47,1	23,5	29,4	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Lo visto hasta aquí devela que en el campo de las regulaciones para los docentes, para fijar de manera clara y sin ambigüedades sus deberes y derechos tanto políticos como laborales las universidades y escuelas politécnicas del país están en una situación aún frágil e inestable. Se requiere trabajar profundamente en el establecimiento e implementación de marcos legales para el conjunto de aspectos involucrados en la actividad académica de los docentes. Esto en buena medida se relaciona con otras dimensiones ya analizadas del trabajo de los profesores tales como la dedicación, la carga horaria, la dedicación en actividades no docentes e inclusive el tipo de participación de las mujeres en las plantillas. En estos datos puede evidenciarse la conformación de una problemática compleja ligada a la precarización de los docentes universitarios. Una problemática que no se reduce a un aspecto sino que involucra una multiplicidad de elementos que demandan una solución de carácter integral. Esto podrá confirmarse en los datos contenidos en la siguiente sección dedicada a los grados de avance en la *Institucionalización de la Carrera Docente*.

2.5 Institucionalización de la carrera docente

Uno de los aspectos más importante que sin duda “hablan” sobre el establecimiento y efectivo cumplimiento de la carrera docente es el concerniente a la *Remuneración de los Docentes*.

Para ello se trabajó inicialmente sobre el salario promedio de los docentes con dedicación a tiempo completo, a tiempo parcial y por horas. En términos generales y como era de esperarse los más altos salarios corresponden a la primera categoría, seguidos por los de tiempo parcial y por hora.

En cuanto a estos salarios según género se observa que las mujeres cobran, en la misma categoría, menos que los hombres. En el caso de los “tiempo completo” las profesoras ganan el 87% de lo que ganan los hombres, en la categoría de “tiempo parcial” las mujeres ganan el 89% de lo que le corresponde a los hombres y en la categoría de docentes “remunerados por hora” las mujeres prácticamente equiparan a la remuneración recibida por los varones. Esto estaría indicando que cuanto más alta es la dedicación docente las diferencias por género se amplían. Cuanto menor es esa dedicación y también más lábil la vinculación institucional con la universidad estas diferencias se reducen. La igualdad salarial entre hombres y mujeres se alcanza en las dedicaciones docentes más reducidas.

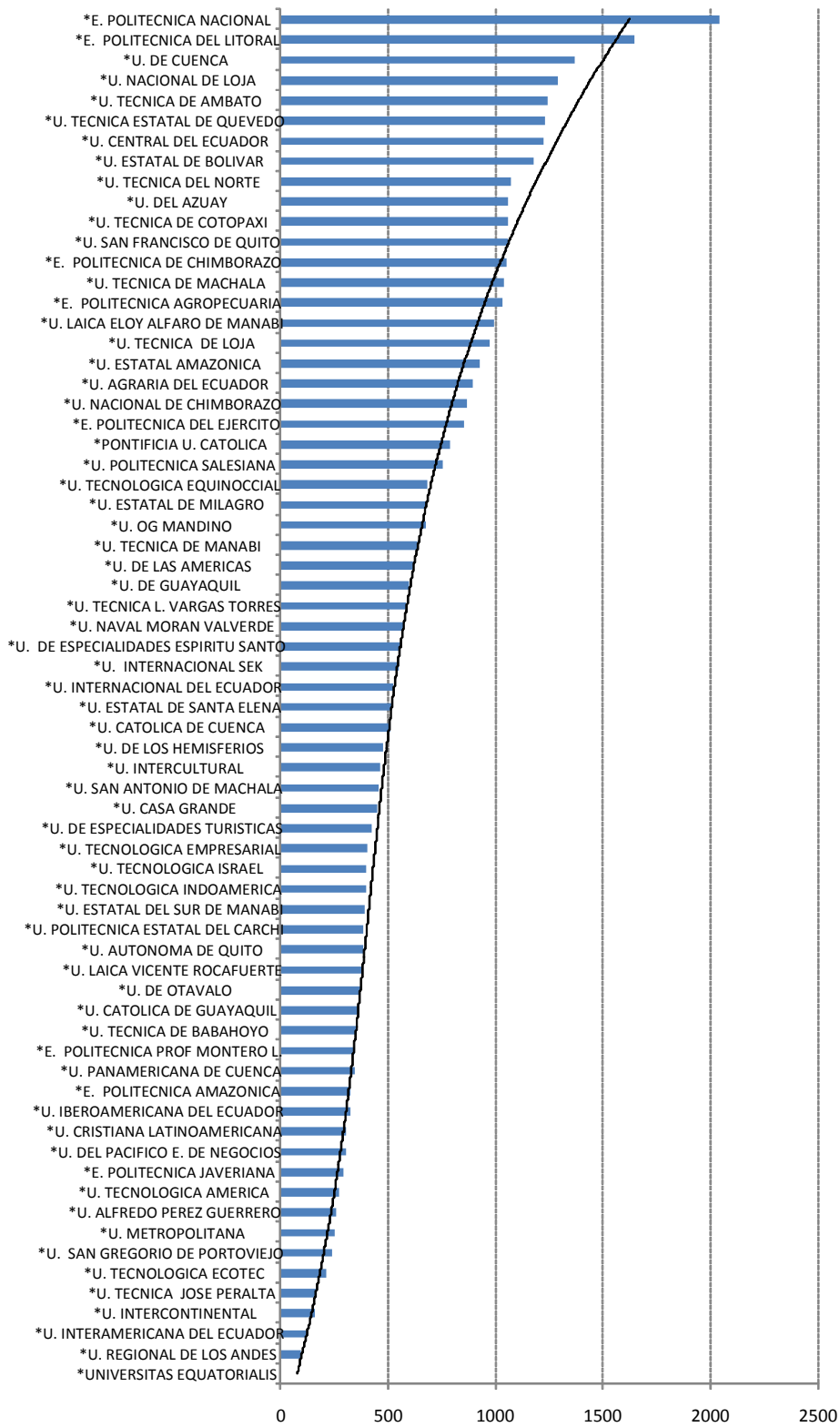
Cuadro 2.21 Promedio remuneración docente según dedicación y género

Promedio Docente TC Hombre	Promedio Docente TC Mujer	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio Docente TP H	Promedio Docente TP M	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio Docente por Hora Hombre	Promedio Docente por Hora Mujer	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres
1074,45	930,98	86,65	451,50	403,92	89,46	306,62	296,96	96,85

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Gráfico 2.7 Remuneración de los docentes
Promedio mensual en \$



Asimismo, la presente evaluación incluyó la elaboración del índice *remuneración* que consiste en la media ponderada de la remuneración mensual de los docentes a tiempo completo, a tiempo parcial y por horas (Grafico 2.7). Es decir, un promedio de todas las remuneraciones docentes incluyendo todos los tipos de dedicación. En general se tiene que la más alta remuneración a los docentes la brindan las universidades públicas con un valor promedio de 964 dólares, le siguen las universidades particulares cofinanciadas con 647 dólares y, por último, las particulares autofinanciadas con 376 dólares (Cuadro 2.22). En este punto hay que destacar que los docentes en las universidades autofinanciadas no llegan a completar el valor de una canasta básica familiar lo que devela otro aspecto de la precarización laboral a la que están sometidos¹⁷.

Cuadro 2.22 Promedio del índice de remuneración docente según tipo de institución

	Pública		Particular Autofinanciada		Particular Cofinanciada	
	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.
Remuneración	964	397	376	197	647,	269

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

En cuanto a los *Ascensos* se incluyeron dos indicadores, uno ligado a la *promoción de los profesores* y otro ligado a la *evaluación docente*. En el primer caso se calculó el porcentaje promedio anual de docentes ascendidos de categoría (considerando el promedio de los tres últimos años) y en el segundo se analizaron los criterios y mecanismos que las IES instrumentan para la evaluación y reconocimiento de las tareas asignadas a los docentes, incluyendo la participación de sus pares académicos y la de sus alumnos. Esto último como es sabido está ligado a los ascensos ya que los resultados de la evaluación forman parte de requisitos para avanzar en la carrera docente. Las categorías en este indicador de corte cualitativo fueron: i) evaluación reglamentada y practicada; ii) evaluación docente reglamentada pero aplicada de manera eventual; y, iii) no existe reglamento de evaluación docente y/o no se evalúa.

Cuadro 2.23 Promoción docente según tipo de institución

	Pública		Particular Autofinanciada		Particular Cofinanciada	
	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.	Promedio	Std.Dev.
Promoción	7,2	10,9	3	5,5	5	4,8

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

¹⁷ El valor a la fecha de elaboración de este informe (octubre de 2009) es de 519 dólares para un conjunto familiar de 4,6 miembros (INEC, 2009).

En cuanto a la *promoción*, se puede decir que en general es también la universidad pública la que más altos niveles registra con 7,2 docentes ascendidos, la universidad cofinanciada un promedio de 5 y, por último, la autofinanciada con una media de 3 docentes promocionados de categoría (Cuadro 2.23).

En cuanto a la *evaluación docente* hay que indicar que este mecanismo fue establecido como obligatorio para todas las IES en la LOES del año 2000 y se fijaba la necesidad de establecer un reglamento general a nivel de todo el sistema de educación superior que sería expedido por el CONESUP a propuesta del CONEA¹⁸. A pesar de ello nunca llegó a aprobarse por la instancia correspondiente y las casas de estudio de manera descentralizada hicieron sus reglamentos o en el peor de los casos no alcanzaron regulación alguna.

La evaluación docente se encuentra ligada de manera cercana a la política de ascensos pero también a la preocupación por parte de las autoridades, estudiantes y de los mismos docentes de reflexionar sobre el trabajo de cátedra, su calidad para el proceso de enseñanza-aprendizaje y la capacidad de mejorar y retroalimentarse a través de una crítica constructiva.

Al analizar este indicador por tipo de IES puede detectarse que son las universidades cofinanciadas las que más han prestado atención a este elemento de la carrera docente (Cuadro 2.24). Las universidades públicas muestran importantes deficiencias en este aspecto al igual que las particulares autofinanciadas.

Cuadro 2.24 Evaluación docente según tipo de institución

		Evaluación Docente			
		Periódica	Ocasional	Inexistente	TOTAL
Pública	Número IES	12	10	4	26
	Porcentaje	46,2	38,5	15,4	100
Particular Autofinanciada	Número IES	15	11	7	33
	Porcentaje	45,5	33,3	21,2	100
Particular Cofinanciada	Número IES	8	1	0	9
	Porcentaje	88,9	11,1	0	100
TOTAL		35	22	11	68
Porcentaje		51,5	32,4	16,2	100

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

¹⁸ El Art.53 de la mencionada Ley establecía: “Los profesores de los centros de educación superior serán evaluados anualmente en su trabajo y desempeño académico. En el reglamento de evaluación docente, que será expedido por el CONESUP a partir de una propuesta del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, se establecerán los criterios de evaluación, las formas de participación estudiantil, los estímulos académicos y económicos y las limitaciones a la garantía de estabilidad”.

Los aspectos aquí analizados muestran de manera contundente los efectos de la ausencia de un sistema integrado de carrera docente en las universidades y escuelas politécnicas del país. En los hechos lo que sucedió fue una suerte de transferencia hacia el nivel institucional de todo lo concerniente a la política ligada a la carrera docente, es decir de todos los elementos que intervienen en la participación de los docentes en la vida universitaria. Desde su ingreso, promoción, evaluación, remuneración, categorización, y hasta participación política, dejándolos en una situación de desprotección severa. Cada casa de estudio bajo su lógica particular tendió a regular “a su manera” este vital aspecto de la vida académica de las universidades produciendo una desregulación sistémica¹⁹. Esto impidió abordar esta temática de manera integral y bajo parámetros mínimos de calidad, democracia y protección laboral.

2.6 Vinculación con la colectividad

Por último, se encuentra un elemento clave de la docencia universitaria: la vinculación con la colectividad. Este conector es fundamental para la tradición universitaria latinoamericana en la que se inscribe la universidad ecuatoriana. Sin remontarnos a la Reforma de 1918, podemos citar la definición que se expresó en la II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión Universitaria en México en 1971. Allí se indicaba: “la interacción entre la universidad y los demás componentes del cuerpo social, a través de la cual ésta sume y cumple su compromiso de participación en el proceso social de creación de la cultura y liberación y transformación radical de la comunidad nacional”. Asimismo, bajo otras definiciones complementarias se hace referencia a la extensión universitaria como la función que tiene como finalidad el hacer participar de los beneficios de la educación y la cultura nacional y universal a todos los sectores de la sociedad tratando de incidir en su integración y transformación, mediante la difusión, divulgación, promoción, y servicios del conocimiento científico, tecnológico, artístico y humanístico (Giustiniani y Carbajal, 2008: 105).

Esta concepción tan cara para la tradición reformista latinoamericana se vió trocada en las últimas décadas bajo una nueva noción que reduce esta vinculación con la sociedad a la formación continua y a la conexión con las empresas bajo la idea de que es el mejor mecanismo para elevar la calidad de la investigación y la docencia y lograr su mejor integración a las necesidades “sociales” (entendidas como necesidades de mercado) (ídem).

En los últimos años y bajo la crítica potente ejercida sobre dicho modelo, parece existir un renovado interés en recuperar, con las debidas actualizaciones históricas, un concepto de extensión universitaria o vinculación con la colectividad que pueda expresar esta comunicación necesaria entre universidad y sociedad bajo la plena consciencia de la más

¹⁹ Algunos autores, consideran este aspecto como uno de los más característicos del modelo neoliberal para la educación superior que se impuso en la región. Así se habla del “estado de descarga” para caracterizar la fase de disolución de la participación y control estatal influida por la valoración del rol positivo de las fuerzas del mercado como liberadoras y emancipadoras de la universidad de las ataduras de una supuesta burocracia nacional. Según este modelo las responsabilidades a las que renunciaba el Estado serían inmediatamente reflejadas en la asignación, y su consecuente traslado, a la nueva “universidad individual” (Giustiniani y Carbajal, 2008: 78 y 79).

profunda función social de la primera. Más bien organismos como la UNESCO han empezado a replantear de manera más potente este tema, enfatizando en la noción de “responsabilidad social” de las instituciones de educación superior²⁰ y sobre todo en el concepto de “pertinencia social de la educación”. Se trata de la exigencia de una sociedad que participe más activamente en las tareas de la universidad y, a su vez, de una universidad con mayores responsabilidades para con ésta.

Es interesante destacar que en este subcriterio y a pesar de contar con una definición precisa en los instrumentos de captura de información, se debió realizar un trabajo extra de re-verificación de los datos brindados por las IES ya que en muchos casos las instituciones consideraban como programas de este tipo acciones de capacitación, asesoría técnica a empresas, cursos diversos de entrenamiento o simple acciones de beneficencia. Asimismo, también se consignaban multiplicidad de actividades diversas sin que integraran algún programa específico que les diera unidad y sentido.

En este subcriterio se tomaron en cuenta tres indicadores. El primero denominado *Programas* que supone el valor promedio de programas de vinculación con el entorno por carrera académica. El segundo denominado *Participación docente* que incluye el porcentaje de docentes que han participado en programas de vinculación con la colectividad durante el último año. Finalmente, el último denominado *Participación estudiantes* “mide” el porcentaje de estudiantes que participaron en actividades de vinculación con la colectividad, en el marco de programas de vinculación organizados por la IES.

En valores absolutos se registra un total de 1.330 programas para las universidades relevadas, de los cuales 569 se desarrollan en las universidades particulares autofinanciadas, 434 en las públicas, 327 en las universidades cofinanciadas (Cuadro 2.25).

Cuadro 2.25 Programas de vinculación con la colectividad y promedio por tipo de institución

	IES*	Programas	Prom. Programas*
Cofinanciada	8	327	40,88
Publica	26	434	16,69
Particular	26	569	21,88
General	60	1330	26,48

*Se tomaron en cuenta solo las universidades que proporcionaron datos

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

²⁰ La discusión sobre la responsabilidad social de la universidad en buena medida establece el marco de referencia para la redefinición de la noción de extensión universitaria. Así en el debate especializado internacional empiezan a escucharse planteamientos que intentan repensar esta vinculación en el marco de la globalización, el desarrollo de las naciones y las problemáticas emergentes: “La visión y la misión para el papel de la educación superior en el futuro deben orientarse claramente hacia los desafíos de la sociedad, ‘más allá del paradigma de la torre de marfil’ o ‘de la universidad orientada al mercado’, para reinventar una respuesta innovadora y socialmente comprometida que se anticipe y aporte valor para la transformación social” (Informe GUNI, 2009: 7).

Sin embargo, cuando se analiza el promedio de los programas por tipo de IES se observa que son las universidades cofinanciadas las que más han trabajado en este campo. En ellas se registra una media de casi 49 programas, en las particulares autofinanciadas 22 y en las públicas 17 programas.

Por su parte, si analizamos el indicador, que relaciona número de programas y cantidad de carreras ofertadas se observa que nuevamente son las cofinanciadas las que alcanzan el promedio más alto: 1,31 programas por carrera. Pero en segundo lugar ya no se ubican la autofinanciadas sino las públicas. Estas registran 0,51 programas por carrera y, finalmente, están las autofinanciadas con 0,47 programas por carrera. Seguramente dado que las universidades cofinanciadas en el país son católicas o tienen vinculación con la Iglesia Católica es posible que el desarrollo de la extensión universitaria se realice bajo la lógica del trabajo social y la labor pastoral por lo que puede verse como más prioritario para su función social. Esto se mantiene en lo atinente a la participación docente y estudiantil. Asimismo, la alta desviación estándar en las cofinanciadas indica la gran disparidad al interior de este grupo. En el caso de las públicas pareciera seguir funcionando la idea de entender a la extensión como uno de los tres componentes tradicionales que definen a una universidad como tal.

Cuadro 2.26 Promedio indicador de programas de vinculación con la colectividad y participación y estudiantil por tipo de institución

	Pública		Particular Autofinanciada		Particular Cofinanciada	
	Promedio	Std.Dev	Promedio	Std.Dev	Promedio	Std.Dev
Programa	0,51	0,4	0,5	1,1	1,3	2,2
Participación docente	16,1	17,	12,8	17,8	28,5	22,9
Participación estudiantes	10,5	13,9	7,2	11,5	16,2	11,3

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

En valores absolutos la participación de los docentes en programas de extensión universitaria, coloca a las instituciones cofinanciadas en los primeros lugares, seguidas por las públicas. Muy por debajo se ubican las autofinanciadas con apenas 34 docentes integrados a este tipo de acciones por institución. Finalmente, respecto a la participación estudiantil se registra una tendencia similar a la descrita en el profesorado.

2.7 Conclusiones

Se mantiene la tendencia de crecimiento en el número de docentes en las universidades y escuelas politécnicas. En buena medida seguramente explicado por el aumento en la cantidad de instituciones y su oferta académica. También se mantiene la tendencia al decrecimiento en la relación entre docentes y alumnos lo que seguramente se debe a un problema de sobre oferta (proliferación de carreras y programas académicos) sin que exista

una demanda efectiva que los cubra. Es decir, hay muchos más docentes que estudiantes que logra incorporar la universidad a través de sus opciones educativas. Existe un grave problema de desigualdad de género en las plantillas docentes. Tan solo hay 29% de mujeres en ellas. Esta situación se agrava en el caso de las universidades públicas, lo que obliga a replantearse qué es lo que en estos espacios académicos sucede con el ingreso y promoción de las profesoras.

Si bien se comprueba que las universidades y escuelas politécnicas del país superan la disposición de la LOES del 2000 en torno a tener al menos un 30% de su planta con títulos de cuarto nivel, hay que señalar que el porcentaje con docentes cuyos títulos máximos son de tercer nivel sigue siendo aún muy alto. Asimismo hay 11 universidades que no logran alcanzarlo y estarían en una situación de incumplimiento legal. Asimismo, se observa que las titulaciones cuarto nivel de los profesores en muchos casos no corresponden a las áreas de dictado de sus cátedras. Por ejemplo, muchas de esas titulaciones resultan de programas vinculados a la educación (gestión educativa, gestión universitaria, pedagogía, etc.). Adicionalmente, por la ausencia de procedimientos rigurosos para el análisis y aprobación de dichos programas por la instancia regulatoria del sistema, no puede certificarse fehacientemente la calidad de los mismos ni su pertinencia. En general, puede afirmarse que no existieron estudios pormenorizados de estos programas en términos de sus mallas curriculares, pertinencia, plantas docentes, requisitos mínimos de titulación, etc a la hora de habilitarlos. Menos aún un análisis de demanda efectiva para saber si la nueva oferta cubriría adecuadamente las necesidades de la población estudiantil, los requerimientos ocupacionales a nivel local y regional y, sobre todo, su impacto en la estructura productiva y el desarrollo nacional.

En términos generales los docentes universitarios que registran título de cuarto nivel corresponden mayoritariamente a maestrías (57%), luego le siguen los diplomados (26%) y las especializaciones (13%) y, finalmente, muy pocos declaran tener doctorados (aprox. 3%). Éstos últimos se concentran en general en unas pocas universidades del país. En general las titulaciones corresponden a programas realizados en el país y no en el extranjero. En muchos casos también se comprobó que fueron realizados en las mismas instituciones donde los profesores ejercen sus cátedras. Todos estos elementos relativizan los datos respecto al aumento en la formación de cuarto nivel de los profesores y exigen una revisión urgente de estos programas de postgrados. También plantean la necesidad de desarrollar una política para mejorar la formación académica de los docentes bajo parámetros más altos (a través de becas, comisión de servicios o sabáticos) y de convocatoria pública y abierta (nacional e internacional) a docentes que ya cuentan con dicha preparación.

En conjunto, las universidades y escuelas politécnicas cuentan con apenas el 26% de sus docentes a tiempo completo y dedicación exclusiva. Esto revela un importante déficit y por ende un profundo problema ligado a la vinculación estable de los docentes con las instituciones superiores, su relación laboral y las posibilidades objetivas de desarrollo de actividades académicas no ligadas al dictado de clase y que resultan vitales para el enriquecimiento de la enseñanza y la investigación científica. Si bien son las universidades públicas las que, definitivamente, más han privilegiado las altas dedicaciones docentes, y las autofinanciadas las que menos lo han hecho, las primeras mantienen los valores

registrados a principios de la década de 1980, revirtiendo la tendencia alcista que parecía haberse conquistado durante toda esa década. Es decir, que si bien la universidad pública está mejor que la particular en la temática de la dedicación docente, no logró mejorar sus estándares en casi 30 años. Asimismo cuando se analiza la relación entre este tipo de docentes y alumnos se observa en el promedio general una desproporción: hay 1 docente de máxima dedicación por cada 166 estudiantes. Por tipo de institución, nuevamente es la universidad pública la que está mejor posicionada con apenas 54 alumnos.

En cuanto a la carga horaria se detectó una amplia heterogeneidad de situaciones que van desde las 4 hs a las 40 hs de dedicación a la cátedra. Esto devela la ausencia de una normativa general y común para regular cuestiones fundamentales de la labor de los docentes universitarios y politécnicos en el país. Una heterogeneidad tan grave que, valga la pena aclarar, cuestiona el derecho de los docentes a trabajar bajo condiciones dignas. También supone importantes impactos negativos en las otras labores que debe realizar una universidad como la investigación y la vinculación con la colectividad. En general se detecta una sobrecarga de las funciones de enseñanza.

En cuanto a los docentes a tiempo parcial tienen mayor peso en las particulares que en las públicas, y, nuevamente, se detecta una sobrecarga en las tareas de transmisión de saberes. Los tiempos parciales en realidad trabajan en la mayoría de los casos como profesores a tiempo completo o a medio tiempo sin que esto suponga la remuneración de los primeros. Finalmente, en cuanto a la más baja categoría de dedicación, los remunerados por hora, muestran un crecimiento exponencial. Básicamente, el 46,25% del total de docentes universitarios y politécnicos en el país se ubican en esta categoría. Aquí la proporción de mujeres y varones “mejora” un poco del 29% a 33%. Justamente se coloca la mejora entre comillas porque sucede en la más baja categoría de dedicación docente. Lo mismo sucede con las remuneraciones. Son las universidades particulares autofinanciadas las que en porcentaje tienen la mayor cantidad de su planta con esta dedicación, llegando casi al impresionante porcentaje del 73% del total de su planta docente. Finalmente, también en esta categoría se muestra una sobre dedicación a la labor de dictado de clase.

Por todas estas razones, incluidos los valores que se obtienen del Índice de Calidad Docente, se debe indicar que es la universidad pública ecuatoriana la que garantiza de mejor manera un tipo de dedicación docente cercana a los requerimientos universitarios. Aún así, la universidad pública debe trabajar en el tema de reducir las horas destinadas al dictado de clases y reorientarlas a otras actividades académicas y científicas. En cuanto a las particulares están en una situación muy compleja, en especial las autofinanciadas, que exigen soluciones urgentes a fin de garantizar la calidad de sus procesos pedagógicos e investigativos.

Como conclusión general, puede afirmarse que los deberes y derechos de los docentes (cogobierno, mecanismos de contratación, escalafón docente, asignación salarial) en el Ecuador sólo parecen estar en buena medida garantizados en las universidades públicas, más no en las particulares. La situación más grave nuevamente la presentan las universidades autofinanciadas que revelan un desinterés claro en la protección de sus docentes. Asimismo, en estos indicadores se comprobó que los docentes son tratados desigualmente según el tipo de relación laboral que tienen con la institución. Lo que nos

lleva a plantear la necesidad de una normativa general y común que contemple todos los elementos que intervienen en esta figura laboral a fin de garantizar derechos y promover el más amplio desarrollo de sus potencialidades.

El cogobierno docente se constituye en un tema que merece especial atención ya que es condición de posibilidad de la democracia al interior de las casas de estudio y uno de los mecanismos más importantes para desarrollar una cultura de investigación. Aquí las más amplias restricciones están ubicadas en las particulares, pero las públicas también revelan problemas tales como la falta de alternancia en sus autoridades, la designación de representantes estamentales por vías no democráticas y, en algunas, el desarrollo de una lógica partidista y sindical que contradice la búsqueda del interés general. En el caso de las particulares, en especial la autofinanciadas, se observa situaciones de ausencia total de cogobierno bajo formas de patrimonialización de los cargos directivos y, en algunos casos muy puntuales, un manejo bajo lógicas “de familia”.

En cuanto a la institucionalización de la carrera docente (remuneración docente, ascensos y evaluación) se observa que las públicas son las que mejor la garantizan, aunque todavía existen rezagos a ser subsanados. Aquí también las autofinanciadas ocupan las peores posiciones. Asimismo, se detectó una amplia heterogeneidad en las remuneraciones docentes, aún cuando -como se comprobó entre las categorías de dedicación docente- las diferencias en la cantidad de horas dedicadas a dictar clase no son significativas. También que los docentes a tiempo parcial, que en buena medida suplantaron la baja proporción de docentes a tiempo completo en diversas universidades, ganan prácticamente la mitad que los primeros. Los remunerados por hora, en promedio no llegan a completar el valor de una canasta básica familiar lo que devela otro aspecto de la precarización laboral a la que están sometidos. Finalmente se debe indicar que las mujeres, en la misma categoría de dedicación que los hombres, ganan menos que ellos. Solo tienden a la relativa igualdad a medida que bajan en la categoría de dedicación.

Existe todavía en las universidades y escuelas politécnicas del país importantes confusiones en torno a lo que significa realmente la vinculación con la colectividad o lo tradicionalmente se denominó “extensión universitaria”. Por un lado, lo sucedido en los '90 parece haber tenido sus costos. Con esto indicamos la reconceptualización que sufrió este principio bajo el esquema neoliberal que redujo esta vinculación con la sociedad a la formación continua basada en capacitaciones y/o cursillos de entrenamiento solicitados a demanda, a una conexión no siempre “sana” con las empresas como principales definidores de las necesidades “sociales” (entendidas como necesidades de mercado) y a la lógica de la asistencia social.

2.6-Resultados generales del modelo de evaluación para el criterio *Academia**

<p style="text-align: center;">Promedio > 60%</p> <p>E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO E. POLITECNICA DEL LITORAL E. POLITECNICA NACIONAL U. DE CUENCA U. DEL AZUAY U. NACIONAL DE LOJA U. SAN FRANCISCO DE QUITO U. TECNICA DE AMBATO</p>	<p style="text-align: center;">60% > Promedio > 45%</p> <p>E. POLITECNICA AGROPECUARIA E. POLITECNICA DEL EJERCITO PONTIFICIA U. CATOLICA U. AGRARIA DEL ECUADOR U. CATOLICA DE CUENCA U. CENTRAL DEL ECUADOR U. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO U. DE LAS AMERICAS U. ESTATAL DE BOLIVAR U. ESTATAL DE MILAGRO U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE U. NACIONAL DE CHIMBORAZO U. TECNICA DE LOJA U. TECNICA DE COTOPAXI U. TECNICA DEL NORTE U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO</p>
<p style="text-align: center;">45% > Promedio > 30%</p> <p>U. CASA GRANDE U. CATOLICA DE GUAYAQUIL U. DE GUAYAQUIL U. DE LOS HEMISFERIOS U. ESTATAL AMAZONICA U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI U. INTERNACIONAL DEL ECUADOR U. NAVAL MORAN VALVERDE U. PANAMERICANA DE CUENCA U. POLITECNICA SALESIANA U. REGIONAL DE LOS ANDES U. TECNICA DE BABAHOYO U. TECNICA L. VARGAS TORRES U. TECNOLOGICA ECOTEC</p>	<p style="text-align: center;">Promedio < 30%</p> <p>E. POLITECNICA AMAZONICA E. POLITECNICA PROF MONTERO L. E. POLITECNICA JAVERIANA U. INTERNACIONAL SEK U. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO U. ALFREDO PEREZ GUERRERO U. AUTONOMA DE QUITO U. CRISTIANA LATINOAMERICANA U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS U. DE OTAVALO U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS U. ESTATAL DE SANTA ELENA U. IBEROAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERCONTINENTAL U. INTERCULTURAL U. METROPOLITANA U. OG MANDINO U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI U. SAN ANTONIO DE MACHALA U. TECNICA JOSE PERALTA U. TECNICA DE MACHALA U. TECNICA DE MANABI U. TECNOLOGICA AMERICA U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL U. TECNOLOGICA INDOAMERICA U. TECNOLOGICA ISRAEL UNIVERSITAS EQUATORIALIS</p>

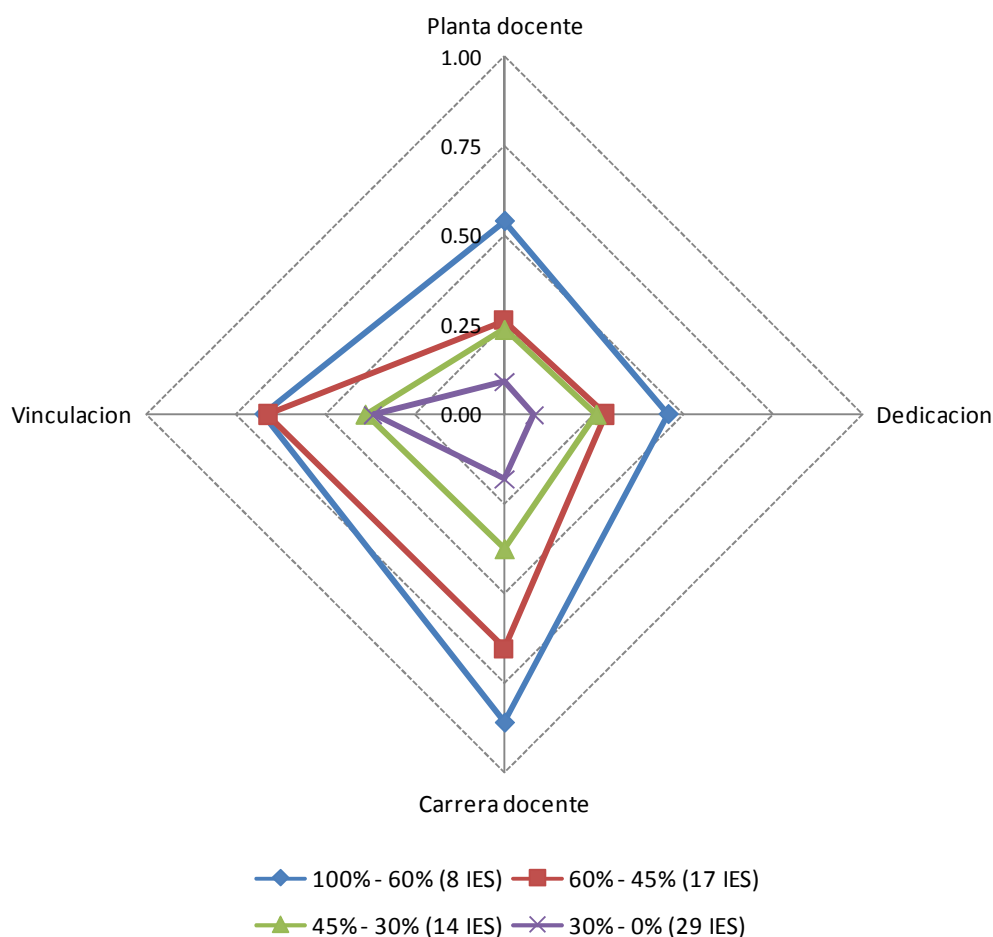
* Las IES aparecen en orden alfabético dentro de su categoría respectiva

Fuente: Base de datos CONEA-Mandato 14 2009

Elaboración: CONEA

Esto pudo comprobarse en los trabajos de re-verificación que le tocó realizar al equipo de investigadores/as del CONEA a fin de distinguir qué de todas las acciones declaradas eran realmente de vinculación con la colectividad y no formas de asesoría, consultoría, venta de servicios, beneficencia o actividades sueltas sin integración a un programa definido y claro de extensión universitaria. En general, son las universidades cofinanciadas las que más han desarrollado e invertido en estos programas. La explicación más plausible da cuenta de que estas instituciones, católicas o ligadas mayoritariamente a la Iglesia Católica, tienen un interés específico en cumplir con estas funciones, en buena medida basada en su labor pastoral y de trabajo social. Igualmente, luego de las posiciones ocupadas por las cofinanciadas se ubican las públicas y muy por debajo las autofinanciadas.

Grafico 2.8 Criterio academia: desempeño promedio de las IES



ESTUDIANTES Y ENTORNO DE APRENDIZAJE

3.1 Contenido y alcance de la evaluación

La centralidad de los estudiantes y de los aprendizajes propuestos por los nuevos modelos pedagógicos y evaluativos a nivel mundial, han sido recogidos por el modelo de evaluación de desempeño institucional de las universidades del CONEA, a través del criterio *Estudiantes*, desagregado, a su vez en dos subcriterios. Su estructura jerárquica de evaluación se presenta en la Fig. 3.1. Este criterio permite abordar la práctica de las universidades en relación al acceso, la permanencia y el egreso de sus estudiantes, aspectos que integran dimensiones tanto políticas, cuanto técnicas.

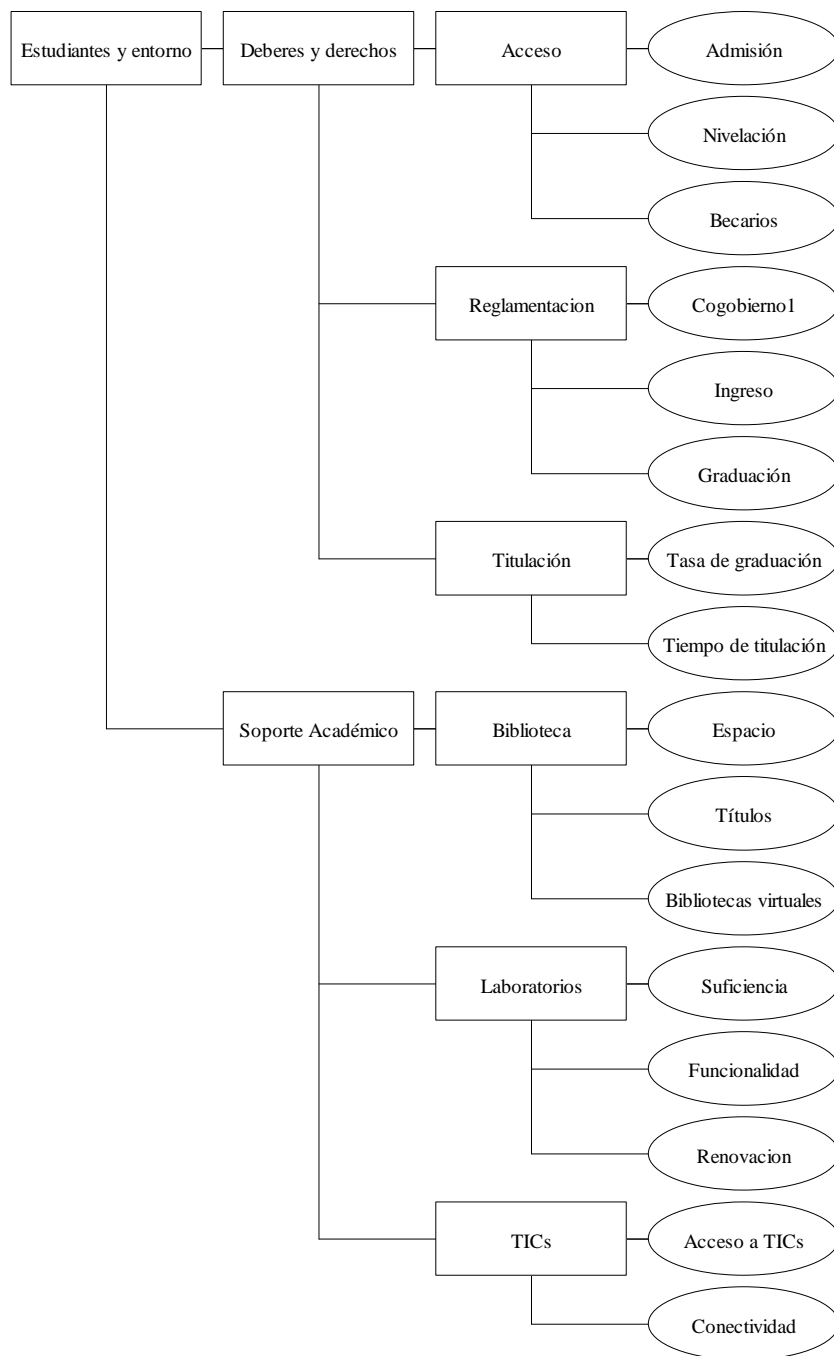
La dimensión política se evalúa a través del subcriterio *Deberes y Derechos* que se desagrega, a su vez, en tres sub-subcriterios: *Acceso*, *Reglamentación* y *Titulación*. El *Acceso* involucra temas de fondo, tales como, la relación entre el sistema de educación superior, la estructura social y el sistema político en cuyo marco éste se ha configurado y desarrollado históricamente. Pero, también asuntos relacionados con la garantía de excelencia académica que debe asegurar toda universidad. Estos temas que se sintetizan en la pregunta “¿debe seleccionarse o no para el ingreso a la universidad?”, han sido objeto de amplios debates. A este respecto, Chiroleu (1998) ha identificado dos corrientes en torno al acceso:

- a) la que está a favor de la *selectividad* y del *ingreso restringido* sobre la base de argumentos que “oscilan entre la meritocracia y la conveniencia económica o institucional de seleccionar”, así como de enfoques que “parten de una asociación positiva *prima facie* entre cantidad y calidad”. Dentro de esta corriente se distinguiría una tendencia favorable a la *exclusividad* y *el elitismo* de la educación universitaria, pero también otra que plantearía una asociación estrecha entre *excelencia* y *pertinencia* (Chiroleu, 1998:3,4,5,8); y
- b) la que está a favor de la *democratización* de la universidad a través del *ingreso directo*, es decir, eliminando “la incidencia de los elementos adscriptivos” (clase, etnia, género) que limitan la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior. Esta perspectiva privilegia la cantidad de ingresantes a la institución. Sin embargo, solo garantiza el acceso pero no la permanencia, dada las asimetrías en las calidades necesarias para apropiarse del conocimiento exhibidas por las y los estudiantes, debido a las diferencias de sus orígenes socioeconómicos, contradicción que ha llevado a algunos estudiosos a distinguir teóricamente entre el “acceso formal” o “ilusorio” y el “acceso real” (Chiroleau, 1998: 4,6). Es así como, dentro de esta corriente pueden distinguirse a su vez, tendencias que enfatizan *exclusivamente en el ingreso*, y otras que plantean un *nexo indisoluble entre acceso y permanencia*.

Los principios de la educación superior establecidos en la actual *Constitución* del Ecuador (2008) la inscriben en la corriente democratizadora y, dentro de ella, en la segunda tendencia mencionada. En efecto, garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a través de la gratuidad, pero asociada a la responsabilidad académica estudiantil,

trazando la cancha de la política universitaria en este aspecto, al establecer que las universidades públicas y privadas deben garantizar “la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso...” (Art. 356). En coherencia con ello, el modelo de evaluación del CONEA ha asumido esta postura teórica según la cual la equidad y la excelencia en la educación superior no son valores excluyentes, sino, por el contrario, complementarios en el proceso de construcción del desarrollo y la democracia en el país.

Grafico 3.1 Estructura de evaluación para el criterio Estudiantes y Entorno de Aprendizaje



Tres indicadores se proponen para medir el desempeño de las universidades al respecto: *Admisión, Nivelación y Becarios*.

- La *Admisión* evalúa las prácticas orientadas a “impedir que las diferencias sociales sean determinantes en el no-ingreso” (Chiroleau,1998:10), garantizando la calidad a través de un proceso básico de selección que posibilite que el/la aspirante potencie al máximo sus cualidades personales para acceder al cupo. Este indicador se “mide” por el *número de estudiantes que aprueban el examen de admisión*.
- La *Nivelación*, en cambio, evalúa los procedimientos encaminados a eliminar las asimetrías en la formación de las y los estudiantes y garantizar su “acceso real” y no solo “formal” a la institución universitaria, a través de mecanismos de equiparación de conocimientos, preparación para el inicio de la carrera y orientación académica. Este indicador se mide por el *número de meses de duración del curso de nivelación que ofrece la institución*.
- El indicador *Becarios*, por su parte, evalúa si la universidad cuenta con sistemas de becas, préstamos y estímulos que aseguren el ingreso y la permanencia de estudiantes de alto rendimiento y escasos recursos económicos.

Cabe señalar que los tres indicadores se sustentan en los precedentes establecidos en la *Constitución* de 1998 y en la *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES) que ya planteaban un ingreso normado a través de un *Sistema Nacional de Admisión y Nivelación* obligatorio - que, por cierto, nunca se constituyó formalmente-, así como de becas que faciliten el acceso, ambos aspectos recogidos por la nueva Constitución¹.

El segundo sub-subcriterio desagregado del subcriterio *Deberes y derechos* se denomina *Reglamentación*. Se refiere a la existencia de normas orientadas a asegurar un gobierno universitario democrático, así como de reglas formalizadas para la admisión y la graduación estudiantil. Este sub-subcriterio se evalúa a través de tres indicadores: *Cogobierno, Ingreso y Graduación*. El indicador *Cogobierno* evalúa si la IES dispone de reglamentos y prácticas que garanticen la participación estudiantil en el gobierno universitario. En cuanto a los indicadores *Ingreso y Graduación*, también evalúan si se dispone de reglamentos que aseguren el ingreso, la permanencia y la graduación. El subcriterio *Deberes y Derechos* se desagrega en un último sub-subcriterio *Titulación*, orientado a evaluar la *eficiencia terminal* de la universidad a través de dos indicadores: *Tasa de Graduación*, y *Tiempo de Titulación*.

Pasando revista a los aspectos técnicos relativos al criterio *Estudiantes*, éstos se expresan en el subcriterio *Soporte Académico*, desagregado, a su vez, en tres sub-subcriterios que buscan evaluar las facilidades de *Biblioteca, Laboratorios y Tecnologías de Información y Comunicación* (TICs) modernas que las universidades deben brindar a sus estudiantes para su óptimo desempeño. El sub-subcriterio *Biblioteca* se valora a través de dos

¹ Arts. 356, Disposición Transitoria Décimo Octava

indicadores: a) *Espacio*; b) *Títulos*; y c) *Bibliotecas virtuales* contratadas por la universidad. De su parte, el sub-subcriterio *Laboratorios* evalúa la existencia de equipamientos para el ejercicio de una docencia e investigación acorde a su oferta académica. Se mide a través de tres indicadores: a) *Suficiencia*; b) *Funcionalidad*; y c) *Renovación*. Finalmente, a través del tercer sub-subcriterio (TICs), desagregado en dos indicadores: *Acceso a TICs* y *Conectividad*, se buscó evaluar el nivel de equipamiento informático de la universidad, así como la calidad de la conectividad a los servicios de internet.

3.2 Deberes y derechos

Acceso

Un primer aspecto a analizar en torno al acceso es la evolución y cambios registrados en la matrícula universitaria en el país. El Cuadro 3.1 registra un total de 464.609 matriculados/as que representan un incremento del 149% respecto de la matrícula de 1988 (186.618 estudiantes). La población universitaria respecto de la población total pasó del 1.8% en 1988 al 3.3% en el 2008, incrementándose significativamente la *Tasa Bruta de Matrícula*² de 19.16% a 36.4% en las dos últimas décadas (1988-2008)³, a pesar de lo cual se mantiene todavía por debajo de algunos países latinoamericanos⁴.

Cuadro 3.1 Matrícula en las universidades ecuatorianas

	Hombres	Mujeres	Total	IPG
1968	-	-	14.826	-
1988	-	-	186.618	-
2008	211.894 (45.6%)	252.715 (54.4%)	464.609	1.22

Fuente: Base de datos del CONEA (2008); CONUEP, 1992, 68

Elaboración: CONEA

Uno de los cambios más significativos en relación a la matrícula, cuya magnitud, lamentablemente, no se la puede aquilatar en su verdadera dimensión dada la falta de datos precedentes, es la del incremento del acceso femenino a las universidades. Como se puede advertir en el Cuadro 3.2 el Ecuador de hoy está plenamente inserto en la tendencia mundial de la educación terciaria caracterizada por tasas superiores de matriculación femenina respecto de la masculina. En efecto, la matrícula femenina en el país representó, en el 2008, el 54% de la matrícula total, registrándose un *Índice de*

² Es la relación cociente entre matriculados y la población total entre 20-24 años.

³ La fuente de información para el 2008 es la base de datos del CONEA. Según el *Compendio mundial de la educación 2009* de la UNESCO, al 2007 la matrícula total era de 444.000 y la TBM de 35% (UNESCO, 2009. Cuadro No. 8).

⁴ Argentina, 67%; Chile, 52%; Panamá, 45%; Uruguay, 64%; Venezuela, 52% (UNESCO, 2009, Cuadro No. 8).

Paridad entre Géneros (IPG) de 1.2 a favor de las mujeres, todavía por debajo del promedio latinoamericano (1.3), aun cuando por encima del mundial (1.08)⁵.

Considerando el número de matriculados/as según tipo de universidades (públicas y privadas), las públicas continuaban concentrando la matrícula en el 2008, aun cuando ésta había disminuido ostensiblemente respecto de 1988, cuando ya se registraría la tendencia al incremento de la matrícula privada, tendencia que, con el *boom de universidades autofinanciadas* de los últimos quince años, ha aumentado. Así, hacia el 2008 las 26 universidades públicas matriculaban al 68.6% de estudiantes (frente al 81.49% de las 15 existentes en 1988), de las cuales, dos (la Universidad de Guayaquil y la Universidad Central) aseguraban el acceso del 37.1% de aspirantes a este tipo de establecimientos (118.245 personas). Las 42 privadas, por su parte, ya concentraban el 31.4% de la matrícula (frente al 18.51% de las 6 existentes en 1988). Del total de la matrícula privada, las 9 cofinanciadas representaban el 59% y las 33 autofinanciadas el 41% del total de matriculados en este tipo de entidades. Empero, relacionándola con el total de la población universitaria, la matrícula de las cofinanciadas representó, en el 2008, el 18.5% y la de las autofinanciadas el 12.9% del total global, evidenciándose el acceso restringido a este tipo de establecimientos de educación superior (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2 Matrícula según tipo de universidades

	1988			2008
	Total	Hombres	Mujeres	Total
TOTAL	186.618 (100%)	211.894	252.715	464.609 (100%)
Públicas	152.071 (81.5%)	142.620	175.957	318.577 (68.6%)
Privadas	34.547 (18.5%)	69.274	76.758	146.032 (31.3%)

Fuentes: Base de datos del CONEA (2008); CONUEP, 1992:69.

Elaboración: CONEA

Si se examina la matrícula según la cobertura territorial y el tipo de universidad se observa lo siguiente (Véase Cuadro 3.3):

- La costa concentra cómodamente la matrícula pública, mientras en la sierra hay una mayor competencia entre universidades públicas y privadas. Cabe resaltar que aunque la costa cuenta con una mayor población entre 20 y 24 años, registra un considerablemente menor número de universidades que la sierra (24 contra 42), desequilibrio generado por las universidades autofinanciadas que han preferido instalarse, en un 72.7%, en la región serrana. Empero, ambas regiones exhiben el

⁵ *Índice de Paridad entre los Géneros*. "...es la razón entre la tasa bruta de matrícula femenina y masculina para expresar desigualdades en una escala comparable para ambos sexos. Un IPG favorable a la mujer se expresa como la razón entre la TBM femenina y la TBM masculina. En el caso contrario, se expresa como la razón entre la TBM masculina y la TBM femenina" (UNESCO, 2009:7). Véase los datos sobre el IPG a nivel mundial y latinoamericano en la misma fuente (página 8 y Cuadro No. 8).

mismo número de extensiones (68 en la sierra y 67 en la costa) lo que significaría que, en términos de cobertura, éstas jugarían un rol más gravitante en el litoral.

Cuadro 3.3 Número de matriculados/as según tipo de universidades, región y provincia

REGIÓN/ PROVINCIA	Pública	%	Cofinan- ciada	%	Auto- financiada	%	TOTAL	Población 20-24 años	Tasa Bruta Matrícula
Azuay	13.096	43.8	16.521	55.3	286	1.0	29.903	63.001	47.5
Bolívar	2.743	100	0	0	0	0	2.743	13.825	19.8
Cañar	0	0	0	0	1.567	100	1.567	18.746	8.4
Carchi	682	100	0	0	0	0	682	13.298	5.1
Chimborazo	19.445	94.7	0	0	1.080	5.3	20.525	35.137	58.4
Cotopaxi	6.665	100	0	0	0	0	6.665	34.334	19.4
Imbabura	4.028	87.8	0	0	558	12.2	4.586	34.171	13.4
Loja	20.120	47.2	21.634	50.7	877	2.1	42.631	34.026	63.6
Pichincha	74.440	54.5	27.704	20.3	34.422	25.2	136.566	271.425	50.3
Tungurahua	13.797	62.6	0	0	8.244	37.4	22.041	40.096	54.9
Total Sierra	155.016	57.9	65.859	24.6	47.034	17.5	267.909	558.059	48.00
El Oro	13.455	93.2	0	0	984	6.8	14.439	56.150	25.7
Esmeraldas	6.715	100	0	0	0	0	6.715	38.987	17.2
Guayas	90.565	78.2	115.770	14.1	8.851	7.7	115.770	356.104	32.5
Los Ríos	15.235	100	0	0	0	0	15.235	70.715	21.5
Manabí	33.505	92.1	0	0	2.880	7.9	36.385	119.310	30.5
Santa Elena	3.803	95.3	0	0	186	4.7	3.989	ND	ND
Total Costa	163.278	84.8	16.354	8.5	12.901	6.7	192.533	641.266	30.0
Napo	0	0	3.884	100	0	0	3.884	8.740	44.4
Pastaza	283	100	0	0	0	0	283	6.711	4.2
Total Amazonía	283	6.8	3.884	93.2	0	0	4.167	15.451	27.0
Otras								59.322	
TOTAL	318.577	68.6	86.097	18.5	59.936	12.9	464.609	1'274.103	36.4

Fuente: Base de datos del CONEA (2008); INEC, 2008.

Elaboración: CONEA

- Aun cuando los tres tipos de universidades exhiben una desigual diseminación territorial (extendida en 16 provincias en las públicas, en 10 las autofinanciadas y focalizada en 5 las cofinanciadas), el grueso de su matrícula se concentra en cinco provincias (Azuay, Guayas, Loja, Manabí y Pichincha), correspondientes a las regiones históricamente más influyentes, con las provincias más densamente pobladas, a excepción de Loja⁶. Sería, pues, el mercado el que habría orientado la

⁶ En el caso de Loja, sin embargo, el dato estaría distorsionado por la mayor cantidad de estudiantes a distancia que exhiben las universidades locales y que también serían de otras provincias.

instalación de los emprendimientos universitarios, fundamentalmente privados durante la etapa neoliberal. Generalmente la universidad pública exhibe un mayor acceso y la universidad autofinanciada un acceso más restringido, excepto en Cañar⁷. Es interesante advertir que en 3 de las 5 provincias donde intervienen las cofinanciadas (Azuay, Loja y Napo), matriculan un mayor número de estudiantes que las públicas, lo cual podría sugerir la existencia de políticas que facilitan su acceso⁸.

- No parecería haber una relación directa entre número de unidades académicas universitarias (matrices y extensiones) y acceso a la educación superior. Lo que marcaría la diferencia en relación al acceso podría ser el desarrollo de emprendimientos universitarios mayores y consistentes –públicos y privados-. El hecho de que la sierra, en donde se registran el mayor número de universidades propiamente dichas, exhiba una tasa bruta de matriculación superior a la nacional, mientras la costa –en donde hay una importante presencia de extensiones y menos de universidades- registre una tasa inferior, podría evidenciar esto. La misma lógica podría aplicarse a Napo, en donde existe una sola universidad (cofinanciada), registrándose también una tasa de matriculación provincial superior a la nacional.

Pasando al examen de la matrícula según modalidad presencial, semipresencial y a distancia, la evaluación del CONUEP realizada hace veinte años (1992), no proporciona datos sobre este aspecto, por lo que, es de presumir que la educación universitaria de entonces era exclusivamente presencial. Si algún cambio hubo al respecto a fines de los 90, no fue registrado ni por la Constitución (1998), ni por la LOES (2000) que estableció como segundo requisito para la creación de una universidad una “oferta académica de dos o más carreras *presenciales...*” (CONEA, 2006:19), ratificando la dominancia histórica de esa modalidad en la educación universitaria del país.

Empero, datos frescos evidencian un cambio en ese aspecto hacia el 2008. En efecto, aun cuando la matrícula universitaria sigue siendo mayoritariamente presencial (80.59% del total), ya registra un 8.34% de estudiantes semipresenciales y un 11.07% de matriculados a distancia (19.41%). Según tipo de universidades, la pública se mantiene como institución fundamentalmente presencial (86.07% de su alumnado), aunque siete de ellas muestran altos porcentajes de modalidad semipresencial y matriculados/as a distancia⁹. En contraste, en las universidades autofinanciadas y, especialmente, las cofinanciadas, la matrícula presencial compromete a menos estudiantes (75.85% y al 63.59% respectivamente), evidenciándose, en cuatro de éstas, una mayoría de alumnos/as insertos en las modalidades semipresencial y a distancia¹⁰ (Véase Cuadro 3.4). Esto sugeriría que

⁷ Es la única oferta en esa provincia.

⁸ En Cañar y Napo constituyen la única oferta.

⁹ Altos porcentajes de modalidad semipresencial registran las siguientes universidades públicas: U. Estatal de Bolívar (30.59% de su alumnado); U.T. del Norte (23.73%), U.T.E. de Quevedo (35.32%); U.T.L.V.T de Esmeraldas (21.37%); U.T. de Ambato (22.32%). En cuanto a matriculados a distancia, la ESPE y la U.N. de Loja exhiben altos porcentajes (42.62% y 38.80% de su alumnado, respectivamente). Véase Anexo Estadístico de este informe.

¹⁰ Con mayoría de matriculados semipresenciales se cuenta a las siguientes universidades: U. Interamericana del Ecuador (52.04% de su alumnado); U. Autónoma de Quito (81.56%). Con mayoría

el desarrollo de este tipo de ofertas educativas está nuevamente relacionado con el *boom* de las universidades privadas autofinanciadas registrado desde 1998 en adelante, período en el se crean el 72.7% de esos establecimientos. Cabe señalar, sin embargo, que hasta el día de hoy el sistema universitario no dispone de reglamentos específicos que normen el desempeño de la educación virtual, semipresencial y a distancia, más allá de lo que señala el “Reglamento de Régimen Académico” emitido por el CONESUP en enero del 2009 en su Capítulo II, por lo que se sobreentendería que en la oferta académica de las universidades tendría que tener un mayor peso la modalidad presencial.

Cuadro 3.4 Matrícula según modalidad y tipo de universidad (2008)

	<i>Presencial</i>	<i>Semipresencial</i>	<i>Distancia</i>	<i>TOTAL</i>
Pública (%)	274.351 (86.1)	24.689 (7.7)	19.723 (6.2)	318.763 (100)
Cofinanciada (%)	54.751 (63.6)	1.365 (1.6)	29.980 (34.8)	86.096 (100)
Autofinanciada (%)	45.456 (75.9)	12.728 (21.2)	1.744 (2.9)	59.928 (100)
TOTAL (%)	374.558 (80.6)	38.782 (8.3)	51.447 (11.1)	464.787¹¹ (100)

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

Lo dicho conduce al examen de la matrícula de acuerdo a la orientación académica de las universidades, desde la cual se las puede clasificar en dos grandes categorías: a) *generalistas*¹², o las que explícitamente desarrollan o están predispuestas a desarrollar actividades académicas en todas las áreas del conocimiento humano; y b) *especializadas*, que se focalizan en determinadas áreas técnico-científicas. Éstas últimas, a su vez, se subclasificarían en: b.1) técnicas, tecnológicas o de especialidades; y b.2) politécnicas. Actualmente se registran 37 universidades *generalistas* y 31 *especializadas*, de las cuales 21 son técnicas y tecnológicas y 10 politécnicas.

Al analizar la matrícula desde este tipo de clasificación se encuentra que en las de tipo *generalista* se matricula la mayoría de estudiantes (56.4%), y, entre las *especializadas*, la preferencia la tienen las técnicas y tecnológicas (30%), registrándose un 13.6% de matriculados/as en las politécnicas. En las tres categorías, las universidades públicas

de matriculados a distancia están la Universidad Tecnológica Equinoccial (51.43%) y la Universidad Técnica Particular de Loja (83.35% de su alumnado).

¹¹ El dato sobre el total de estudiantes matriculados según modalidad (464.787) es ligeramente inconsistente con el de matriculados/as según género (464.069). Esta inconsistencia proviene de la fuente (pocas universidades) que no remitieron la corrección del dato solicitado durante la fase de revisión de datos.

¹² Correspondientes a las clasificadas como “clásicas” por el CONUEP, universidades con un perfil “clásico-tradicional que se caracteriza por tratar de abarcar todos los campos del saber humano, dentro de un propósito globalizador”. (1992:27).

registran la mayoría de matriculados/as, y, en términos de género, las mujeres se matriculan en menor número solo en las politécnicas (40.8% del total). Los datos evidencian un descenso relativo de la matrícula en las *generalistas*, que hace 20 años captaban el 73% de la matrícula total, a expensas de las técnicas y tecnológicas que registran un incremento relativo, comparado con el 15.3% de captación de 1989. El crecimiento relativo de las politécnicas sigue siendo modesto, aunque sostenido respecto del 6.46% en 1970 y el 7.09% de 1989 (CONUEP, 1992:70) (Véase Cuadro 3.5)

Cuadro 3.5 Matrícula según género y orientación académica de las universidades (2008)

	Hombres	Mujeres	Total
TOTAL	211.894 (100)	252.715 (100)	464.609
Generalista (%)	114.037 (53.8)	147.958 (58.5)	261.995
Especializada (%)	97.857 (46.2)	104.757 (41.5)	202.614
• <i>Técnica/Tecnológica</i> (%)	60.450 (61.8)	78.968 (75.4)	139.418
• <i>Politécnica</i> (%)	37.407 (38.2)	25.789 (24.6)	63.196

Fuente: Base de datos del CONEA; CONUEP, 1992: 70

Elaboración: CONEA

Pero, el que un 43.6% de la población universitaria prefiera matricularse en las universidades especializadas, no significa que las “ciencias duras” se estén desarrollando en el país si analizamos la realidad de la oferta académica de este tipo de universidades.

Oferta académica

De acuerdo a lo declarado por las universidades, en el 2008 ellas ofertaban un total de 3.309 carreras, de las cuales 277 eran carreras técnicas y tecnológicas, 2.099 carreras de tercer nivel y 933 carreras de cuarto nivel. Esto significa un incremento del 367% respecto a 1988 y de 992% respecto de 1980 (Véase Cuadro 3.6). Pero no solo constituye un cambio cuantitativo; también lo es en términos cualitativos: hace veinte años no se diferenciaba entre “niveles” (tercero y cuarto) en la educación superior y las universidades parecería que aun no incursionaban en el negocio de las carreras intermedias. En el 2008, en cambio, de las 68 universidades, 39 (57.4%) titulaban en carreras técnicas y tecnológicas, aun cuando en algunos casos no las han declarado como carreras¹³.

¹³ En ese sentido, se estima que número de carreras técnicas y tecnológicas puede ser mayor pues durante el trabajo de campo se pudo comprobar que algunas universidades titulaban en estas carreras pero no las declaraban, o las registraban en un formulario y las omitían en otro. Para manejar estas inconsistencias se ha procedido a unificar el dato, con el riesgo de su subregistro. Por ello, se deja consignado que el número de carreras técnicas y tecnológicas podría aumentar en alrededor de 85, es decir, llegar a unas 362 carreras.

Cuadro 3.6 Evolución del número de carreras en el Ecuador (1980-2008)

	Técnicas y Tecnológicas	Tercer Nivel	Cuarto Nivel	Total	Incremento (Variación 88/80; 08/88)
1980	-	303	-	303	
1988	-	708	-	708	405
2008	277	2099	933	3.309	2.601

Fuente: Base de datos del CONEA; CONUEP, 1992: 34.

Elaboración: CONEA

Al abordar el examen según áreas del conocimiento, se evidencia que, de las 3.309 carreras, 659 (20%) se focalizan en Ciencias Físicas y Naturales e Ingenierías y Tecnologías, mientras el 80% restante (2650) se orienta hacia otros campos de estudio, preferentemente, Administración y Comercio (24.6%), Educación (16.8%), Ciencias de la Salud (11.6%) y Ciencias Sociales y Ambientales (11.6%) que conjuntamente abarcan al 64.6% del total de carreras de las 68 universidades de pregrado. Estas relaciones se mantienen casi parejas en el tercero y cuarto niveles, así como entre universidades de distinta orientación académica.

En efecto, al focalizar el análisis en la oferta de tercer nivel (pregrado) de las instituciones *generalistas* y *especializadas*, se observa que de las 609 carreras registradas en las universidades autoidentificadas como “técnicas y tecnológicas”, solo 119 (19.61) corresponden a Ciencias Físicas y Naturales e Ingenierías y Tecnologías, mientras en las *generalistas* representan casi un similar porcentaje: el 15.61% de sus 1.249 carreras (195). Y, aunque las politécnicas tienen el mayor número de carreras en esos campos de estudio (102, de sus 243 carreras, o sea, el 41.97%), sorprendentemente también registran un mayor número de carreras en otras áreas (141, 58.03%). Consistentemente, las áreas preferentes entre las diferentes categorías de universidades, son las ya mencionadas (administración, educación y ciencias sociales y ambientales).

Cabe señalar que las universidades públicas concentran el mayor número de carreras en Ciencias Físicas y Naturales e Ingenierías y Tecnologías (223 de las 416, 53.6%), seguida de las autofinanciadas con 134 (32.2%) y, bastante más lejos las cofinanciadas que registran solo el 14.2% de carreras en este campo de estudio. Y, en términos regionales, la sierra concentra el 70% de carreras en las áreas “duras” de conocimiento, frente a un 29.8% de la costa y a un 0.2% en la amazonia.

Los datos evidencian que *la frontera entre orientación general y especializada casi no existe en la universidad ecuatoriana*, pues las tres categorías de instituciones identificadas han incursionado en todas las áreas del conocimiento. La autoidentificación diferenciada parecería constituir, más bien, un membrete para su posicionamiento exitoso en el mercado. Esta tendencia ya fue identificada en la primera evaluación de las universidades hace veinte años, específicamente al referirse a las instituciones técnicas y tecnológicas de las que se decía que “si bien inicialmente orientaron su actividad hacia

los campos de especialización básicamente dentro de las disciplinas tecnológicas, con el andar del tiempo, han ido ampliando su cobertura educativa llegando a tener casi la misma orientación de las Universidades Clásicas”, y explicándola por: a) los costos más altos de estas carreras; b) la exigencia de dedicación a tiempo completo; y c) la orientación al lucro por parte de las universidades, evidenciada en la creación de facultades con el mínimo de dotación académica y programadas a medio tiempo para “captar el mayor número de alumnos con finalidades financieras”, como es el caso de las carreras de administración y educación (CONUEP, 1992:27).

Al parecer la orientación al mercado, al lucro y a la ganancia fácil se ha agudizado en estas dos últimas décadas en el mundo universitario. Una revisión de la guía de instituciones de educación superior recientemente editada (2009), proporciona una idea del clima intelectual y moral existente en ciertas universidades ecuatorianas, en donde parecería que la ciencia ha sido prácticamente desterrada como objeto central de reflexión y producción de conocimiento, dando paso a un verdadero baratillo de ofertas profesionales, tendencia que, como puede apreciarse en el recuadro, ha arrastrado a universidades privadas y públicas. En ese marco, carreras científicas como las ingenierías han sufrido tal trivialización que hasta se aplican al “diseño de modas” (véase cuadro de texto).

La calidad del acceso

Como se ha visto, el Ecuador exhibe un mayor acceso de la población a la educación superior. Sin embargo, en esta evaluación interesa analizar la *calidad de este acceso*, esto es, los mecanismos utilizados por las universidades para garantizar un nivel mínimo de calidad del alumnado, en ausencia de un *Sistema Nacional de Admisión y Nivelación*. Dos indicadores valoran esto. En primer lugar, la *Admisión* mediante el indicador “número de estudiantes que aprueban el examen de admisión”, que permiten identificar si la IES aplica una prueba calificada que habilite el ingreso del aspirante a la universidad. (Véase Cuadro 3.7)

Cuadro 3.7 Ingreso a las universidades (38 IES, año 2008)

Presentados examen	Reprobados	Aprobados	Matriculados 1er nivel
98.679	37.405	61.274	90.432

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Al tomar como referencia (*benchmark*) a las universidades con un relativamente mejor desempeño en este indicador, se encuentra que 9 instituciones (13.2%) sí registran cierto nivel de selección traducido en un porcentaje de estudiantes (entre el 6 y el 60%)¹⁴ que aprueba el examen de admisión. Cabe señalar que entre ellas se identifica una heterogeneidad de situaciones: desde mecanismos centralizados muy rigurosos que

¹⁴ Para los criterios y escalas establecidos, véase el *Anexo Técnico* a este informe.

evalúan estrictamente a las y los candidatos, hasta mecanismos descentralizados que registran criterios distintos de evaluación de los mismos según facultades. En general, los datos analizados permiten afirmar que en la gran mayoría de universidades de pregrado no existen mecanismos efectivos de admisión, o, en su defecto, éstos registran una gran laxitud que se evidencia en la ausencia de un sistema orientado a construir una relación entre los resultados del examen de admisión y la matrícula estudiantil en el primer nivel.

ALGUNAS CARRERAS OFERTADAS POR LAS UNIVERSIDADES DEL ECUADOR

INGENIERÍAS

Ingeniero en Turismo
 Ingeniero en Ecoturismo
 Ingeniero en Gestión Turística y Hotelera
 Ingeniero en Planificación Turística
 Ingeniero en Administración y Dirección de Empresas Turísticas
 Ingeniero en Administración Hotelera
 Ingeniero en Gestión de Turismo Rural y Aventura
 Ingeniero en Gastronomía
 Ingeniero en Diseño de Modas
 Ingeniero en Diseño de Espacios Arquitectónicos
 Ingeniero en Marketing y Ventas
 Ingeniero en Estadística, Informática y Registros Médicos
 Ingeniero en Comunicación Visual
 Ingeniero en Diseño Digital y Multimedia
 Ingeniero en Marketing
 Ingeniero en Contabilidad y Auditoría
 Ingeniero en Ventas
 Ingeniero en Desarrollo Social y Gestión Política
 Ingeniero en Desastres y Riesgos
 Ingeniero en Gestión y Administración de Gobiernos Locales y Proyectos
 Ingeniero en gestión de Marcas
 Ingeniero en Manejo de Recursos Naturales

OTROS CAMPOS DE ESTUDIO

Licenciado en Ciencias de la Educación – Mención Diseño de Modas
 Licenciado en Secretariado Ejecutivo
 Licenciado en Cultura Estética
 Tecnólogo en Secretariado Ejecutivo Computarizado
 Licenciado en Ciencias Humanísticas y del Hombre- Mención Secretariado Ejecutivo Gerencial
 Licenciado en Secretariado en Español
 Licenciado en Guía de Turismo Nacional
 Licenciado en Administración de Empresas de Joyería
 Licenciado en Cosmiatría, Terapias Holísticas e Imagen
 Licenciado en Diseño de Modas
 Licenciado en Informática Educativa
 Licenciado en Informática Aplicada a la Educación
 Diseñador de Joyas
 Perito en Inglés
 Licenciado en Gastronomía, Enología y Protocolo
 Licenciado en Ciencias y Artes Plásticas
 Licenciado en Eventos

Fuente: Directorio de Educación Superior del Ecuador; Terrasoe – CONESUP, 2009

Elaboración: CONEA

Nivelación

Un segundo indicador que permite valorar la calidad del acceso es el de *Nivelación*, encaminado a establecer el tiempo que las universidades destinan a equiparar competencias entre sus ingresantes, de modo de garantizar un *acceso real* al medio académico universitario. Tomando como referencia (*benchmark*) el máximo de tiempo

declarado por las universidades, se ha establecido un óptimo de seis meses de curso de nivelación

De acuerdo a ese parámetro, podemos identificar cuatro categorías: un primer grupo de 7 universidades (10.3%) conformado por 5 instituciones públicas y 2 privadas (autofinanciadas) que desarrollan cursos de nivelación de 5 a 6 meses; un segundo grupo constituido por 17 entidades (25%) -12 públicas y 5 privadas (1 cofinanciada) – que registran cursos de entre 3 y 4 meses; un tercer grupo de 18 (26.5%), de las cuales 5 son públicas y 13 privadas (4 cofinanciadas), que proporcionan una nivelación de 1 a 2 meses; y, finalmente, 26 universidades (38.2%) – 4 públicas y 22 privadas (4 cofinanciadas)- que no registran curso de nivelación. Puede decirse, entonces, que buena parte de la universidad pública (65.4%) se preocupa de este importante aspecto orientado a garantizar la calidad del acceso, contrastando con la casi totalidad de universidades privadas (83.3%), especialmente las autofinanciadas, que no dedican o dedican escaso tiempo a la nivelación.

Considerando los enormes desniveles de competencias con los que llegan las y los estudiantes secundarios al nivel terciario, en el marco de un sistema cuya falta de integralidad ha sido reiteradamente señalada, el desempeño de las universidades en este aspecto es extremadamente débil y, sin duda, incide en la calidad del rendimiento institucional. Cabe señalar que ninguna IES indicó tener algún mecanismo de seguimiento y nivelación a lo largo de la carrera de estudiantes capaces pero con severos desniveles de conocimientos y destrezas debido a su condición socioeconómica, como se ha registrado en experiencias de otros países latinoamericanos.

Becarios

El tercer indicador para evaluar el desempeño del criterio *Acceso*, es el de *Becarios*, orientado a determinar los esfuerzos que realizan las IES para garantizar el ingreso y la permanencia de estudiantes con desiguales oportunidades de entrar a la universidad. A este respecto, cabe señalar que una beca propiamente dicha, constituye una exoneración total del pago de colegiatura a un/a estudiante –basada en criterios de mérito y equidad– para garantizar su dedicación al estudio a tiempo completo. Tomando en cuenta las limitaciones del medio, en esta evaluación se define beca como la exoneración del pago del 50% y más de los aranceles universitarios, lo que podría garantizar una dedicación de mayor calidad al trabajo académico.

Debe señalarse que originalmente se estableció un indicador adicional para medir este desempeño (“monto de inversión anual en becas”), pero tuvo que ser abandonado por la escasa confiabilidad de la información proporcionada por las IES, originada en el distinto concepto de “beca” que tienen. En el trabajo de campo pudo establecerse que se la entendía, ora como un descuento en las mensualidades (no necesariamente significativo), o una reducción en el valor de la colegiatura, y hasta como un cálculo de lo que la IES “deja de cobrar” de acuerdo a una estimación del costo de los estudios por alumno/a (una especie de “subsidio”), todas ellas, más bien, estrategias para atraer estudiantes, que políticas orientadas a asegurar su permanencia, pero que, al ser cuantificadas “inflaban” significativamente el monto destinado a becas, distorsionándolo como indicador.

A esto hay que añadir las distintas visiones en torno a la población beneficiaria de la beca: mientras algunas tienen claros estos conceptos, asignando las exoneraciones a estudiantes de alto rendimiento y menores ingresos, o a grupos étnicos, otras, en cambio, “becan a las esposas, hijos y nietos de sus accionistas”, evidenciando la vigencia de criterios ajenos al concepto universal de beca y becario, también recogido por la LOES (2000), como la persona que no “cuenta con recursos económicos ... (y acredite)..niveles de rendimiento académico regulados por cada institución” (CONEA, 2006:26).

Ahora bien, ya que la beca es una facilidad brindada fundamentalmente por las universidades privadas para que las y los estudiantes puedan pagar los aranceles fijados – en algunos casos bastante altos para el medio local-, y considerando que, aunque las universidades públicas estaban todavía aranceladas en el 2008, a pesar de lo cual garantizaban el acceso de poblaciones de escasos recursos, se ha establecido como referente de beca el bajo costo de ingreso a la universidad pública, definiendo a todos/as sus estudiantes como becarios/as¹⁵.

De acuerdo a este parámetro, y según lo declarado por las universidades privadas, 17.193 alumnos/as de estos establecimientos recibieron becas del 50% y más entre el 2006-2008, lo que arrojaría un promedio anual de 5.731 becas, equivalente al 3.9% del total de matriculados/as, siendo las cofinanciadas las que concentraron el 82.4% de becarios/as del sector privado en ese período, lo cual confirmaría su política de aseguramiento de la permanencia de los/as estudiantes a lo largo de la carrera. (Véase Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8 Relación matriculados/ becarios según género en las universidades privadas

	<i>Matriculados (2008)</i>			<i>Becados (más del 50%) (2006-2008) y promedio 2008</i>			<i>% de becados/ matriculados 2008</i>	
	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
<i>Cofinanciada</i>	37.953	48.144	86.097	5.876	8.834	2.483		
<i>Autofinanciada</i>	31.321	28.614	59.935	1.069	1.414	14.170	3.3	4.5
<i>TOTAL</i>	69.274	76.758	146.032	6.945	10.248	17.193		
<i>Promedio 2008</i>				2.315	3.416	5.731		
<i>Porcentaje total de becados/matriculados (2008) = 3.9%</i>								

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

Si bien el promedio evidencia un desempeño de las IES por debajo de lo estipulado por el Art. 59 de la LOES (2000) que establece la ejecución de “programas de crédito

¹⁵ Generalmente, los aranceles universitarios de las públicas eran en el 2008 lo suficientemente bajos como para permitir el ingreso de estudiantes de escasos recursos. Adicionalmente, las 26 universidades públicas declaran haber otorgado becas de más del 50% de exoneración de aranceles a algunos estudiantes.

educativo, becas y ayudas económicas, que beneficien por lo menos al diez por ciento (10%) del número de estudiantes matriculados, en la forma establecida en sus reglamentos” (CONEA, 2006:36), también oculta el desempeño desigual de las universidades en relación a este punto. Así, de acuerdo al parámetro establecido, se pueden establecer grupos de universidades privadas que se aproximan mayormente al referente de exoneración arancelaria y grupos que se alejan de éste, identificándose las siguientes categorías:

- Tres universidades (7.1% de las privadas), *todas cofinanciadas* registran entre el 26% y el 60% de becarios/as;
- Cinco (11.9%), de las cuales tres son cofinanciadas becan entre el 11 y el 25% de sus matriculados/as;
- El grupo más numeroso conformado por 28 universidades (66.7%), tres cofinanciadas y el resto autofinanciadas, registran menos del 10% de becarios/as
- Seis universidades (14.3%), todas autofinanciadas, no registran becarios/as.

Estos resultados evidencian una *polarización de conceptos y prácticas* en torno al acceso y la permanencia de los estudiantes en las aulas universitarias por parte de las instituciones públicas y privadas, que delatan la *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a principios tan fundamentales y complementarios de la educación superior como la equidad y la excelencia (calidad).

Reglamentación

El subcriterio *Deberes y Derechos* examina la construcción de la *ciudadanía universitaria*, entendida como la relación establecida entre autoridades y estudiantes a través, precisamente, de ese conjunto de deberes y derechos que deben normar el quehacer universitario en un sistema democrático de educación superior. Este subcriterio es evaluado también desde otro sub-subcriterio denominado *Reglamentación*, que, a su vez, se descompone en tres indicadores: *Cogobierno*, *Ingreso* y *Graduación*.

Considerando, primeramente, los dos últimos indicadores, los datos revelan que la gran mayoría de universidades tienen reglamentados el ingreso y la graduación: 51 IES (75%), de las cuales 24 son públicas y 27 privadas (8 cofinanciadas y 21 cofinanciadas), registran un ingreso “reglamentado”, contra 11 (16.2%) que lo tienen “incompleto” (2 públicas y 9 privadas, entre ellas 1 cofinanciada-), y 6 (8.8%) que registran un ingreso “abierto”.

El indicador *Cogobierno*, por su parte, asume un principio de la educación superior inspirado en la propuesta de “República Universitaria” de la *Reforma Universitaria de Córdova* (1918), planteado a fines de los años 60 por el movimiento estudiantil ecuatoriano (1969) y recogido por la actual *Constitución* del país. Expresa el derecho de las y los estudiantes a participar activa y autónomamente en la toma de decisiones del gobierno universitario, asumiendo la corresponsabilidad de su ejercicio y de acuerdo a las

proporciones establecidas por la ley (s/a,1973:94). En ese sentido, es un principio inherente al concepto de la universidad como espacio de construcción de la ciudadanía¹⁶.

Los resultados de la evaluación arrojan un resultado preocupante en torno a este indicador. En 33 IES (48.5%) se lo aplica de manera parcial y en 13 (19.1%) es inexistente, es decir, en 46 universidades (67.6%) no tiene plena vigencia. En estos rangos no solo se ubican las universidades privadas, sino también 6 universidades públicas (23% del grupo). Solo 22 universidades -20 públicas y 2 privadas cofinanciadas- (32.3%), registran una aplicación efectiva del cogobierno, lo que evidencia un debilitamiento de este principio seminal, pieza fundamental de la memoria e identidad histórica de la universidad ecuatoriana y latinoamericana.

Más aún, las universidades autofinanciadas que emergen desde los años 90, se sienten reacias a incorporar este principio, identificado con las IES pública, y percibido como “contaminante” de un cierto concepto de “orden universitario”, que se ha extendido a ciertas universidades públicas, manifestándose en un freno al asociativismo estudiantil y a su participación autónoma de las autoridades en el gobierno universitario. Para ilustrar esto, en el recuadro de la siguiente página constan algunas de las conclusiones a las que llegaron los equipos de verificación del CONEA en sus visitas a las IES realizadas entre julio y septiembre del 2009.

Este debilitamiento del principio del cogobierno de la vida universitaria de buena parte de IES se explicaría por varios factores:

- la histórica *acumulación autoritaria* en la sociedad civil y el Estado ecuatoriano que influye fuertemente en el comportamiento de los diversos actores sociales y también de la comunidad universitaria;
- la difusión de conceptos y prácticas poco democráticos inherentes al neoliberalismo, extendidos especialmente en los años 90 que, en el marco de ese acumulado histórico, encontraron un campo propicio para su desarrollo. Ideas-fuerza como la educación *qua* “mercancía”, el estudiante *qua* “cliente” y la universidad *qua* “empresa” que brinda servicios con fines de lucro, parecen ser influyentes en buena parte de universidades autofinanciadas que emergen, precisamente, en el marco de ese clima moral e intelectual, construyéndose como entidades separadas de la historia y la trayectoria de la universidad ecuatoriana;
- la distorsión del cogobierno en algunas universidades públicas debido a su corporativización y partidización, así como a su práctica más formal que real, que ha acarreado su desprestigio como principio inherente a la educación superior.

Todo ello significaría que aun cuando la universidad pública exhibe un mejor desempeño en el cogobierno, éste es relativo y está mediado por conceptos y prácticas “privados” que han penetrado en algunas de ellas, desdibujándolo a lo largo del tiempo¹⁷.

¹⁶ Sobre este concepto de universidad véase Dias Sobrinho, s/f:14.

¹⁷ Debe recordarse a este respecto que “el cogobierno no debe ser interpretado solo como la ... representación de ... grupos (de) estudiantes, docentes, empleados y funcionarios. Tampoco puede ser considerado como cogobierno cuando estos representantes solo firman actas y están presentes en las

OBSERVACIONES SOBRE EL COGOBIERNO EN ALGUNAS UNIVERSIDADES

“No existe cogobierno real. Incluso, el Reglamento de la universidad considera como falta grave de los estudiantes y docentes (bajo pena de expulsión o despido) la organización de agrupamientos gremiales” (autofinanciada).

“El cogobierno...no existe, pese a la representación docente y discente” (cofinanciada).

“El cogobierno no es aplicado, la organización y conducción de la misma está concentrada en pocas manos” (autofinanciada).

“No se observa el cogobierno, pese a la participación docente y de empleados. Parecen figurar apenas de forma pasiva. Los estudiantes casi no aparecen en las actas. La asociación docente tiene un estatuto aprobado pero hace más de cinco años que no se concreta” (autofinanciada).

“...la universidad no ha permitido la existencia de asociaciones de profesores ni estudiantes, lo que ha posibilitado que las autoridades apliquen criterios personales para el desenvolvimiento de la institución, sin que exista la posibilidad de disenso por parte de quienes podrían tener opiniones diferentes respecto al desenvolvimiento de la comunidad universitaria” (autofinanciada).

“Las Asociaciones de profesores y estudiantes aún no se encuentran formalizadas legalmente, pues el Reglamento de docencia no se aplica en su totalidad; tampoco existe conformada la estructura organizativa de los estudiantes” (autofinanciada).

“...no se evidencia aplicación de las normas de cogobierno estudiantil” (autofinanciada).

“...el cogobierno existe formalmente en la norma y en la práctica, la participación de todos los estamentos en la organización y conducción de la misma, pero no tiene un funcionamiento regular de las instancias de dirección académica y administrativa” (pública).

“Aun cuando hay participación de los estamentos universitarios en el máximo órgano colegiado, la ausencia de asociativismo estudiantil, la debilidad de la asociación docente...evidencian una limitada vida democrática institucional” (pública).

“El cogobierno si funciona en la IES y es una de sus fortalezas. Sin embargo, se podría evaluar la efectividad de sus decisiones a partir del seguimiento de sus acciones y resultados alcanzados para todos los actores que participan en el gobierno de la (universidad y no solo en beneficio de) ciertos grupos de intereses” (pública).

“...lo más llamativo es el cumplimiento ‘relativo’ del cogobierno de los distintos estamentos que componen la comunidad universitaria...” (cofinanciada).

“...la influencia del rector es un elemento importante en el desarrollo de la (universidad), debiendo indicarse que no existe prácticamente ningún grupo docente o social, que tenga algún peso en la dirección de la universidad, lo que plantea ...el problema de la continuidad y renovación de los directivos” (pública).

Fuente: Archivos del Proyecto Mandato 14, CONEA, 2009.

reuniones del órgano directivo de la IES...(E)sta puede ser la idea institucionalizada ...sobre lo que significa:... una representación pasiva o cuyos intereses no son representativos de la comunidad académica” (Informe de consultoría. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre, 2009. Archivo del CONEA).

Lo dicho vuelve a constatarse al evaluar el desempeño general del sub-subcriterio *Reglamentación*¹⁸ que, por un lado, reafirma la polarización mencionada entre la universidad pública y la privada en torno a estos temas, evidenciando un grupo de apenas 22 universidades (32.4%) -20 públicas y 2 cofinanciadas- que se ubican en el rango más alto del desempeño (entre el 80 y el 100%); pero, por otro, revela que 46 IES (67.6%), entre las cuales se cuentan 6 universidades públicas, se distancian hacia rangos medios-bajos de desempeño (de 0-55%), evidenciando el predominio de prácticas limitadamente democráticas en la mayoría de universidades. Los datos sugieren un *desfase entre los principios y la legalidad*: si bien la mayoría cumple su norma legal, ha abandonado los principios sustantivos de una universidad democrática, enfilándose, más bien, en los andariveles de la vieja tradición autoritaria propia de la sociedad ecuatoriana. Una minoría, inclusive, registra debilidades en ambos campos.

Titulación

El último sub-subcriterio del subcriterio *Deberes y Derechos* es el denominado *Titulación* orientado a evaluar la *eficiencia terminal* de la universidad, esto es, su capacidad de graduar y titular a sus estudiantes en las competencias ofertadas y en el tiempo estimado de la carrera. De acuerdo a los datos proporcionados por las universidades, el número de graduados/as en el 2008 fue de 44.824 estudiantes, de los cuales 17.959 (40.1%) fueron varones y 26.865 (59.9%), mujeres.

Cuadro 3.9 Tasa Bruta de Graduación e Índice de Paridad entre Géneros en Ecuador (2008)

Año	Población total entre 20-24 años			No. de graduados		
	H	M	Total	H	M	Total
2008	644.235	629.868	1'274.103	17.959	26.865	44.824
TBG				2.78	4.2	-
IPG					1.5	

Fuente: INEC, proyección 2008; Base de datos del CONEA, 2008.

Elaboración: CONEA

Si las cifras son ciertas, arrojarían una *Tasa Bruta de Graduación*¹⁹ del 3.5%, una de las más bajas de América Latina, lo cual evidenciaría un desempeño ineficiente del sistema de educación superior ecuatoriano (Véase Cuadro 3.9). El *Índice de Paridad entre Géneros*, en cambio se ubicaría en 1.5% uno de los más altos de la región (Véase Cuadros 3.9 y 3.10). Y, según regiones, la tasa bruta de graduación sería más alta en la sierra (4.38%) que en la costa (3.1%) y la amazonia (0.6%).

¹⁸ La ponderación de este sub-subcriterio puede verse en el *Anexo Técnico* a este informe.

¹⁹ *Tasa Bruta de Graduación*. “Número de graduados en un determinado nivel o programa, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población en edad teórica de ingresar a ese nivel o programa” (UNESCO, 2009, Anexo B). En este caso se ha tomado el grupo de edad entre 20-24 años para calcular la tasa.

Cuadro 3.10 Tasa Bruta de Graduación en varios países (2007)

<i>País</i>	<i>TBG Masculina/Femenina (en %)</i>	<i>Índice de Paridad entre Géneros (IPG)</i>
<i>América Latina</i>		
Argentina	14.0	1.38
Brasil	19.0	1.67
Chile	15.0	1.44
Colombia	11.0	1.29
Cuba	21.0	2.18
Ecuador (2008) ²⁰	3.5	1.5
El Salvador	9.0	1.46
México	19.0	1.09
Panamá	25.0	2.40
Venezuela	15.0	-
Guatemala	2.0	0.33
<i>Otros países</i>		
España	36.0	1.63
EE.UU.	35.0	1.42
Alemania	29.0	1.35

Fuente: UNESCO, 2009; Base de datos del CONEA, 2008

Elaboración: CONEA

Al comparar la relación entre matriculados y graduados en el 2008 con la de las últimas décadas, se observa un ligero mejoramiento, aunque en realidad el bajo rendimiento actual se mantiene al nivel del registrado durante la fase elitista de la universidad ecuatoriana: en 1968 la relación matriculados/graduados era del 9%; en el 2008 es de 9.6% (Véase Cuadro 3.11). Esta relación varía poco entre tipo de universidades: en las públicas es del 9.3%, mientras en las cofinanciadas es de 10.4% y en las autofinanciadas, de 10.2%.

Pero, al comparar estos datos con las tasas de graduación proporcionados por las universidades, se encuentran diferencias abismales²¹: las cifras oscilan entre el 4% y el 100% de tasas de graduación, registrándose un promedio del 34.67% para 63 universidades que suministraron el dato. Esto obviamente, no tiene relación ni con la tasa bruta de graduación nacional ya señalada, ni con la tasa bruta promedio de graduación

²⁰ Dato provisional, no oficial.

²¹ Se les solicitó la tasa de graduación estudiantil (%) correspondiente a la última cohorte (graduada en el 2008). Es decir, la relación entre número de graduados/as y número de matriculados en porcentaje, correspondiente a la última promoción (circa 2003-2008).

latinoamericana que llegaba al 15% en el 2007 (UNESCO, 2009). Si se toman como referentes de calidad los márgenes aceptables de las mencionadas tasas latinoamericanas (entre el 9 y el 25% al 2007), 41 universidades exhibirían desempeños superiores a éstas, de las cuales 16 (36.4% del grupo) habrían graduado entre el 57% y el 100% de sus cohortes en el 2008²². Es decir, la eficiencia terminal del sistema universitario sería superior a la de los países del Primer Mundo. Por su parte, 16 IES –25.4% de las que proporcionaron la información²³- registrarían desempeños más aceptables, enmarcados en los márgenes latinoamericanos indicados²⁴. Lo interesante es que, a este respecto, no aparece ya la polarización identificada en otros indicadores entre tipos de universidades, sino, más bien, una distribución equilibrada de su desempeño. Así, de las 16 IES con más alto desempeño, que exhiben tasas de graduación similares a las del perfil latinoamericano, 6 (37.5%) son públicas, 8 (50%) son autofinanciadas y 2 (12.5%) cofinanciadas; y de las 16 que exhiben tasas superiores al 50% -el menor desempeño-, 6 (37.5%) son públicas, 7 autofinanciadas (43.8%) y 2 (12.5%), cofinanciadas.

Cuadro 3.11 Ecuador: número de graduados/as en relación a los matriculados 1968-2008

AÑOS	1 No. matriculados/as	2 No. graduados/as	Relación 2/1 (en %)
1968	14.826	1.335	9.0
1978	99.144	4.995	5.0
1987	165.978	7.296	4.4
2008	464.609	44.824	9.6

Fuente: Base de datos del CONEA, 2008; CONUEP, 1992: 68.

Elaboración: CONEA

Al cotejar las cifras sobre tasas de deserción y tasas de graduación dadas por 62 universidades los hallazgos son los siguientes:

- 20 registran bajas tasas de deserción –menores al 10%- y altas tasas de graduación -superiores a la más alta a nivel latinoamericano (25%)-;
- 11 tienen bajas-medianas tasas de deserción (1-20%) y tasas de graduación similares a las de más altos rendimientos a nivel latinoamericano (19-25%).
- 17 exhiben altas tasas de deserción -30% y más- y tasas de graduación similares o superiores a las tasas más altas de la región (19-25%);
- 4 consignan tasas medias de deserción –entre 11-29%- y altas tasas de graduación (superiores a la mayor de la región: 25%).

²² Véase Anexo Estadístico a este informe.

²³ Las restantes declararon no haber graduado todavía ninguna promoción. Véase la misma fuente del Anexo Estadístico citada.

²⁴ Sobre la ponderación asignada a este indicador, véase el *Anexo Técnico* a este informe.

- 10 presentan bajas-medianas tasas de deserción (entre 1-20%) y bajas tasas de graduación (menores al 10%)²⁵.

De acuerdo a esto, el predominio de la tendencia hacia altas tasas de graduación significaría que, o bien llegan a las instituciones individuos altamente dotados, competentes y con una excelente formación, lo que contradeciría todos los diagnósticos sobre la educación media ecuatoriana; o indicaría que se selecciona a lo largo de la carrera y quedarían los/as mejores; o que, independientemente de los niveles académicos en los que llegan los/as estudiantes, existe una enorme flexibilidad y permisividad en los países de semestres o cursos, así como en la titulación. Las entidades que registran bajas tasas de graduación, en cambio, podrían ser, o altamente exigentes y selectivas; o, por el contrario, registrar bajos niveles académicos y escasa exigencia, lo que dificultaría que los estudiantes hagan sus trabajos de graduación y se titulen.

Todas ellas podrían ser posibles explicaciones del comportamiento de las IES en torno a este indicador. Pero, en el marco de un sistema en el que fueron ganando terreno los conceptos neoliberales en torno a la educación superior, sostenido sobre los hombros de docentes altamente precarizados, es de presumir que las explicaciones más plausibles giren en torno al escaso rigor y exigencia académica de ciertas universidades, orientadas, más bien, a cumplir con sus “clientes” antes que a someterse a los rigores del conocimiento que demanda el país, orientación que habría comprometido tanto a las de tipo privado cuanto a algunas públicas..

Lo que aparece, entonces, es un sistema universitario de dudosa eficiencia y calidad, lo que también puede evidenciarse a través del indicador *Tiempo de titulación*, entendido como la duración promedio en años de la permanencia en la universidad, desde que un estudiante se matricula hasta que obtiene su título. Tomando como referencia el tiempo de 5 años como duración promedio de una carrera universitaria en el país y entre 5-6 años como tiempo óptimo de titulación²⁶, el desempeño de las universidades registra las siguientes categorías:

- 21 IES (33.3% de las 63), de las cuales 8 son públicas, 9 autofinanciadas y 4 cofinanciadas, registran un desempeño entre el 99 y el 100% en este indicador, con promedios de titulación entre 5-6 años;
- 15 universidades (23.8%), 9 públicas, 5 autofinanciadas y 1 cofinanciada, registran un rendimiento entre el 50-80%, con tiempos promedio menores al referente (4 y 7-8 años);
- 32 universidades (50.8%), de las cuales 9 son públicas, 19 autofinanciadas y 4 cofinanciadas, registran el más bajo desempeño²⁷.

²⁵ Véase Anexo Estadístico a este informe.

²⁶ El referente proviene del tiempo de duración promedio de 17 carreras en distintas áreas del conocimiento de la Universidad Central del Ecuador. Véase, UCE, CEI, “Anexo No. 4. Promedio de titulación 2008”. En Archivo del CONEA, 2009.

²⁷ Véase el Anexo Estadístico citado.

Nuevamente, aquí se aprecia una distribución más bien pareja de los tipos de universidades entre los diferentes rangos, a excepción del aglutinamiento de la mayoría de autofinanciadas en el último grupo. Esta mayor simetría podría sugerir que los temas atinentes a la dudosa calidad y eficiencia del sistema atraviesan a todas las universidades, sin que los datos hayan podido registrar excepciones.

Evaluación del subcriterio Deberes y derechos

La agregación ponderada de todos los indicadores correspondientes al subcriterio *Deberes y Derechos*, evidencia tres grandes categorías de universidades (Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12 Desempeño de las universidades en el subcriterio Deberes y Derechos

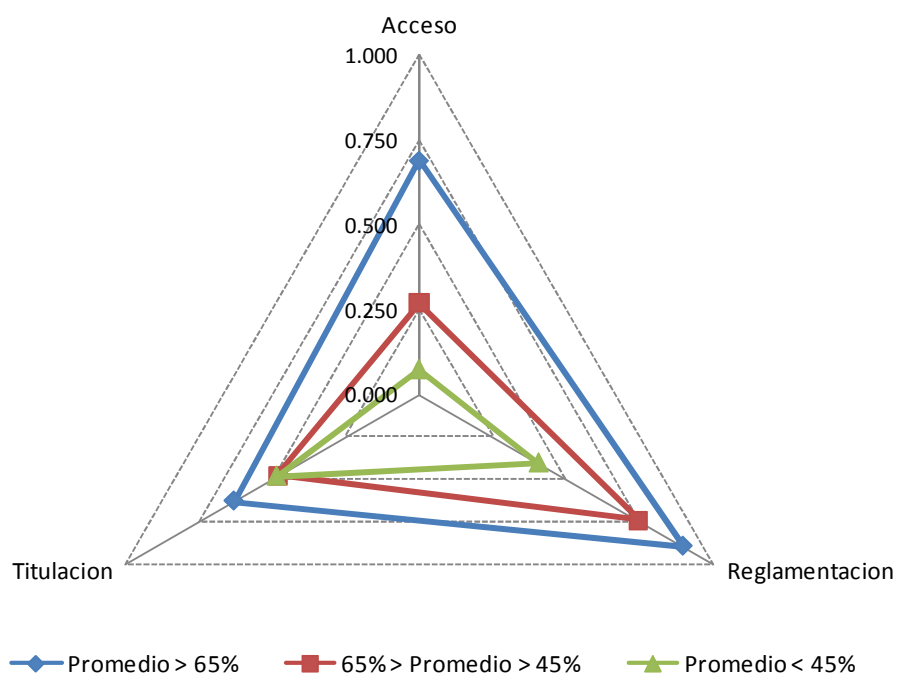
Promedio > 65%	65% > Promedio > 45%	
E. POLITECNICA DEL LITORAL E. POLITECNICA DEL EJERCITO E. POLITECNICA NACIONAL PONTIFICIA U. CATOLICA U. CENTRAL DEL ECUADOR U. DE CUENCA U. DE GUAYAQUIL U. DEL AZUAY U. TECNICA DE AMBATO	E. POLITECNICA AGROPECUARIA E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO U. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO U. INTERNACIONAL SEK U. AGRARIA DEL ECUADOR U. CASA GRANDE U. CATOLICA DE GUAYAQUIL U. DE LAS AMERICAS U. DE LOS HEMISFERIOS U. ESTATAL DE BOLIVAR U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI U. NACIONAL DE CHIMBORAZO U. NACIONAL DE LOJA	U. NAVAL MORAN VALVERDE U. POLITECNICA SALESIANA U. SAN FRANCISCO DE QUITO U. TECNICA DE LOJA U. TECNICA DE BABAHOYO U. TECNICA DE COTOPAXI U. TECNICA DE MACHALA U. TECNICA DE MANABI U. TECNICA DEL NORTE U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO U. TECNICA L. VARGAS TORRES U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL U. TECNOLOGICA ISRAEL
Promedio < 45%		
	E. POLITECNICA AMAZONICA E. POLITECNICA PROF MONTERO L. E. POLITECNICA JAVERIANA U. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO U. ALFREDO PEREZ GUERRERO U. AUTONOMA DE QUITO U. CATOLICA DE CUENCA U. CRISTIANA LATINOAMERICANA U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS U. DE OTAVALO U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS U. ESTATAL AMAZONICA U. ESTATAL DE MILAGRO U. ESTATAL DE SANTA ELENA U. IBEROAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERAMERICANA DEL ECUADOR	U. INTERCONTINENTAL U. INTERCULTURAL U. INTERNACIONAL DEL ECUADOR U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE U. METROPOLITANA U. OG MANDINO U. PANAMERICANA DE CUENCA U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI U. REGIONAL DE LOS ANDES U. SAN ANTONIO DE MACHALA U. TECNICA JOSE PERALTA U. TECNOLOGICA AMERICA U. TECNOLOGICA ECOTEC U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL U. TECNOLOGICA INDOAMERICA UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

En primer lugar, un pequeño núcleo de 9 universidades (13% del total), todas públicas, con un desempeño superior al 65%; un segundo grupo de 27 IES (40%), de las cuales 15 son públicas, 12 cofinanciadas y autofinanciadas, con un desempeño entre el 65% y el 45%); y el tercer grupo, el más numeroso, conformado por 32 universidades (47%), de las cuales 28 son privadas autofinanciadas. Los datos revelan que la mayoría de IES ecuatorianas no constituyen, hoy por hoy, espacios de construcción de la ciudadanía universitaria, siendo este rasgo más acusado entre las IES privadas, especialmente las autofinanciadas. Por el contrario, las universidades públicas sí aparecen como garantes del desarrollo de una universidad democrática, aun cuando su mayoritario desempeño medio evidenciaría una erosión de esta calidad del desempeño universitario. El desempeño promedio por categoría respecto a los tres subcriterios en los que se ha desagregado el criterio *deberes y derechos de los estudiantes* puede ser visualizado en el Gráfico. 3.2

Gráfico 3.2 Desempeño promedio por categorías de universidades



3.3 Soporte académico

A través del subcriterio *Soporte Académico* la evaluación busca determinar las condiciones técnicas que la IES ofrece a sus estudiantes para realizar su trabajo académico. Este criterio se descompone en tres sub-subcriterios que constituyen los mínimos indispensables para que una universidad pueda denominarse como tal: *Biblioteca, Laboratorios y TICs*.

Bibliotecas

Este sub-subcriterio se evalúa a través de tres indicadores. El primero es *Espacio*, que examina si la institución cuenta con la infraestructura indispensable para la consulta y estudio de las y los alumnos, estableciendo la relación entre el número de estudiantes y el espacio físico (en m²) destinado a biblioteca. En este caso el referente óptimo de desempeño es el indicador internacional de dos estudiantes por metro cuadrado.

La lectura de los datos evidencia la ausencia de fuertes clivajes entre la mayor parte de universidades respecto a este indicador, a excepción del grupo más rezagado cuya baja calificación corta abruptamente la suave curva de descenso en el rendimiento. Esto evidenciaría la existencia de condiciones espaciales aceptables en buena parte de las IES. Hay que señalar, sin embargo, que las bibliotecas de 15 universidades (22%) se desenvuelven bajo los parámetros internacionales indicados, de las cuales 7 son públicas, 6 autofinanciadas y 2 cofinanciadas. En el otro extremo, se registra un grupo de 19 IES (27.9%), 8 públicas y 11 autofinanciadas, con el más bajo desempeño (menos de 40%), algunas de las cuales registran espacios inaceptables para biblioteca²⁸. Lo que resalta al respecto, es que tanto en los rangos más altos como en los más bajos dominan las universidades públicas y autofinanciadas; las cofinanciadas, en cambio solo ocupan los rangos medios y altos evidenciando una mayor preocupación por la infraestructura para biblioteca.

Un segundo indicador para evaluar este sub-subcriterio es el denominado *Títulos*, orientado a valorar el acervo bibliográfico institucional contabilizado según obras por autor/a (no sus copias, ni los volúmenes que contenga), descartando como tales las tesis, tesinas u otros trabajos de titulación. De acuerdo a los datos proporcionados por las IES, el acervo bibliográfico total de las 68 universidades del Ecuador sumaría 1'464.218 títulos, arrojando un cociente de 3.2 títulos por alumno/a, lo que significaría que ha disminuido significativamente desde 1989, cuando el estudio del CONUEP estimó un cociente de 6 libros/alumno que, para ese entonces, representaba “un octavo del cociente búlgaro, un quinceavo del estadounidense o el veinteavo atribuido al estudiantado soviético” (CONUEP, 1992:36) (Véase Cuadro 3.13). Sin embargo, actualmente incluso podría ser menor dado que durante la fase de verificación y depuración de datos (y a pesar de todas las indicaciones) pudo comprobarse que algunas instituciones “inflaron” el número de títulos contabilizando como tales las copias de obras, los volúmenes de

²⁸ Véase el indicador “Espacio” en la Matriz de Indicadores que consta en el Anexo Estadístico a este informe.

enciclopedias y las tesis y tesinas, cuestión que solo pudo ser rectificadas en unos pocos casos dadas las limitaciones de tiempo.

Cuadro 3.13 Cociente libro/alumno en el Ecuador y otros países (1989, 2008)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Cociente libro/alumno</i>
<i>Ecuador</i>	1989	6
<i>Ecuador</i>	2008	3.2
<i>EE.UU.</i>	1989	90*
<i>URSS</i>	1989	120*
<i>Bulgaria</i>	1989	48*

Fuente: CONUEP, 1992: 36; Base de datos del CONEA, 2008.

Elaboración: CONEA

*Estimaciones hechas por el CONEA basados en datos proporcionados por CONUEP.

Este bajo desempeño global, sin embargo, encubre las agudas diferencias que en torno a la disponibilidad de recursos bibliográficos y documentales existe entre las universidades ecuatorianas. Los datos permiten identificar tres categorías:

- Una primera compuesta por 27 universidades (39.7%) que exhiben cocientes libro/alumno superiores al promedio nacional. Dentro de ellas, a su vez pueden identificarse dos subgrupos: a) el que registra el 100% de desempeño, con un cociente entre 8.9 y 22.3 libro/estudiante, conformado por 14 IES (20.6 del total); b) el que exhibe un 70-99% de desempeño, con un cociente entre 3.3 y 6.4 libro/estudiante. Según tipo de universidades, la conforman 7 IES públicas, 14 autofinanciadas y 6 cofinanciadas.
- Una segunda categoría la integran 13 universidades (19.1%) con un desempeño entre el 35% y el 66% y cocientes entre 1.6 y 3 título/estudiante. Es una categoría “de frontera” pues en ella se verifica una caída abrupta del desempeño de las IES en este indicador. Según tipo de universidades, la conforman 5 públicas, 7 autofinanciadas y 2 cofinanciadas.
- La tercera categoría la componen 28 universidades con desempeños por debajo del 35% y cocientes entre 0 y 1.4 título/estudiante. Dentro de ella también se pueden identificar dos subcategorías: a) la primera, con cocientes superiores a 1 libro/estudiante; b) la segunda con cocientes inferiores a (a). A excepción de una IES cofinanciada, la categoría está conformada por 8 universidades públicas y 6 autofinanciadas (6)²⁹.

Los datos evidencian que el 60.3% de las IES (41) están *por debajo del ya bajo cociente nacional* libro/estudiante, y, dentro de ellas, 15 (36.5% del grupo) no poseen en absoluto

²⁹ Véase el indicador “Títulos” en la Matriz de Indicadores que consta en el Anexo Estadístico a este informe.

esta condición básica para llamarse universidades. De las 41, el 73% constituyen universidades públicas, el 57.5% autofinanciadas y el 33.3% cofinanciadas, revelando que estas últimas tienen una mayor conciencia de la importancia de la biblioteca en el proceso formativo.

OBSERVACIONES SOBRE EL ESPACIO PARA BIBLIOTECA EN ALGUNAS UNIVERSIDADES

- * "...existe una promesa de biblioteca: un espacio físico que todavía está con otros muebles y funciones" (autofinanciada).
- * "La infraestructura de biblioteca física es limitada..." (pública).
- * "Es una biblioteca pequeña en equipamiento..." (pública)
- * "El espacio físico para los libros es inadecuado" (autofinanciada).
- * "La biblioteca general es pequeña y estrecha..." (autofinanciada)
- * "Existe el espacio físico para biblioteca, las mesas son insuficientes" (autofinanciada).
- * "Los espacios son precarios y poco funcionales" (autofinanciadas)
- * "Espacio reducido para este servicio" (autofinanciada).
- * "No responde a las necesidades" (autofinanciada).

Fuente: Guías de Observación de Infraestructura. Varias universidades. Proyecto Mandato 14 Julio-septiembre 2009. Archivos del CONEA.

Un aspecto fundamental en la construcción de una biblioteca es la inversión anual que debe destinarse al incremento del acervo bibliográfico. La información proporcionada por las IES arroja un monto total de US\$3'095.993 destinado a bibliografía en el 2008, lo que representaría el 0.3% del presupuesto total ejecutado por las 68 universidades de pregrado en ese año. Según tipo de universidad, las autofinanciadas serían las que más invirtieron registrando el 0.8% de su presupuesto anual; le seguirían las cofinanciadas con el 0.4% y, finalmente, las públicas, con el 0.2%, por debajo del promedio global (Véase Cuadro 3.14). Según región, las universidades de la sierra concentraron el 0.41% de la inversión en bibliografía en el 2008; las de la costa el 0.18% y las de la amazonia el 0.2% del gasto total en la adquisición de libros.

Cuadro 3.14 Monto invertido en bibliografía según tipo de universidad (2008)
(unidad: US\$ Miles)

	<i>Inversión (A)</i>	<i>Presupuesto Total (B)</i>	<i>A/B (en %)</i>
<i>Pública</i>	1.253.6	685.063.7	0.2
<i>Cofinanciada</i>	904.7	211.151.3	0.4
<i>Autofinanciada</i>	937.7	112.342.4	0.8
TOTAL	3.096.0	1'005.557.4	0.3

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

Este magro desempeño generalizado fue destacado, en los casos más clamorosos, por algunos equipos de verificadores/as como se lo hace constar en el recuadro respectivo. Cabe señalar, sin embargo, que estos porcentajes incluso podrían ser inferiores, dada la escasa confiabilidad de los datos proporcionados por las IES. Nuevamente, aquí también pudo comprobarse casos de universidades que engrosaron las cifras contabilizando como inversión bibliográfica la adquisición de software, CDs para administración y similares³⁰.

Un tercer indicador es el denominado *Bibliotecas virtuales* orientado a establecer el número de éstas a las que está suscrita la universidad mediante contrato, tomando como referente de desempeño satisfactorio, las cuatro bibliotecas virtuales a las que hoy pueden suscribirse las IES a través de la SENACYT. También en el caso de este indicador el equipo supervisor debió hacer un gran esfuerzo de verificación de la exactitud del dato proporcionado, ya que muchas universidades declararon como bibliotecas virtuales contratadas las que son de libre acceso.

OBSERVACIONES SOBRE LA BAJA INVERSIÓN EN RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

* “Solamente se ejecutó el 63% del presupuesto destinado a la adquisición de los títulos impresos...” (autofinanciada).

* “...se observa que no se ejecuta gran parte del presupuesto inicial destinado a incremento del acervo” (pública)

* “La biblioteca merece una significativa inversión en acervo pertinente a carreras, no enfocando apenas en ‘manuales’” (autofinanciada).

* “Es necesario que realicen inversiones en la dotación de libros especializados en su biblioteca, la gran mayoría de libros se ajustan a suplir las necesidades más inmediatas. Actualmente no es posible el préstamo de libros a la casa por contar con muy pocos libros y apenas un ejemplar por título” (autofinanciada).

* “Prácticamente todos los libros son de ediciones anteriores al 2005, en mal estado de conservación y de poca relevancia científica o técnica. Totalmente inadecuados para la docencia universitaria” (pública).

* “La biblioteca todavía es muy incipiente, hace falta mayor inversión” (autofinanciada).

* “...tiene 400 títulos donados. La universidad no ha invertido en compra de libros...” (autofinanciada).

* “Libros, textos insuficientes” (autofinanciada).

* “...muy pocos títulos” (autofinanciada).

* “Número limitado de libros y diversidad de acuerdo a las carreras ofertadas” (cofinanciada).

* “La gran mayoría de libros se ajustan a suplir las necesidades inmediatas” (autofinanciada)

* “La biblioteca (tiene)...libros poco actualizados” (autofinanciada).

Fuente: Guías de Observación de Infraestructura. Varias universidades. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre, 2009. Archivos del CONEA.

³⁰ Para no perjudicar a las IES que dieron correctamente la información, el indicador tuvo que ser eliminado.

La lectura de los datos permite identificar tres categorías en el desempeño de este indicador:

- Una primera agrupa a 29 universidades (42.6%) con el más alto desempeño (99-100%), que están suscritas a cuatro y más bibliotecas virtuales, de las cuales 15 son públicas, 8 son autofinanciadas y 6 son cofinanciadas.
- Una segunda que agrupa a 8 IES (11.8%) con un desempeño medio-bajo (entre el 25-78%) con números de bibliotecas virtuales que oscilan entre 1 y 3. Según tipo, agrupan a 4 públicas, 2 cofinanciadas y 2 autofinanciadas.
- Una tercera categoría conformada por 31 universidades (45.6%) que no registra suscripción a bibliotecas virtuales, conformada por 7 entidades públicas, 1 cofinanciada y 23 autofinanciadas.

De acuerdo a los datos, mientras el 57.7% de universidades públicas y el 66.7% de cofinanciadas brindan a su comunidad académica el acceso a bibliografía a través de medios virtuales, el 69.7% de autofinanciadas no lo hace, lo cual contradice la percepción generalmente difundida de que las universidades privadas son más tecnológizadas que las públicas. Sin embargo, a este propósito cabe traer a colación un aspecto que ha sido resaltado por las y los verificadores del CONEA en su visita a las universidades: la transición de los sistemas manuales de manejo a los informatizados que se registran en las bibliotecas de varias universidades, especialmente entre las públicas y autofinanciadas, lo que tiene que ver también con la mayor o menor incorporación de modernas herramientas de información como las bibliotecas virtuales. Las observaciones realizadas por los/as verificadores a este respecto constan en el recuadro pertinente.

Confirmando todo lo anteriormente señalado, la agregación ponderada de los tres indicadores del sub-subcriterio *Bibliotecas* permite identificar dos grandes categorías en el desempeño de las universidades.

- Una primera compuesta por 32 IES (47.1%) que exhiben un desempeño medio-alto, de las cuales 16 son públicas, 7 cofinanciadas y 9 autofinanciadas. Dentro de este gran grupo se registra un subgrupo de 11 universidades (4 públicas, 4 cofinanciadas y 3 autofinanciadas) con los puntajes más altos (93-98%); y un segundo grupo constituido por 21 IES (12 públicas, 3 cofinanciadas y 6 autofinanciadas) que exhibe puntajes medio-altos (60-88%). El primer subgrupo constituiría el sector de punta en términos de bibliotecas, con buenas infraestructuras, adecuadamente surtidas y con tecnologías modernas. El segundo, registraría una mayor asimetría, con IES más cercanas al sector de punta, y otras que están más distantes, en tránsito hacia la óptima condición.
- Una segunda categoría estaría integrada por 36 IES (52.9%) que registran desempeños medio-bajos, de las cuales 10 son públicas, 2 cofinanciadas y 24 autofinanciadas. El grupo se descompone, a su vez, en dos subcategorías: a) la primera conformada por 12 universidades (1 pública, 1 cofinanciada y 10

autofinanciadas) con puntajes medio-bajos (40-55%) que evidencian severas limitaciones en sus bibliotecas; y b) una segunda que agrupa a 24 IES (9 públicas, 1 cofinanciada y 14 autofinanciadas) con las calificaciones más bajas (menos del 30%). Dentro de este último grupo constan las *universidades que no registran bibliotecas*.

Laboratorios

Laboratorios es el segundo sub-subcriterio orientado a evaluar el desempeño del subcriterio *Soporte Académico* en lo relativo al equipamiento técnico (equipos, insumos, materiales) que las universidades deben disponer para desarrollar los programas académicos que ofertan con la debida calidad. Este indicador fue sometido a la evaluación de expertos, especialmente en tres áreas del conocimiento que tienen un mayor impacto social: Medicina, Agronomía e Ingenierías. Ellos se desplazaron por todas las provincias del país que registran unidades académicas en esas especializaciones, focalizando sus observaciones y calificaciones en torno a tres indicadores a) *suficiencia*, o adecuación de los laboratorios a las necesidades de los programas académicos ofertados; b) *funcionalidad*, o disponibilidad de materiales e insumos para las prácticas de las y los estudiantes; y c) *renovación*, o calidad del mantenimiento y el oportuno reemplazo de los equipos.

Las observaciones realizadas por este equipo registran problemáticas transversales en el equipamiento de las IES. Un primer aspecto observado tiene que ver con la no neutralidad de lo “laboratorial” que, más bien, sería una expresión de la asociación entre lo conceptual, lo político y lo técnico. El planteamiento central formulado en torno al equipamiento de las facultades de medicina enfatiza en esta relación y podría generalizarse quizás a todas las áreas del conocimiento científico abordadas por la educación superior: *la ausencia de una política pública en el Ecuador que haya definido –en este caso- “un modelo de sistema de salud y de profesionales del sector”* (Placencia, 2009:6), lo que ha generado una heterogeneidad de concepciones y prácticas en la formación médica de las universidades. A este respecto, un experto señala que

...hay una diferencia de concepciones muy amplia en lo que se refiere a la forma educativa y práctica que debe seguirse durante el proceso de enseñanza-aprendizaje...desde aquellos que piensan que la forma clásica, entendida como el disponer de toda la infraestructura y de todos los laboratorios (es necesaria)... hasta aquellos que creen que no es necesario contar con laboratorios y que todo el proceso se debe realizar utilizando la tecnología interactiva (TICs) *y es por eso que realizan muy poca inversión en laboratorios* (García, s/f:1, en, pn).

Complementando lo dicho, otro concluye que

De allí se deriva que ...no haya (homogeneidad) ...en el equipamiento de laboratorios y otros recursos materiales para la formación intramural. Solo como ejemplo, varias facultades consideran que para la anatomía es importante la formación con el cadáver humano y otras afirman que eso no es primordial (Placencia, 2009:6, pn).

La necesidad de definir “un paradigma educativo y organizacional” que oriente la formación profesional en el país, también emerge del informe hecho por los ingenieros

agrónomos que visitaron las universidades agropecuarias. Cuando se refieren al enfoque predominante en la educación universitaria en esta área del conocimiento, dicen:

La visión que se mantiene corresponde a una educación con un paradigma tecnológico orgánico dominante asociado al escaso desarrollo investigativo y extensión. Los rumbos y prioridades de investigación y desarrollo escasamente se han modernizado....,

por lo que plantean la necesidad de “redefinir el perfil profesional del egresado”, más aún en un contexto histórico en el que la educación superior agrícola está “bajo los impactos cruzados del conjunto de los cambios globales” (Proaño y Andrade, 2009:3, 23).

Un primer aspecto crítico derivado de este vacío político-conceptual es el relativo a las *decisiones de inversión de las universidades*. Parecería haber una preferencia por las grandes inversiones en infraestructura y menos por las orientadas a equipar los laboratorios, que seguramente tiene que ver más con el mercadeo o la venta de imagen, que con el quehacer científico. Refiriéndose a las facultades de medicina, uno de los expertos dice:

Existe una gran diferencia en cuanto a la inversión en infraestructura física entre las universidades particulares y las regentadas por el estado. (E)s notoria la inversión en grandes edificaciones de las universidades privadas, que inclusive se prioriza a la inversión en laboratorios y los materiales e insumos destinados a la implementación de laboratorios propios para las escuelas de medicina...” (García, 2009:1).

Algo parecido concluyen expertos y verificadores que visitaron varias instituciones de educación superior agrícola:

Esta gestión se ha orientado a fortalecer el patrimonio material de la (universidad). En ese sentido, se evidencia una alta inversión en infraestructura física ... pero resalta la limitada inversión en otros recursos sustantivos para el fortalecimiento científico-técnico y cultural...lo cual no es coherente con la garantía de calidad académica³¹.

“En unas IES, se identificó utilidades en sus ingresos por matrículas, pero no existen gastos para implementación de equipos en laboratorios, se suma a esto que no tienen locales propios para su funcionamiento” (Proaño y Andrade, 2009:10).

Al observar los laboratorios de las facultades de ingeniería otro informe distingue entre laboratorios “pesados”, es decir, aquellos que precisan de grandes inversiones en equipos para su operación, y laboratorios “livianos”, que precisan de una inversión menor. Su conclusión es que las universidades se inclinan por invertir en los segundos, lo que determina una coexistencia entre los “pesados” “con una manifiesta obsolescencia en su equipamiento e instalaciones” y los “livianos” “que resultan modernos porque las inversiones en equipo menor, generalmente computadores, lo permiten”³². La coexistencia de lo viejo con lo nuevo, propia de instituciones en transición ha sido observada también en las conclusiones de otro equipo sobre una universidad pública:

³¹ Informe de equipo de verificación. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre 2009. Archivo del CONEA.

³² Ibid.

Algunos laboratorios son espectaculares. Otros, hay notoria falta de equipos y de material para utilización. Una práctica común es solicitar que cada estudiante traiga su propio material. En la mayoría de los casos la (universidad) no está actualizando la inversión en laboratorios para la demanda de prácticas de las carreras que ofrece³³.

Como resultado de esta política de inversión (o desinversión) de algunas universidades, en el país se *ofertan carreras en áreas de gran impacto social que no reúnen las condiciones académicas y técnicas para su ejercicio*. A este respecto, el informe sobre las universidades agrícolas dice: “Muchas universidades no cumplen o cumplen parcialmente con la LOES, en el Art. 17, literal 7, debido a que no se encuentran con infraestructuras físicas adecuadas ...(tienen) laboratorios mínimos, centros de información sin equipamiento..”, entre otras carencias (Proaño, Andrade, 2009:21-22). A esta tendencia no han escapado ni las carreras de medicina de algunas universidades, que, según la siguiente observación experta, carecen de laboratorios básicos:

Un área básica para el desarrollo de destrezas y habilidades necesarias para la práctica médica como es el anfiteatro, las instalaciones para conservación, estudio y disección de cadáveres y piezas anatómicas, *no existe ...* o son mínimamente implementados en la mayoría de establecimientos ..., frente a la demanda de los estudiantes (García, s/f 1, en).

Carencia también identificada en algunas carreras en ciencias agrícolas:

Muchas universidades *no tienen o improvisan sitios para implementar laboratorios*, otras tienen los instrumentos y equipos obsoletos para las prácticas... (E)xisten universidades de reciente creación, tienen pocos laboratorios con equipamiento muy básico para ciencias agrícolas, *están instalados en construcciones para viviendas alquiladas* y no se equipan debido a que están construyendo un edificio de laboratorios en nuevos campus (por lo que)...en la actualidad la práctica de los estudiantes es muy reducida En cuanto a los campos de práctica agrícola, algunas universidades tienen con superficies considerables pero que “recién se están implementado... (El) problema es que *se han graduado varias promociones de profesionales sin lograr practicar e investigar en dicho centro* (Proaño, Andrade, 2009: 10 y 13, en).

En relación a las facultades de ingeniería, el experto señala “serias deficiencias” en infraestructura, “equipamiento obsoleto, en mal estado incompleto” en una universidad visitada, y, en otra indica que “la carrera de Ingeniería Mecánica **no cuenta** al momento con ningún laboratorio o taller para la enseñanza práctica....Para Ingeniería en electricidad y telemática recién está en proceso de instalación de laboratorio de electrónica y digitales”, con equipos la mayoría “empacados”. En todo caso este laboratorio “resulta insuficiente para la enseñanza de todas las áreas de la carrera, y menos para la enseñanza de ingeniería telemática” (Gangotena, s/f:4). Algunas otras observaciones sobre el funcionamiento precario de los laboratorios hechas los equipos verificadores constan en el siguiente recuadro.

Como consecuencia de esta precariedad tecnológica, los “caminos paliativos” seguidos por algunas universidades han sido los de *compartir los laboratorios con otras carreras, o, establecer convenios con otras universidades o con otras instituciones que posean el equipamiento pertinente al área de conocimiento*. Pero, tal como ha sido observado por los expertos, esta solución es coyuntural y no le proporciona sustentabilidad a la carrera,

³³ Ibid.

además de que cuestiona la calidad de su enseñanza. Las observaciones que constan en el siguiente recuadro evidencian lo generalizado de esta estrategia entre IES que incluso tienen gran prestigio en el país y se presentan como émulas de las universidades del Primer Mundo.

LA PRECARIEDAD EN EL EQUIPAMIENTO DE LOS LABORATORIOS

- * “En referencia a los laboratorios, en algunos el equipamiento es insuficiente para varias prácticas y carreras, otros se encuentran en construcción de su obra física por lo que aun no se instalan todos los equipos” (autofinanciada).
- * “...por lo general existe insuficiente equipamiento, insumos y materiales...” (autofinanciada).
- * “Sus laboratorios son rudimentarios y localizados en espacios no adecuados para las labores de práctica y docencia ...” (autofinanciada).
- * “La carrera más numerosa, de ingeniería automotriz, no tiene laboratorios dignos de ese nombre. Tiene solo un taller de mecánica muy pobre” (autofinanciada).
- * “No cuentan con laboratorios de ningún tipo para las carreras que ofrece” (autofinanciada).
- * “Las condiciones en que se desarrolla el soporte tecnológico es deplorable, no existen lugares adecuados para los servidores” (pública).
- * “No hay laboratorios...” (autofinanciada).
- * “La mayoría de los laboratorios no cuentan con equipos audiovisuales....Los laboratorios académicos son notoriamente obsoletos, incluso en varios los materiales...son insuficientes para prácticas estudiantiles, lo cual se evidencia en medicina, por ejemplo, hay evidencias de un equipamiento insuficiente para algunas prácticas y carreras” (pública).

Fuente: Informes de los equipos de verificación. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre, 2009. Archivo del CONEA.

Una última falencia, compartida al menos en dos áreas del conocimiento (medicina y agronomía) que se pudo identificar en esta evaluación, es la relativa al *divorcio entre docencia e investigación* que también se manifiesta en el acceso a los laboratorios por parte de los/as profesores y estudiantes³⁴. Por ejemplo, algunas facultades de medicina poseen laboratorios de biología molecular, de toxicología y bioquímica, con tecnología de punta, pero éstos no son utilizados para la docencia. A este respecto el experto señala lo siguiente:

Hay algunas facultades que están equipadas y hacen buena investigación pero divorciada o poco articulada con la actividades de pregrado por lo que más bien constituyen una especie de consultoras que gestionan proyectos en asociación con terceros. En cierta medida son un ejemplo de este acerto (sic) el de la biología molecular que está presente en algunas universidades ... al parecer son para mantener proyectos financiados en asociación con terceros y no necesariamente vertebrados con la formación del profesional del pregrado (Placencia, 2009:7).

³⁴ Este aspecto será abordado en profundidad en el capítulo sobre el criterio Investigación.

Una observación bastante similar hicieron los expertos que visitaron las universidades agrícolas:

...se pudo encontrar universidades que disponen de laboratorios especializados como de Biotecnología (Cultivo de Tejidos y Biología Molecular) con equipos nuevos, pero el uso es limitado por parte de los docentes para sus prácticas, disminuyendo las posibilidades de impulsar en los alumnos la creatividad e investigación (Proaño y Andrade, 2009: 11).

LOS “CAMINOS PALIATIVOS” PARA ENFRENTAR LA PRECARIEDAD TECNOLÓGICA

En Medicina

“Es notorio en los establecimientos particulares el hecho de compartir los laboratorios entre varias carreras, generalmente con enfermería, tecnología en laboratorios y especialmente con bioquímica” (García, s/f: 2). “Los laboratorios de ciencias de la salud, a más de ser pequeños comparten varias actividades prácticas...” (autofinanciada).

En Agronomía

“Otra universidad que cuenta con laboratorios muy básicos para la docencia e investigación, debido a que la mayoría de las prácticas de laboratorios se realizan en la Estación Experimental de una institución del Estado, porque la mayoría de profesores son empleados de la institución estatal...(E)sta relación es coyuntural porque depende de la continuación de los profesores en la universidad...” (Proaño y Andrade, 2009: 11).

En Ingenierías

“En Ciencias Ambientales tiene cuatro laboratorios “que comparte con otras carreras” con infraestructura buena y equipos nuevos y tecnología reciente (pública).

“Universidades como la (...) han encontrado caminos paliativos como los convenios con otras instituciones para complementar laboratorios indispensables para la enseñanza de sus carreras. Este puede ser un camino apropiado para varias otras instituciones con el riesgo de que dependen fundamentalmente de la sostenibilidad del convenio en el tiempo” (autofinanciadas).

“...se debe señalar que cuentan con un convenio con el SECAP que les permite paliar algunas de sus deficiencias sobre todo de talleres para tecnología” (al hablar de las carreras de Electrónica y Telemática) (autofinanciada).

“En general hay una notoria deficiencia de laboratorios específicos para las prácticas docentes, puesto que se utilizan laboratorios que son compartidos con, y entre las diferentes carreras y en una misma carrera, algunos de ellos comparten un mismo espacio físico (ej. Laboratorio de mecatrónica, histología, histopatología, microbiología y parasitología, hotelería y gastronomía)....La falta de laboratorios se solventan mediante convenios con instituciones externas. En general los equipos de los laboratorios que disponen son de reciente adquisición. Falta notoria de materiales y reactivos para el uso de los laboratorios” (autofinanciada).

Otros casos

“Existe un convenio con la Fundación Natura para compartir los laboratorios y la biblioteca, pero la base de datos no está disponible en la página web” (autofinanciada).

“La organización de la universidad por áreas “le ha permitido aprovechar al máximo la infraestructura de aulas y laboratorios disponibles para atender diferentes carreras al mismo tiempo, por consiguiente la distribución de los laboratorios obedece a esta lógica, y los mismos son utilizados por los estudiantes de las diferentes carreras” (pública).

Fuentes: Informes de los equipos de verificación e informes de expertos. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre, 2009. Archivos del CONEA.

Al cuantificar las observaciones de los laboratorios realizadas tanto por los expertos cuanto por los equipos de verificadores, se pudo identificar el desempeño diferenciado de las IES en relación a la suficiencia, funcionalidad y renovación de éstos, en el marco de las limitaciones generales señaladas. Así, el análisis de la agregación ponderada de los indicadores de este sub-subcriterio permite identificar las siguientes categorías de desempeño.

Una primera conformada por 15 universidades (22.1%) -8 públicas, 4 cofinanciadas y 9% autofinanciadas- con el mejor desempeño (75-100%) en sus laboratorios; una segunda, la más extensa y con un desempeño medio (60-65%), integrada por 26 universidades (38.2%), de las cuales 11 son públicas, 2 cofinanciadas y 13 autofinanciadas; un tercer grupo integrado por 17 IES (25%) -5 públicas, 2 cofinanciadas y 10 autofinanciadas- con un desempeño medio-bajo (35-55%); y, finalmente, un último grupo, con un bajo desempeño (menor a 30%) que agrupa a 10 IES (14.7%), de las cuales 2 son públicas, 1 cofinanciada y 7 autofinanciadas. En el rango más bajo de este grupo se ubican 5 universidades con deficiencia absoluta de laboratorios (0% de desempeño)³⁵.

OBSERVACIONES SOBRE LOS LABORATORIOS DE MEDICINA Y CIENCIAS AGRÍCOLAS

CIENCIAS AGRÍCOLAS

“Una universidad tiene la extensión en la zona rural, presenta todos los laboratorios necesarios para la educación en Ciencias Agrícolas y Veterinaria. (A)ctualmente están instalando nuevos equipos donados por un gobierno extranjero, los profesores están capacitados para su uso....Otra universidad privada que tiene una carrera de Ingeniería en agro-empresas, no específicamente agropecuaria, presenta los mejores laboratorios para las prácticas de los estudiantes, tanto en equipos materiales, cristalería, seguridades...Estos laboratorios son más equipados que muchas universidades especializadas en agronomía debido a la alta inversión que dedica a la investigación....(T)ambién se pudo encontrar instituciones educativas públicas que tienen laboratorios de última generación tanto en la sede principal y las extensiones logrando compararse con instituciones privadas...” (Proaño y Andrade, 2009: 11-12).

MEDICINA

* “Se aprecia que cerca de la mitad (de las universidades) tienen un estado satisfactorio de los ítems observados (en sus laboratorios) pero eso no es uniforme si se compara la pertenencia pública o privada de las instituciones...(S)on instalaciones adecuadas en el 50% de las privadas mientras en las públicas el 43%. Por el contrario, hay ítems ausentes en el 23% de las privadas y solo en el 17% de las públicas” (Placencia, 2009:15).

* “Las mayores fortalezas de los equipos y laboratorios observados, están en las materias morfológicas (anatomía, histología, embriología, citología) y algo en la bioquímica, aunque tienen defectos como la calidad de conservación de cadáveres o el número insuficiente de acuerdo a la cantidad de estudiantes. Las mayores falencias están en laboratorios complejos como biología molecular, fisiología, cirugía experimental, experimentación farmacológica...” (Placencia, 2009:7).

* “El 100% de las universidades no cuentan con laboratorios de cirugía experimental, bioterio, laboratorio de biología molecular ... y de toxicología y bioquímica” (García, s/f: 2).

Fuentes: Proaño y Andrade, 2009: 11-12; Placencia, 2009:7, 15; García, s/f:2. Informes elaborados para el Proyecto Mandato 14, julio-septiembre 2009. Archivos del CONEA.

³⁵ Véase la Matriz de Indicadores en el *Anexo Estadístico* a este informe.

Los datos evidencian un pequeño grupo con un alto desempeño, mientras la mayor parte de IES (43, 63.2%) se ubican en los rangos medios, lo que confirmaría su limitado desenvolvimiento. Aun cuando los tres tipos de universidades pueden registrarse en todas las categorías, resalta el hecho de que el 73.1% de universidades públicas y el 66.7% de cofinanciadas se ubican en los rangos medios-altos, exhibiendo una mayor preocupación por atender este aspecto en la vida académica, mientras el 51.5% de autofinanciadas se ubica en los rangos medio-bajos, evidenciando menor interés por ello.

TICs

A través del sub-subcriterio *TICs*, se busca evaluar si la institución está equipada con tecnologías de información y comunicación modernas, que den soporte a las actividades de la comunidad académica y estudiantil. Se lo hace a través de dos indicadores. El primero es *Acceso a TICs*, que evalúa la calidad del equipamiento a través de la relación *número de estudiante por computadora*. Sobre la base de la información suministrada por las universidades, se considera como nivel satisfactorio de desempeño entre 1 y 5 estudiantes por computadora.

La lectura de datos registra un total de 38.916 computadoras declaradas por las 68 universidades de pregrado del país, lo que arroja una relación de 11.9 estudiante por computadora, es decir, más del doble del máximo de cinco establecido en la escala del CONEA (Véase Cuadro 3.15). Según tipo de universidad, las públicas registran 22.428 ordenadores (57.63%), las cofinanciadas 9.502 (24.42%) y las autofinanciadas 6986 (17.95%), exhibiendo relaciones de 14.2, 9.06 y 6.4 estudiantes/computadora, respectivamente y posicionando a las autofinanciadas y cofinanciadas en desempeños superiores al promedio global.

Cuadro 3.15 Relación estudiantes/computadora según tipo de universidad (2008)

	<i>Estudiantes (A)</i>	<i>Computadoras (B)</i>	<i>A/B</i>
<i>Pública</i>	318.577	22.428	14.2
<i>Cofinanciada</i>	86.097	9.502	9.06
<i>Autofinanciada</i>	59.935	6.986	6.4
<i>TOTAL</i>	464.609	38.916	11.9

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

Desde luego, estos promedios encubren las agudas diferencias en el desempeño de las IES en torno a este indicador. Pues, como lo revelan los datos, 38 universidades (55.9%), de las cuales 18 son públicas, 2 cofinanciadas y 18 autofinanciadas, exhiben un bajo-deficiente desempeño (0%) en el acceso a TICs, con una relación de más de 9 estudiantes por computador, registrándose casos de 15 IES (39.5% del grupo) que tienen más de 15, y 6 que contabilizan más de 30 estudiantes por computador. En el otro extremo se sitúan apenas 13 universidades (19.1%), -3 públicas, 3 cofinanciadas y 7 autofinanciadas - con

el más alto desempeño (92-100%) al exhibir la relación óptima estudiante/computador (entre 1 y 5). En medio de ambos extremos se distinguen dos grupos: uno que agrupa a 8 universidades (11.8%) -2 públicas, 2 cofinanciadas y 4 autofinanciadas- con desempeños medios altos (entre 65 y 82%) y una relación de 6 a 7 estudiantes/computadora; y otro que integra a 9 IES (13.2%), de las cuales 3 son públicas, 2 cofinanciadas y 4 autofinanciadas, con desempeños medios bajos (entre 25 y 53%), que registran entre 7 y 8 estudiantes/computador³⁶.

Un segundo indicador del sub-subcriterio *TICs* es *Conectividad*. Busca evaluar la facilidad de acceso a los servicios de Internet estableciendo la *relación entre el ancho de banda y el número de computadoras* de la IES. Sobre la base de la información proporcionada por las universidades se ha considerado como nivel satisfactorio un índice de conectividad igual o superior a 30kbps. El desempeño de las universidades en este indicador, en cambio, registra un mayor número de 27 (39.7%) con desempeños entre el 97 y el 100%; 11 (16.2%) con rendimientos medios-altos (67-86%); 11 (16.2%) con rendimientos medios-bajos (42-61%) y un nada desdeñable número de 19 (27.9%) con desempeños inferiores al 37%³⁷.

Al examinar el desempeño global de las IES en el sub-subcriterio *TICs*, se observan marcados clivajes entre rangos e incluso intra-rangos que evidencian las fuertes asimetrías de las IES en la incorporación de las modernas tecnologías de información y comunicación en su vida académica. Globalmente considerada, la mayoría de universidades (42, 61.8%) se ubica en los rangos medio-bajos en el desempeño de este indicador (por debajo del 40%), identificándose dentro de este grupo 7 que exhiben una calificación deficiente (0%). En contraste, 26 (38.2%) se ubican en los rangos medios altos, destacándose 13 que exhiben el más alto desempeño (75-100%). Según tipo de universidad, a excepción de 7 públicas (26.9% del grupo) que se ubican en los rangos medio-altos, la mayor parte (19, 73.1%) exhibe los más bajos rendimientos, evidenciando que la brecha tecnológica constituye un severo problema entre este tipo de IES, algunas de ellas antiguas instituciones nacidas incluso en el siglo XIX. Por el contrario, el 55.6% de cofinanciadas ocupan el nivel medio-alto, registrándose cuatro de ellas en el rango más alto, lo que, nuevamente confirma su preocupación por la modernización tecnológica. En cuanto a las autofinanciadas, 19, es decir, una mayoría del 57.6%, se ubican en los rangos medio-bajos y 14 (42.4%) en los niveles medio-altos, evidenciando el desfase tecnológico que también envuelve a este tipo de IES nacida a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Evaluación del subcriterio Soporte Académico

La agregación ponderada de los indicadores correspondiente al subcriterio *Soporte Académico* evidencia una cierta nivelación en los desempeños de las IES que contrasta

³⁶ Véase el indicador "Acceso a TICs" en la Matriz de Indicadores que consta en el Anexo Estadístico a este informe.

³⁷ Véase el indicador "Conectividad" en la Matriz de Indicadores que consta en el Anexo Estadístico a este informe.

Cuadro 3.16 Desempeño de las universidades en Soporte Académico

Promedio > 75%	75% > Promedio > 60%
<p>U. SAN FRANCISCO DE QUITO E. POLITECNICA DEL LITORAL U. TECNICA DE LOJA E. POLITECNICA NACIONAL PONTIFICIA U. CATOLICA U. POLITECNICA SALESIANA E. POLITECNICA DEL EJERCITO U. DEL AZUAY U. DE CUENCA U. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO U. DE GUAYAQUIL</p>	<p>U. TECNICA DEL NORTE U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL U. TECNICA DE AMBATO U. INTERNACIONAL SEK U. NACIONAL DE CHIMBORAZO U. DE LAS AMERICAS U. AGRARIA DEL ECUADOR U. DE LOS HEMISFERIOS U. ESTATAL DE BOLIVAR U. NACIONAL DE LOJA E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS U. CASA GRANDE U. TECNOLOGICA ISRAEL U. CENTRAL DEL ECUADOR E. POLITECNICA JAVERIANA</p>
60% > Promedio > 40%	Promedio < 40%
<p>U. CATOLICA DE CUENCA U. IBEROAMERICANA DEL ECUADOR U. NAVAL MORAN VALVERDE U. CATOLICA DE GUAYAQUIL U. PANAMERICANA DE CUENCA U. SAN ANTONIO DE MACHALA U. TECNICA DE MACHALA U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI U. REGIONAL DE LOS ANDES U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI U. ALFREDO PEREZ GUERRERO U. TECNOLOGICA AMERICA E. POLITECNICA AGROPECUARIA U. AUTONOMA DE QUITO U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS U. ESTATAL DE SANTA ELENA U. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO U. TECNOLOGICA INDOAMERICA U. TECNICA L. VARGAS TORRES U. INTERNACIONAL DEL ECUADOR U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO</p>	<p>U. TECNICA DE MANABI U. ESTATAL AMAZONICA U. TECNICA JOSE PERALTA U. CRISTIANA LATINOAMERICANA E. POLITECNICA PROF MONTERO L. U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI U. DE OTAVALO U. ESTATAL DE MILAGRO U. TECNOLOGICA ECOTEC U. OG MANDINO E. POLITECNICA AMAZONICA U. METROPOLITANA U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE U. TECNICA DE COTOPAXI U. INTERAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERCULTURAL U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL UNIVERSITAS EQUATORIALIS U. TECNICA DE BABAHOYO U. INTERCONTINENTAL</p>

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

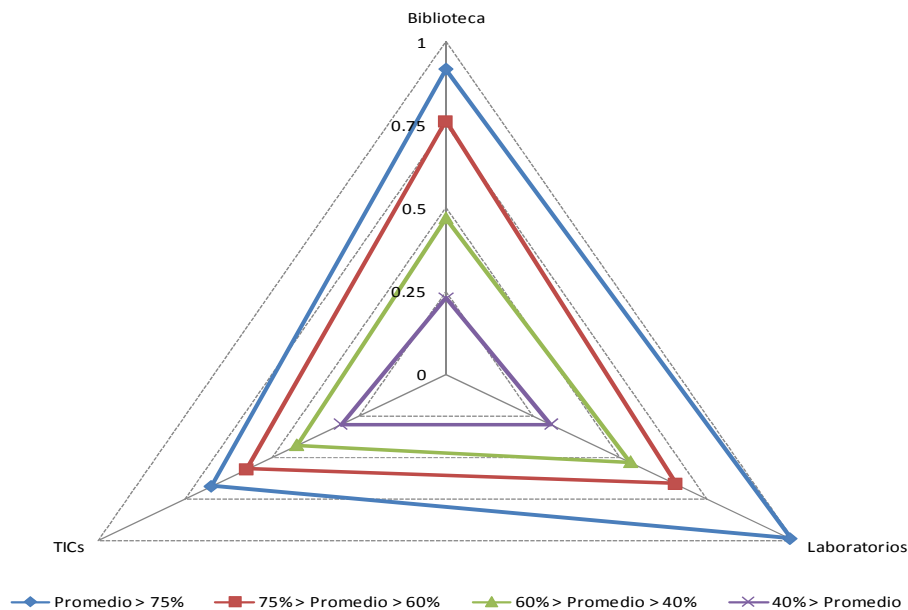
Elaboración: CONEA

con las asimetrías registradas entre ellas al examinar por separado sus manejos en *Bibliotecas*, *Laboratorios* y *TICs*, lo que se traduce en una curva más uniforme, sin los abruptos clivajes registrados, que dificulta la delimitación precisa de categorías en torno a este subcriterio. Sin embargo, al identificar ciertos puntos de quiebre en los desempeños, se puede establecer cuatro categorías (Véase Cuadro 3.16).

Una primera conformada por 11 universidades (16%), de las cuales 5 son públicas, 4 cofinanciadas y 2 autofinanciadas que registran los más altos rendimientos en el tema del *Soporte Académico* (promedio de desempeño superior al 75%); una segunda integrada por 15 IES (22%) con un desempeño promedio entre el 75% y 60%; un tercer grupo compuesto por 21 universidades (31%); y una cuarta categoría constituida por 20 IES (29%) que registran desempeños promedios inferiores al 40%. (Véase el Cuadro 3.16)

Al considerar todos los elementos de *Soporte Académico*, se confirma la tendencia de las universidades cofinanciadas a agruparse mayormente en los niveles medio-altos de desempeño de este subcriterio, mostrando su preocupación por dotar de un adecuado acompañamiento técnico al proceso de enseñanza-aprendizaje; mientras el 50% de universidades públicas se distribuye en ambos rangos (medio-altos y medio-bajos), evidenciando las brechas y desniveles que abrazan a este tipo de universidades en cuanto a los soportes tecnológicos.

Gráfico 3.3 Desempeño promedio por categorías respecto a *Soporte académico*



3.4 Conclusiones

La evaluación del criterio *Estudiantes* arroja una universidad *ecuatoriana fragmentada por dos brechas: la democrática y la tecnológica*.

La *brecha democrática* se expresa en la *polarización de conceptos y prácticas en torno al acceso y la permanencia* de las y los estudiantes, entre universidades públicas y privadas, que deriva en la ausencia generalizada de mecanismos efectivos de admisión, o en la existencia de mecanismos muy laxos que no llegan a establecer una relación entre el examen de admisión y la matrícula estudiantil; en la desigual preocupación por la nivelación de conocimientos encaminada a erradicar los desniveles exhibidos por el estudiantado como resultado de su heterogénea educación media y garantizar el *acceso real* (y no solo *formal*) a la educación superior; en la generalizada ineficiencia terminal del sistema expresada en la baja *Tasa Bruta de Graduación* del país y en tasas de graduación declaradas por las universidades que, en general, evidencian una despreocupación por la permanencia y el egreso y ponen en duda la calidad educativa impartida en sus aulas.

Pero, esta *brecha democrática* también se expresa en una *universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica*, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos como el cogobierno, entendido como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporar este principio, percibido como “contaminante” de un cierto concepto de “orden universitario”, que se manifiesta en un freno al asociativismo estudiantil y a su participación autónoma de las autoridades en el gobierno universitario. Y, mientras algunas universidades cofinanciadas han roto ya esos esquemas, algunas universidades públicas los han asumido, dando pie a un debilitamiento de la universidad como espacio de construcción de la ciudadanía en el Ecuador.

En suma, la evaluación de desempeño revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior, el estudiante y la misma universidad, por lo que realmente no está integrada en un sistema de educación superior, realidad que ya fue diagnosticada en la evaluación de hace dos décadas: “En el Ecuador –se decía n 1989- no existe un sistema de educación superior universitario, en sentido estricto. Lo que hay es un conjunto de instituciones universitarias independientes unas de otras y que a nivel administrativo tienen ciertos mecanismos de cooperación” (CONUEP, 1992:107). Ello evidencia la *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a los principios de equidad y excelencia.

La *brecha tecnológica*, por su parte, evidencia un *conjunto universitario en transición*, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo exhibe fuertes asimetrías en la incorporación de modernas tecnologías de información y comunicación como soportes del proceso académico entre las IES ecuatorianas. Aun cuando se registra un grupo de universidades públicas plenamente insertas en el andarivel tecnológico, la mayoría no lo están; en cambio, las cofinanciadas exhiben una mayor inclinación hacia la

modernización tecnológica, en contraste con las autofinanciadas que evidencian similar rezago que las públicas, lo que se contradice con su venta de una imagen moderna y tecnologizada a la sociedad.

Sin embargo, la evaluación ha puesto sobre el tapete, precisamente, la no neutralidad de lo tecnológico. La heterogeneidad de “lo laboratorial” en las universidades, por ejemplo, no puede ser entendida solo como un aspecto meramente técnico. En realidad expresa una heterogeneidad de conceptos y prácticas en torno a la formación del/a estudiante que evidencian, una vez más, la ausencia de una política pública que haya definido un paradigma educativo y organizativo que oriente la educación superior del Ecuador en todas las áreas del conocimiento. En consecuencia, cada universidad resuelve, de acuerdo a sus particulares criterios, si equipar o no equipar laboratorios, y con qué equipar, en carreras que, sin embargo, son de interés público y cuyo ejercicio tiene un impacto social muy amplio (salud, seguridad alimentaria, soberanía económica y territorial, infraestructura, educación, etc).

Como se ha podido apreciar en esta evaluación, los desiguales desempeños de las universidades en torno a lo democrático y lo tecnológico tienden a desfasarse.. Así, las universidades públicas que, en general, exhiben un alto desempeño como espacios de construcción de ciudadanía, exhiben menores calificaciones en los aspectos relativos al acompañamiento tecnológico al proceso de enseñanza-aprendizaje; mientras las universidades privadas que, en general, registran un pobre desempeño en el subcriterio *deberes y derechos* estudiantiles, mejoran su posicionamiento en la evaluación del *sopORTE académico*. Estas desigualdades y desfases en el desempeño universitario obstaculizan una acumulación integrada de propósitos encaminados a la construcción de un sistema nacional de educación superior.

La agregación ponderada de los subcriterios e indicadores permite, precisamente, captar los diferentes desempeños de las IES en torno al criterio *Estudiantes* y establecer las siguientes categorías (Véase Cuadro 3.17).

- Una primera compuesta por nueve universidades (13%), siete públicas y dos cofinanciadas y autofinanciadas, que exhiben desempeño superior al 65% ;
- una segunda categoría conformada por 18 IES (26%), 12 públicas y 4 particulares (una cofinanciada), con un desempeño medio-alto entre 65 y 50%);
- una tercera constituida por 15 universidades (22 %) que registran un desempeño medio-bajo con promedios entre 50% y 40%; y
- Una cuarta categoría integrada por 26 IES (22%) - 24 autofinanciadas y cofinanciadas y 2 públicas- con un desempeño inferior al 40%.

Cuadro 3.17 Desempeño de las universidades en Criterio Estudiantes

Promedio > 65%	65% > Promedio > 50%
ESCUELA POLITECNICA DEL LITORAL ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO ESCUELA POLITECNICA NACIONAL PONTIFICIA U. CATOLICA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR UNIVERSIDAD DE CUENCA UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL UNIVERSIDAD DEL AZUAY UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	E. POLITECNICA AGROPECUARIA E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO U. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO U. INTERNACIONAL SEK U. AGRARIA DEL ECUADOR U. ESTATAL DE BOLIVAR U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI U. NACIONAL DE CHIMBORAZO U. NACIONAL DE LOJA U. NAVAL MORAN VALVERDE U. POLITECNICA SALESIANA U. SAN FRANCISCO DE QUITO U. TECNICA DE LOJA U. TECNICA DE MACHALA U. TECNICA DE MANABI U. TECNICA DEL NORTE U. TECNICA L. VARGAS TORRES U. TECNOLOGICA ISRAEL
50% > Promedio > 40%	Promedio < 40%
E. POLITECNICA JAVERIANA U. ALFREDO PEREZ GUERRERO U. CASA GRANDE U. CATOLICA DE CUENCA U. CATOLICA DE GUAYAQUIL U. DE LAS AMERICAS U. DE LOS HEMISFERIOS U. ESTATAL DE MILAGRO U. ESTATAL DE SANTA ELENA U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI U. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO U. TECNICA DE BABAHOYO U. TECNICA DE COTOPAXI U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	E. POLITECNICA AMAZONICA E. POLITECNICA PROF MONTERO L. U. AUTONOMA DE QUITO U. CRISTIANA LATINOAMERICANA U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS U. DE OTAVALO U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS U. ESTATAL AMAZONICA U. IBEROAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERAMERICANA DEL ECUADOR U. INTERCONTINENTAL U. INTERCULTURAL U. INTERNACIONAL DEL ECUADOR U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE U. METROPOLITANA U. OG MANDINO U. PANAMERICANA DE CUENCA U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI U. REGIONAL DE LOS ANDES U. SAN ANTONIO DE MACHALA U. TECNICA JOSE PERALTA U. TECNOLOGICA AMERICA U. TECNOLOGICA ECOTEC U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL U. TECNOLOGICA INDOAMERICA UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Fuente: Base de datos del CONEA (2008)

Elaboración: CONEA

La naturaleza de los agrupamientos confirma lo evidenciado a lo largo del análisis: un rendimiento predominante en las *medianías* en el grueso de universidades ecuatorianas

(43, 63.2%) en relación a este criterio, que delata las limitaciones y obstáculos que tienen para construirse como entidades democráticas y modernas.

INVESTIGACIÓN

4.1 Contenido y alcance de la evaluación

Sobre la base de la experiencia de la ejecución del *Primer Programa de Ciencia y Tecnología*, la *Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología* (SENACYT) estableció como política central “impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación a fin de revertir la situación actual de atraso en una ventaja competitiva para el país, al servicio de su desarrollo integral”¹. Para lograr este objetivo, la SENACYT se planteó las estrategias siguientes:

- a) el reconocimiento y valoración social de la CyT e innovación a través de, entre otros, la generación de una cultura de ciencia y tecnología ligada al desarrollo de la educación;
- b) el perfeccionamiento de las capacidades de los actores para manejar, integrar y utilizar los recursos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;
- c) la generación y transferencia de productos científicos, tecnológicos y de innovación; y
- d) el fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología.

El modelo de desempeño de las IES del país en el área de investigación que sustenta el presente informe, de manera coincidente, se basa en una estructura de evaluación que tiene como ejes de articulación las líneas estratégicas arriba mencionadas y cuya pertinencia consideramos que continua vigente. Focalizado en uno de los actores claves del sistema de ciencia y tecnología, las instituciones de educación superior, el modelo considera tres grandes criterios alrededor de los cuales se articulan un conjunto de subcriterios e indicadores que permiten evaluar el nivel de desempeño e integración con la docencia de las actividades de investigación que llevan a cabo las universidades y escuelas politécnicas. La estructura jerárquica de evaluación para el área de investigación se presenta en el Gráfico No. 1.

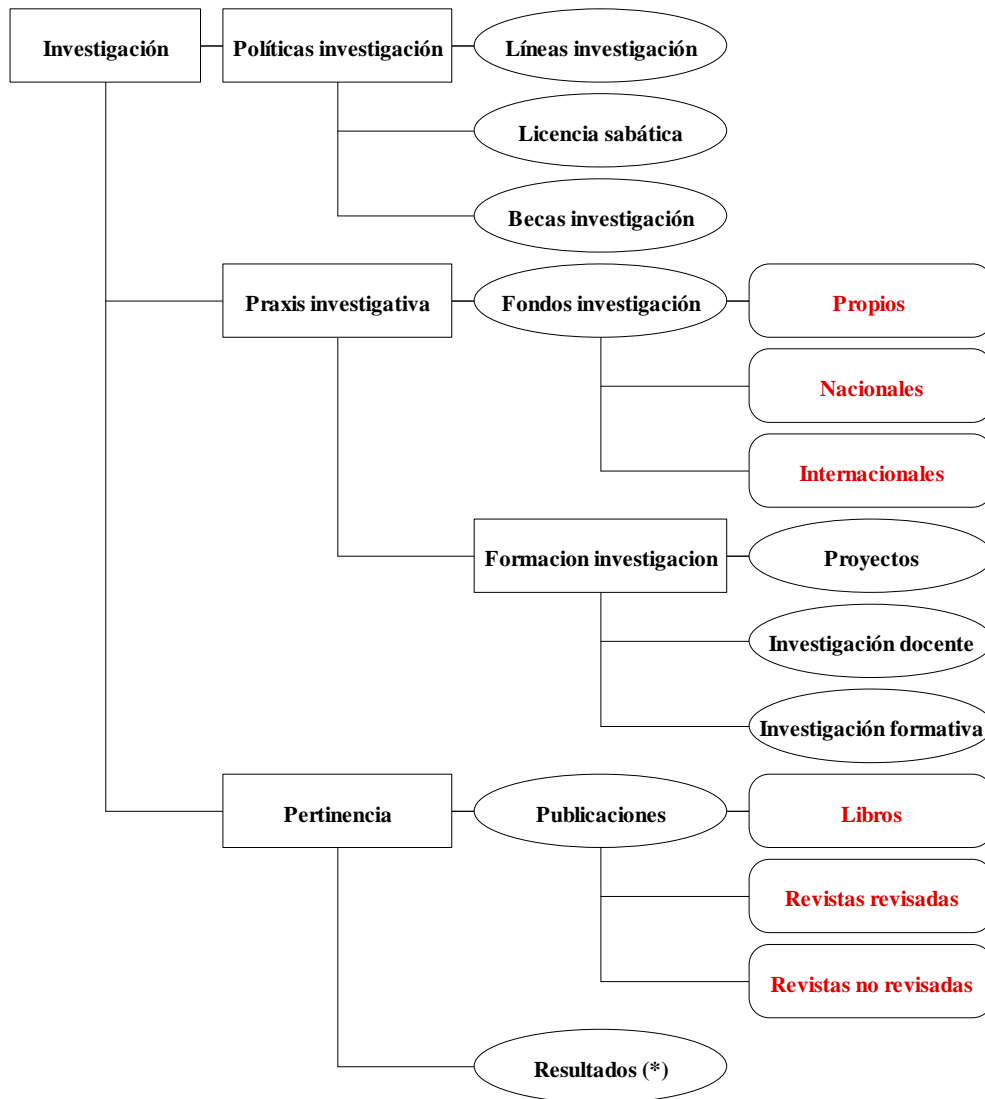
El primer subcriterio se refiere a las *políticas de investigación* trazadas por las IES, que se traducen, por una parte, en la formulación de *líneas de investigación*, y, por otra, en el desarrollo y consolidación de un *núcleo docente* como factor decisivo en la implementación de una estrategia de investigación por parte de las universidades. El otorgamiento de *licencias, sabáticos* y la concesión de *becas de investigación* a las y los docentes son los dos indicadores seleccionados para “medir” el nivel de compromiso de una IES con la formación de su planta de docentes-investigadores.

El segundo subcriterio de evaluación se denomina *praxis investigativa* y considera los factores básicos que permiten establecer la intensidad o nivel de implementación de las políticas de investigación. El número de *proyectos de investigación* que lleva a cabo la IES, el nivel de participación de los docentes (*investigación docente*) y el grado de involucramiento de los estudiantes en las actividades de investigación (*investigación*

¹ SENACYT. *Políticas de Investigación en Ciencia y Tecnología en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca, enero 2003.

formativa) son los tres indicadores reagrupados bajo el subcriterio *formación investigativa*, que conjuntamente con el indicador fondos investigación definen la estructura arborescente del segundo criterio. Este último distingue los recursos que una IES asigna a sus actividades de investigación (*fondos propios*), los recursos provenientes de instituciones nacionales (*fondos nacionales*) y las donaciones de organismos internacionales (fondos internacionales).

Gráfico 4.1 Estructura de evaluación para la investigación universitaria



Por último, el tercer criterio, *pertinencia de la investigación*, está enfocado a la evaluación de los alcances y logros de la investigación. Teniendo en cuenta los niveles relativamente bajos de la actividad de investigación en el país, no se consideró apropiado ‘medir’ el

impacto de la actividad de investigación mediante el número de patentes o innovaciones tecnológicas, como es práctica en este tipo de evaluaciones. En el presente análisis, la pertinencia de la investigación es evaluada a través de dos indicadores: i) los resultados de la investigación, un parámetro cualitativo que trata de sintetizar los logros e impactos sociales de la investigación; y ii) las publicaciones científicas de las y los docentes de la IES y que, en principio, se supone presentan los avances y alcances de sus actividades investigativas. Se ha considerado oportuno establecer una distinción entre la publicación de libros, artículos en revistas científicas indexadas o revisadas por pares y artículos en publicaciones de carácter científico no revisadas por pares académicos.

Con el objeto de tener una cabal comprensión de la actividad de investigación que realizan las IES, es necesario relativizar el alcance y contenido del término “investigación” y situarlo en el contexto de la realidad de la universidad ecuatoriana. Tradicionalmente se han distinguido dos tipos de investigación, aunque los avances científicos tienden a eliminar la frontera que las separa. Por una parte, la *investigación aplicada*, orientada hacia la producción de innovaciones o hacia la formulación de acciones prácticas y que tiene como criterio el valor económico y la utilidad social. Por otra, la *investigación básica*, aquella que se justifica por sí misma, que tiene como criterio el valor científico y como actor la comunidad científica². Mientras esta última es prácticamente inexistente en el país, e irrelevante para los objetivos de la presente evaluación, es la primera la que interesa como una de las expresiones del vínculo y compromiso del sistema universitario con la sociedad.

En el contexto del presente informe, se evalúa la investigación que llevan a cabo las IES bajo dos perspectivas complementarias. En primer término, como el conjunto de estudios, análisis y actividades que tienen como finalidad la producción y difusión de conocimiento, que promueven una comprensión reflexiva y una crítica fundamentada de la sociedad y sus relaciones con el entorno, dando respuesta a un amplio rango de preocupaciones, demandas y problemas sociales en diferentes áreas, incluidos los requerimientos de la producción y las demandas del mercado, pero superando su reducido alcance en términos de rendimientos y productividad. En este sentido, la estructura de evaluación y los indicadores seleccionados son suficientemente universales en la medida que pueden aplicarse a todo el universo de evaluación (68 IES) sin el riesgo de afectar un caso particular por su inaplicabilidad. Se debe reconocer a la universidad ecuatoriana como un conjunto heterogéneo de instituciones, con misiones y objetivos diferenciados e insertas en realidades y entornos socioeconómicos concretos. Sin embargo, esta heterogeneidad no exime a las instituciones de un mínimo grado de compromiso con la sociedad.

La segunda perspectiva tiene que ver con la investigación asociada a la calidad de la docencia. No es posible concebir que todas las instituciones superiores se dediquen a la investigación en el sentido tradicional, anteriormente señalado; pero existe una actividad de investigación, ligada a la docencia, que constituye un elemento esencial de la enseñanza universitaria. Se trata de una *investigación de tipo catedrática* orientada a la actualización y profundización de la propia docencia con la finalidad de contribuir permanentemente a

² Claudio Rama. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*. Lima, Perú: Asamblea Nacional de Rectores, 2008.

mejorar la calidad de la educación universitaria. Sus líneas dominantes son de tipo disciplinaria y se articulan fuertemente con el currículo. Este tipo de investigación no puede estar ausente de la actividad académica de la docencia universitaria, independientemente de la misión, objetivos y tamaño de la universidad. En las secciones siguientes se evalúa el desempeño de las IES en el área de la educación bajo estas dos perspectivas y en el marco de la estructura jerárquica anteriormente resumida.

4.2 Políticas de Investigación

Líneas de investigación

El compromiso de las universidades con una praxis de la investigación pasa ante todo por la existencia de una política de investigación sustentada en la definición de estrategias claras de investigación, coherentes con la misión y objetivos de la universidad, articulada con las actividades de docencia, respaldada por estructuras institucionales y organizacionales de soporte y con una clara asignación de los recursos humanos y materiales, en otras palabras, “la administración social del conocimiento requiere un mínimo de capacidades de los diversos actores, instituciones e infraestructura donde se desenvuelve, así como objetivos que orienten e insumos para la actividad”³. Bajo el criterio *políticas de investigación*, el modelo de evaluación que sustenta el presente estudio considera dos aspectos fundamentales:

1. la existencia al interior de las IES de *líneas de investigación* o *ejes temáticos* que catalicen su funcionamiento y estén acopladas a su quehacer académico. Estas *líneas* deben estar explícitamente definidas, integradas a las actividades docentes y tener estructuras académicas e institucionales de soporte claramente establecidas; y
2. el empeño de las IES por constituir una *masa crítica de docentes* que aseguren la ejecución y continuidad de la actividad investigativa. Dentro de este último se incluyen la concesión a los docentes de un año sabático (*licencia sabática*) las facilidades que otorga la IES para realizar estudios o trabajos de investigación fuera de sus actividades de docencia (*becas investigación*).

De las 68 universidades de pregrado analizadas en la presente sección, únicamente veinte presentan líneas de investigación que pueden ser consideradas como claramente definidas y con un soporte administrativo establecido dentro de su estructura académica, aunque no siempre están articuladas a las actividades docentes (Cuadro 4.1). En la mayoría de IES, en cambio, existe una confusión entre una línea de investigación, área de conocimiento o simplemente estructura académica en facultades y carreras⁴.

³ C. Quevedo. “Propuesta de Política Nacional de Ciencia y Tecnología”. En SENACYT. *Políticas de investigación de Ciencia y tecnología en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador. Universidad de Cuenca, FUNDACYT, 2003.

⁴ Un número de universidades han suministrado como líneas de investigación simplemente las carreras de su oferta académica.

Cuadro 4.1 IES con líneas de investigación definidas

E. POLITECNICA NACIONAL
E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO
E. POLITECNICA DEL LITORAL
U. AGRARIA
U. CATOLICA DE CUENCA
U. CATOLICA DE GUAYAQUIL
U. CENTRAL
U. DE CUENCA
U. DE GUAYAQUIL
U. DE LAS AMERICAS
U. DE OTAVALO
U. DEL AZUAY
U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE
U. NACIONAL DE CHIMBORAZO
U. NACIONAL DE LOJA
U. POLITECNICA SALESIANA
U. SAN FRANCISCO DE QUITO
U. TECNICA DEL NORTE
U. TECNICA DE LOJA
U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL

Fuente: Base de datos del CONEA
Elaboración: CONEA

Los resultados del análisis muestran sin ambigüedad que la universidad ecuatoriana, con excepciones aisladas, no ha logrado estructurar áreas de investigación en el sentido de un conjunto de unidades académicas que investigan temas afines y complementarios y cuyo propósito es fomentar el desarrollo de líneas y proyectos interdisciplinarios. A pesar de que algunas universidades declaran contar con centros de transferencia de tecnología o centros y unidades académicas de investigación, de acuerdo a la información disponible, se trata de 'estructuras' muy débiles, que parecerían responder más a inquietudes individuales de tipo catedrático y sometidas constantemente a la presión de la demanda docente. Este tipo de iniciativas individuales todavía no han logrado insertarse en sistemas universitarios de investigación con múltiples actores, con claros sistemas de incentivos internos y externos, inserción en redes de investigación internacionales y con beneficios económicos para los investigadores y las instituciones (Rama:2008)⁵.

⁵ La evaluación universitaria del CONUEP de 1989 ya identificó este rasgo en los emergentes proyectos de investigación de los años 80, a saber, su conformación "por iniciativa de los investigadores" indicándose que "la programación, más que reflejar las necesidades institucionales o los requerimientos de la respectiva zona de influencia, responde más bien a las inquietudes personales de los investigadores..." (1992:54).

Sin embargo, es necesario destacar tendencias aisladas de algunas universidades que están buscando desarrollar estrategias orientadas a reconfigurar sus estructuras académicas promoviendo un proceso de reingeniería institucional que les permita transformar sus lógicas exclusivamente docentes. Así, la creación de las llamadas “incubadoras tecnológicas”, aunque todavía en una etapa embrionaria en el país, empiezan a tomar forma en algunas universidades⁶. Se trata de esfuerzos aislados con el fin lograr un ambiente de investigación, administrado profesionalmente, que apoye la selección de una idea a incubar con alta participación de sus centros académicos, a través de grupos de investigación que puedan ofrecer los servicios de asistencia en la preparación de un plan de negocios, en la investigación de mercados y aspectos de comercialización.

Otro aspecto que cabe señalar respecto a las políticas de investigación de las universidades es aquel que tiene que ver con la integración de los cursos de posgrado en la actividad investigativa de las IES. A pesar de la expansión acelerada de este tipo de oferta académica en los últimos años, su enfoque es tipo profesionalizante, con muy escasa o quizá nula relación con líneas o proyectos de investigación de la IES respectiva. Las tesis o trabajos de titulación de las maestrías, por ejemplo, que podrían ser aprovechadas y constituir un insumo valioso para el enriquecimiento y fortalecimiento de las actividades de investigación, son en general trabajos aislados, al margen de una estructura o proyecto de investigación de más largo alcance.

Becas y año sabático

Respecto a las políticas de las universidades orientadas al desarrollo y capacitación de sus docentes en temas de investigación, estas son muy limitadas. A pesar de que la *Ley Orgánica de Educación Superior* (2000) establece claros mecanismos y disposiciones para la capacitación docente⁷, únicamente el 0.9 % de los docentes universitarios recibieron en el año 2008 algún tipo de facilidad para su capacitación mediante apoyo para pasantías o becas de investigación o la concesión de un año sabático. De este total, el 66% correspondió a las universidades públicas y solamente el 34% a las instituciones cofinanciadas y autofinanciadas; distribución que muestra un tratamiento asimétrico en la capacitación de los docentes de las instituciones estatales y privadas; asimetría aún más notoria si se tiene en cuenta que las primeras representan solamente el 38% del total de establecimientos de enseñanza superior.

Únicamente 15 IES (22.1%) reportan (sin verificación por parte del CONEA) la concesión de año sabático a sus docentes, aunque muy por debajo del número que correspondería al cumplimiento de las normas vigentes. De igual manera, la concesión de becas o licencias remuneradas para pasantías, preparación de textos a asistencia a cursos académicos es

⁶ Ejemplos de estas iniciativas constituyen el *Centro de Investigación Científica y Tecnológica – CICYT* (ESPOL), la *Unidad de Incubadora Empresarial* (U. San Francisco de Quito) y el *Instituto Tecnológico* (Escuela Politécnica Nacional).

⁷ El Art. 57 de la LOES establece que después de cuatro años de titularidad las instituciones de educación superior brindaran las facilidades (exoneración de obligaciones docentes y mantenimiento de la remuneración) para preparar textos, asistir a pasantías y cursos de perfeccionamiento académico. Asimismo, se dispone que luego de seis años de labores ininterrumpidas, los docentes podrán solicitar un año de permiso (remunerado) para realizar estudios o trabajos de investigación.

largamente ignorada por las IES. Solamente un número reducido de instituciones (13 y sin verificación) señalan este tipo de facilidades otorgadas a sus docentes. En este punto, es necesario destacar que ninguna universidad señaló la existencia de un ‘fondo de desarrollo académico’⁸ o la existencia de un ‘programa de capacitación con prioridades, cupos y mecanismos de evaluación’, como explícitamente lo exige la ley vigente.

Cuadro 4.2 Becas de investigación y años sabáticos según tipo de universidad

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinancia- das	Total	% sobre total docentes
Becas Investigación	95	30	49	174	0.5
%	54.6	17.2	28.2	100	
Año Sabático	111	10	18	139	0.4
%	79.9	7.2	12.9	100	
Total	206	40	67	313	0.9
%	65.8	12.8	21.4	100	

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

La agregación ponderada de los indicadores sobre estrategias y líneas de investigación y el apoyo de las IES para desarrollar o consolidar un núcleo docente de investigadores permite evaluar el desempeño de las IES respecto al criterio *políticas de investigación* con los resultados que se resumen en el Cuadro 4.3. Tomando como referencia (*benchmark*) las universidades con la más alta valoración respecto al indicador, el cuadro presenta en la columna izquierda aquellas IES con una calificación promedio superior al 70% y que representan únicamente el 26.5% de las instituciones de educación del país. Por otra parte, en la columna derecha, constan aquellas IES que, además de no contar con líneas definidas de investigación, no proporcionan incentivos o facilidades para la capacitación de sus docentes.

⁸ El Art. 77 de la LOES dispone el establecimiento de un Fondo de desarrollo académico institucional, cuya distribución asigna como primera prioridad la capacitación de docentes e investigadores a nivel de posgrado.

Cuadro 4.3 Desempeño de las IES respecto a Políticas de Investigación⁹

Mayor a 75 %	0 %	
*E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	*E. POLITECNICA JAVERIANA	*U. INTERCONTINENTAL
*E. POLITECNICA DEL LITORAL	*E. POLITECNICA AGROPECUARIA	*U. INTERCULTURAL
*E. POLITECNICA NACIONAL	*E. POLITECNICA AMAZONICA	*U. INTERNACIONAL
*U. AGRARIA	*E. POLITECNICA MONTERO L.	*U. METROPOLITANA
*U. DE CUENCA	*U. ALFREDO PEREZ GUERRERO	*U. NAVAL MORAN V.
*U. CATOLICA DE GUAYAQUIL	*U. AUTONOMA DE QUITO	*U. OG MANDINO
*U. CENTRAL	*U. CASA GRANDE	*U. PANAMERICANA DE CUENCA
*U. DE GUAYAQUIL	*U. DE ESPEC. TURISTICAS	*U. SAN GREGORIO
*U. DE LAS AMERICAS	*U. DE LOS HEMISFERIOS	*U. POLITECNICA DEL CARCHI
*U. DE OTAVALO	*U. DEL PACIFICO	*U. REGIONAL DE LOS ANDES
*U. DEL AZUAY	*U. AMAZONICA	*U. TECNICA DE MANABI
*U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE	*U. DE BOLIVAR	*U. TECNICA DE QUEVEDO
*U. NACIONAL DE CHIMBORAZO	*U. DE MILAGRO	*U. TECNICA JOSE PERALTA
*U. NACIONAL DE LOJA	*U. DEL SUR DE MANABI	*U. TECNOLOGICA AMERICA
*U. POLITECNICA SALESIANA	*U. PENINSULA DE SANTA ELENA	*U. TECNOLOGICA ECOTEC
*U. SAN FRANCISCO DE QUITO	*U. IBEROAMERICANA	*U. TECNOLOGICA INDOAMERICA
*U. TECNICA DE LOJA	*U. INTERAMERICANA	*U. TECNOLOGICA ISRAEL
*U. TECNICA DEL NORTE		*U. TECNOLOGICA SAN ANTONIO
*U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL		*UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

4.3 Formación investigativa

Proyectos de investigación

El número de proyectos de investigación llevados a cabo por las IES durante el período 2006 – 2008 fue de 1.334¹⁰ proyectos, de los cuales el 53% correspondió a universidades públicas y el 47% restante a universidades cofinanciadas y autofinanciadas. La inversión promedio por proyecto fue de alrededor de \$ 20.000, monto que muestra que se trata de proyectos de pequeña escala. Es importante señalar que del total de proyectos, alrededor del 50% se concentran únicamente en seis¹¹, es decir en el 9% de las universidades del país (Cuadro 4.4).

De la información suministrada por las IES y su correspondiente verificación, se constata que únicamente un reducido número de instituciones entienden un proyecto de investigación como “un procedimiento científico que usa el método científico basado en reproductibilidad y falsabilidad para recabar información y formular hipótesis acerca de un fenómeno social o científico empleando las diferentes formas de investigación”. Existe una

⁹ El listado de las IES en la categoría respectiva sigue un orden alfabético y no puede interpretarse como un orden cardinal o de “ranking”.

¹⁰ Según datos elaborados por el ex – CONACYT, hacia 1989 se registraron las siguientes estadísticas: 139 centros de investigación; entre 3.500 y 3.800 investigadores; y 2.300 proyectos (CONEUP, 1992:18).

¹¹ E. Politécnica del Litoral, E. Politécnica del Ejército, E. Politécnica Nacional, U. Católica de Quito, U. de Cuenca y U. San Francisco de Quito.

notoria confusión sobre el contenido, la organización y los métodos de un proyecto de investigación. Muchas universidades consideran la realización de monografías o tesis de

Cuadro 4.4 Proyectos de investigación e inversión promedio por proyecto

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinanciadas	Total
Número de proyectos	708	493	133	1334
%	53.1	37.0	10.0	100
Inversión por proyecto (\$)	25,183	13,002	17,019	19,867

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

maestrías como proyectos de investigación, que, en el mejor de los casos, deberían formar parte de un proyecto y de una línea de investigación. En realidad, se trata de trabajos que, en muchos casos, no cumplen con las características básicas de una producción académica, sin relación con líneas de investigación de la unidad o facultad respectiva, y, por lo tanto, con una escasa conexión con trabajos similares. Se trata más bien de trabajos aislados para el cumplimiento de los requisitos formales de la titulación académica. En otros casos, se presentan como proyectos de investigación trabajos de servicios o consultoría, que, por su contenido y temática, tampoco responden a una estrategia de investigación, sino a oportunidades de generar recursos para la institución. La confusión es aún mayor cuando algunas universidades presentan como proyectos de investigación actividades que ni remotamente están vinculadas al quehacer académico¹². Esta situación es preocupante ya que refleja, por parte de algunas instituciones, un desconocimiento del significado y contenido de la actividad investigativa de una institución de educación superior.

Únicamente un limitado número de universidades registran proyectos de investigación definidos y estructurados y que responden a líneas de investigación claramente establecidas. El Cuadro 4.5 muestra las IES que han reportado por lo menos un proyecto de investigación por carrera y las IES que no registran proyectos de investigación (las IES que no constan en la lista son instituciones que tienen menos de un proyecto de investigación por carrera). Al respecto cabe destacar las siguientes observaciones:

- de las 25 IES que no llevan a cabo proyectos de investigación, 22 corresponden a universidades autofinanciadas;
- en el caso de las instituciones públicas (26 IES), únicamente dos IES no registran proyectos de investigación;

¹² Entre las actividades investigativas señaladas por las universidades figuran ‘proyectos de investigación’ como: Actualización y Revalorización de los Inventarios de Activos Fijos [de la institución], Estadísticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Autoevaluación con fines de Mejoramiento de la Facultad de Ciencias Empresariales, Justificativo para Adscribir la Escuela de Bellas Artes a la Facultad de Ciencias Sociales, ...

- de las 68 IES analizadas en la presente sección, 27 IES (25%) corresponden a instituciones de carácter técnico (escuelas politécnicas, universidades técnicas y tecnológicas), de las cuales ocho no realizan proyectos de investigación. Más aún, el 75% de los proyectos llevados a cabo por este grupo de universidades corresponde solamente a 5 instituciones.

Cuadro 4.5 Proyectos de investigación por carreras universitarias

<i>IES con uno o más proyectos de investigación por carrera</i>	<i>IES que no registran proyectos de investigación</i>	
*E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	*E. POLITECNICA JAVERIANA	*U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE
*E. POLITECNICA DEL EJERCITO	*U. SAN GREGORIO	*U. METROPOLITANA
*E. POLITECNICA DEL LITORAL	*U. ALFREDO PEREZ GUERRERO	*U. OG MANDINO
*E. POLITECNICA NACIONAL	*U. AUTONOMA DE QUITO	*U. PANAMERICANA DE CUENCA
*PONTIFICIA U. CATOLICA	*U. CASA GRANDE	*U. POLITECNICA DEL CARCHI
*U. AGRARIA	*U. CRISTIANA LATINOAM.	*U. TECNICA JOSE PERALTA
*U. CENTRAL	*U. DE ESPEC. TURISTICAS	*U. TECNICA DE BABAHOYO
*U. DE CUENCA	*U. DE OTAVALO	*U. TECNOLOGICA AMERICA
*U. DEL AZUAY	*U. DEL PACIFICO	*U. TECNOLOGICA ECOTEC
*U. NAVAL MORAN V.	*U. IBEROAMERICANA	*U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL
*U. POLITECNICA SALESIANA	*U. INTERAMERICANA	*U. TECNOLOGICA ISRAEL
*U. SAN FRANCISCO DE QUITO	*U. INTERCONTINENTAL	*UNIVERSITAS EQUATORIALIS
*U. TECNICA DE LOJA	*U. INTERCULTURAL	

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Las observaciones anteriores permiten dos reflexiones adicionales. En primer lugar, y salvando algunas excepciones, el desarrollo de actividades de investigación para una gran mayoría de instituciones privadas autofinanciadas no constituye un objetivo prioritario, o simplemente no consta en sus agendas. El problema no pasa únicamente por la limitación de recursos, ya que las IES autofinanciadas que si registran actividades de investigación, parte de esta es financiada con fondos propios.

En segundo lugar, llama la atención que un número significativo de instituciones con orientación técnica cuya actividad investigativa es inexistente. Esto corrobora la tesis ya sugerida en el capítulo anterior, de que la denominación politécnica, técnica o tecnológica no constituye sino una mera declaración de la misión de la institución para los trámites de su aprobación legal, o simplemente un membrete como parte de una estrategia de mercado para captar un segmento estudiantil con vocación hacia carreras técnicas y menos propenso a la exigencia académica.

Participación docente y estudiantil

El número de proyectos de investigación revela únicamente de manera parcial el grado de compromiso de una institución universitaria con la actividad de investigación. La participación de las y los docentes y de las y los estudiantes en las actividades de

investigación son dos indicadores complementarios que permiten establecer una idea aproximada de la intensidad de la actividad investigación que tiene lugar en una IES.

Con el fin de “medir” el grado de involucramiento de las y los docentes en los proyectos de investigación de una IES se solicitó el ‘número de profesores a los cuales se reconoce por lo menos 20 horas mensuales dedicadas a actividades de investigación’. Al respecto, la información proporcionada por un número considerable de IES es altamente contradictoria. Instituciones que señalan cero fondos asignados a actividades de investigación, o que no tienen definidas líneas de investigación, o simplemente que no registran proyectos de investigación, consignan un índice relativamente alto de docentes que participan en proyectos de investigación. Bajo estas limitaciones, y luego de una verificación de coherencia de los datos, se constató que, en el 2008, el número de docentes universitarios con una carga horaria que incluye actividades de investigación fue de 1.187, cifra que representa el 3.6% del total de docentes universitarios¹³. Cabe destacar (Cuadro 4.6) el nivel relativamente bajo de docentes-investigadores –respecto del total del cuerpo docente- en las universidades públicas (2.9%) en relación a las universidades cofinanciadas (5.8%) y, en menor grado, a las autofinanciadas (4%). Sin embargo, en el conjunto del sistema universitario, las primeras absorben alrededor del 51% de las y los docentes-investigadores (Cuadro 4.7). Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el 70% de los docentes-investigadores de las universidades autofinanciadas y cofinanciadas (42 instituciones) están concentrados solamente en 4 universidades¹⁴.

Cuadro 4.6 Docentes investigadores como porcentaje del total de docentes según tipo de universidad

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinanciadas
Mujeres	2.3	5.5	3.9
Hombres	3.1	5.9	4.0
Total	2.9	5.8	4.0

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El desequilibrio de género en las actividades de docencia-investigación de la universidad ecuatoriana constituye un fenómeno persistente, ya advertido en el año 2001, cuando se realizó el primer estudio sobre la organización de la investigación científica en el Ecuador con un enfoque de género¹⁵. Sin embargo, no deja de llamar la atención al constatarse que,

¹³ De acuerdo al estudio citado del CONUEP, en 1989 el porcentaje de docentes involucrados en actividades de investigación fue de 33% (1992:18, 35). Sin embargo, cifras más recientes han estimado, para el año 2001, en 1620 el número total de investigadores/as en el país (Quevedo:2003).

¹⁴ Pontificia Universidad Católica, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad San Francisco de Quito y Universidad Técnica Particular de Loja.

¹⁵ Véase Silvia Vega. “La preeminencia masculina en la organización de la investigación científica en el Ecuador”. En Silvia Vega, María Cuvi y Alexandra Martínez. *Género y ciencia. Los claroscuros de la investigación científica en el Ecuador*. Quito: Abya Yala, 2001, pp. 45-99.

en la actualidad, predomina la matrícula femenina universitaria. A contracorriente de esa tendencia, en el terreno de la investigación existe un absoluto predominio de docentes hombres (73%) frente a únicamente el 24% de docentes mujeres, siendo este desequilibrio más acentuado en las universidades públicas (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7 Docentes investigadores según género y tipos de universidad

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinanciadas	Total
Investigadores	600	337	250	1187
%	50.5	28.4	21.1	100
Hombres	466	228	176	870
%	77.7	26.2	20.2	73.3
Mujeres	134	109	74	317
%	22.3	32.3	29.6	26.7

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Otro aspecto que merece atención, es la alta correlación entre el porcentaje de docentes a tiempo completo y el porcentaje de docentes con asignación de carga horaria investigativa, tendencia que corrobora la constatación de que es difícil para una IES desarrollar una mínima actividad de investigación sin una planta estable de docentes a tiempo completo. La información suministrada por las IES muestra que en 31 instituciones no existe ninguna participación de la planta docente en actividades de investigación, precisamente aquellas con un alto porcentaje de docentes contratados por horas de clase o a tiempo parcial.

Por último, se debe reconocer que la institucionalización de la carrera docente-investigador se encuentra todavía en una etapa incipiente en del sistema universitario del país, aun dentro de las universidades que muestran niveles de desempeño netamente superiores al resto de IES. No se ha constatado la reglamentación de una estructura de remuneraciones en función de una diferenciación de asignación de responsabilidades y modalidades contractuales que reconozca incentivos y beneficios de acuerdo a aportes y resultados de la investigación. En general, prima la lógica de la remuneración por antigüedad y carga docente.

Respecto a la participación de las y los estudiantes en proyectos de investigación, nuevamente la información suministrada por las IES presenta, en muchos casos, altas inconsistencias como las señaladas anteriormente en relación a la participación docente. Solamente cabe añadir la existencia de casos en los que se reporta una significativa participación estudiantil en actividades de investigación, sin que exista participación docente, o no se reporten proyectos de investigación. Resulta difícil imaginar el desarrollo de proyectos o actividades de investigación únicamente conducidas por estudiantes. De todas maneras, en promedio, la información sobre este indicador coincide con el indicador anterior: en 32 IES los estudiantes no están involucrados en ninguna actividad investigativa.

Como se explicó al inicio, el agrupamiento de estos tres indicadores (proyectos de investigación, participación docente y participación de estudiantes) en un indicador compuesto corresponde, en el modelo de evaluación, al subcriterio denominado *Formación Investigativa*. Con el fin de corregir parcialmente las inconsistencias señaladas en valoración de este criterio, se ha establecido una fuerte interacción¹⁶ entre los indicadores *proyectos, participación docente y participación de estudiantes*. En otras palabras, elevadas tasas de participación docente o estudiantil no compensan un bajo desempeño en cuanto al número de proyectos, por ejemplo.

Cuadro 4.8 Desempeño de las IES en Formación Investigativa

Promedio mayor a 60 / 100	Promedio menor a 20%	
*E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	*U. METROPOLITANA	*U. INTERCONTINENTAL
*E. POLITECNICA DEL EJERCITO	*U. TECNOLOGICA SAN ANTONIO	*U. INTERCULTURAL
*E. POLITECNICA DEL LITORAL	*U. REGIONAL DE LOS ANDES	*U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE
*E. POLITECNICA NACIONAL	*E. POLITECNICA AMAZONICA	*U. OG MANDINO
*PONTIFICIA U. CATOLICA	*U. DEL SUR DE MANABI	*U. PANAMERICANA DE CUENCA
*U. DE BOLIVAR	*E. POLITECNICA JAVERIANA	*U. SAN GREGORIO
*U. AGRARIA	*U. ALFREDO PEREZ GUERRERO	*U. POLITECNICA DEL CARCHI
*U. CATOLICA DE CUENCA	*U. AUTONOMA DE QUITO	*U. TECNICA DE BABAHOYO
*U. CENTRAL	*U. CASA GRANDE	*U. TECNICA JOSE PERALTA
*U. DE CUENCA	*U. CRISTIANA LATINOAM.	*U. TECNOLOGICA AMERICA
*U. DEL AZUAY	*U. DE ESPEC. TURISTICAS	*U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL
*U. NACIONAL DE LOJA	*U. DE OTAVALO	*U. TECNOLOGICA ISRAEL
*U. NAVAL MORAN V.	*U. DEL PACIFICO	*UNIVERSITAS EQUATORIALIS
*U. POLITECNICA SALESIANA	*U. IBEROAMERICANA	
*U. SAN FRANCISCO DE QUITO	*U. INTERAMERICANA	
*U. TECNICA DE LOJA		
*U. TECNICA DE AMBATO		

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El Cuadro 4.8 resume el comportamiento de las IES respecto al criterio formación investigativa. Se presentan, por una parte, las instituciones con un promedio superior a 60 sobre un total de 100, promedio que puede definirse como un nivel satisfactorio dentro de los estándares de las universidades del país; y, por otra, las IES con un nivel menor al 20% respecto a la formación investigativa. En el primer caso, es necesario insistir que no se trata de un “ranking” de las IES respecto al criterio, sino un conjunto de universidades que, de acuerdo a los indicadores retenidos, a la ponderación asignada y al grado de interacción

¹⁶ Una explicación detallada sobre los aspectos metodológicos de interacción entre indicadores se encuentra en el documento ‘Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior’, anexo al presente reporte.

entre los indicadores, estarían dentro de la categoría de instituciones de educación con un promedio más alto que el resto de las universidades del país.

Una lectura del cuadro anterior permite identificar con claridad dos categorías de universidades respecto a la *formación investigativa*. Por una parte, se tiene un grupo minoritario de instituciones (25%) que ejecutan proyectos de investigación con participación de sus docentes y estudiantes, en las que se advierte cierta preocupación y nivel de articulación, aunque todavía débil, entre la actividad docente y los problemas del entorno social y económico. De ellas, 10 (58.8%) son públicas, 5 (29.4%), cofinanciadas y 2 (11.8%), autofinanciadas. Por otra parte, se evidencia un número importante de IES (41%) en las que cualquier actividad de investigación, ya sea ligada a la misma docencia o a las demandas sociales, está por completo ausente de su quehacer “académico”. De éstas, 3 (10.7%) son públicas; 2 (7.1%) son cofinanciadas y 23 (82.1%) son autofinanciadas.

4.4 Fondos para Investigación

Un parámetro cuantitativo que refleja la intensidad de la actividad investigativa en una IES es el monto de los recursos destinados a esta actividad. En el presente estudio se ha tomado como indicador los fondos (propios de la IES, provenientes de asignaciones nacionales e internacionales), expresados como porcentaje del presupuesto de operación de la institución para el año 2008. Nuevamente se presentan notorias inconsistencias en la información sobre los presupuestos de investigación, el número de proyectos y la participación de docentes¹⁷.

Cuadro 4.9 Origen de los fondos para investigación según tipo de universidades

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinanciadas	Total
Total Investigación (\$)	17,829,873	6,409,828	2,263,477	26,503,178
%	67.3	24.2	8.5	(100)
Origen de los fondos:				
Propios	6,619,402	3,211,012	242,999	10,073,413
%	65.7	31.9	2.4	(38.0)
Nacionales	8,233,428	2,682,592	1,066,517	11,982,537
%	68.7	22.4	8.9	(45.2)
Internacionales	2,977,043	516,224	953,961	4,447,228
%	66.9	11.6	21.5	(16.8)

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

De acuerdo a la información suministrada por las IES, el monto destinado a proyectos de investigación en el año 2008 alcanzó 26.5 millones de dólares, cifra que representa el 2.6% del presupuesto total de de las instituciones universitarias. El origen de los fondos (Cuadro

¹⁷ Por ejemplo, se reportan proyectos de investigación pero sin fondos para investigación o con cero participación de docentes; en otros casos, la inconsistencia es inversa, tal es el caso de algunas instituciones que declaran llevar a cabo más de 100 proyectos de investigación sin fondos para ejecución.

4.9) es, principalmente, de origen nacional (45%) y proviene de convenios y contratos con instituciones del gobierno (SENACYT, ministerios) y/o con organismos de carácter local y regional (municipios, consejos provinciales). La segunda fuente de financiamiento la constituyen las propias universidades que, en promedio, cubren el 38% de la inversión en investigación con fondos de sus presupuestos de operación. Por último, la tercera fuente de financiamiento proviene de acuerdos o convenios con instituciones y organizaciones internacionales y representa alrededor del 17% de la inversión total en investigación.

Las cifras globales, sin embargo, encubren diferencias significativas en cuanto al financiamiento según tipo de universidades. Dos observaciones ameritan atención: en primer lugar, el 67% de toda la inversión en investigación está concentrada en las universidades públicas y únicamente el 8.5% corresponde a las instituciones autofinanciadas. En segundo lugar, del total de fondos proveniente de los recursos propios de la universidad, que suma aproximadamente diez millones de dólares, únicamente el 2.4% corresponde a las universidades autofinanciadas. Nuevamente se constata una tendencia recurrente a lo largo del presente análisis: la concentración de actividades de investigación únicamente en un reducido número de universidades del país.

Cuadro 4.10 Fondos de investigación como porcentaje del presupuesto según tipo de IES

	Origen de los fondos			Total
	Propios	Nacionales	Internacionales	
Públicas	1.0	1.2	0.4	2.6
Cofinanciadas	1.6	1.3	0.3	3.1
Autofinanciadas	0.2	0.9	0.8	2.0
Total	1.0	1.2	0.4	2.6

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Los Cuadros 4.10 y 4.11 presentan un resumen de los fondos de investigación en relación al presupuesto de las universidades y la lista de universidades en las cuales los fondos de investigación (propios, nacionales o extranjeros) exceden el 1% de sus presupuestos. Al respecto cabe notar:

- a) Sobre el total de universidades, 35 IES, de las cuales 28 (80%) corresponden a universidades autofinanciadas, no asignan ningún monto de su presupuesto a actividades de educación;
- b) 25 IES (36.8%) cuentan con fondos de financiamiento de investigación provenientes de asignaciones y/donaciones provenientes de organismos e instituciones nacionales (SENACYT o convenios y contratos con instituciones nacionales);
- c) Únicamente 13 universidades (19.1%) financian parcialmente sus actividades de investigación con donaciones provenientes del extranjero.

Cuadro 4.11 Fondos de investigación como % del presupuesto de las IES

	<i>Propios</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Internacionales</i>
E. POLITECNICA NACIONAL	8.8	10.7	0.5
U. DE CUENCA	1.0	2.8	3.4
E. SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	2.2	3.6	0.7
E. POLITECNICA DEL EJERCITO	2.8	0.1	2.2
PONTIFICIA U. CATOLICA DEL ECUA	4.2	0.2	0.4
U. CATOLICA DE CUENCA	1.5	1.5	0.6
U. DEL AZUAY	0.4	3.1	0.1
U. DE LOS HEMISFERIOS	2.9	0.0	0.0
E. POLITECNICA AGROPECUARIA DE MANABI	2.8	0.0	0.0
U. AGRARIA DEL ECUADOR	0.8	0.0	0.0
E. SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	0.1	0.5	0.2
U. DE LAS AMERICAS	0.0	0.8	0.0
U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	0.1	0.6	0.0
U. CENTRAL DEL ECUADOR	0.1	0.4	0.1
U. DE GUAYAQUIL	0.1	0.4	0.0
E. POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	0.1	0.0	0.0
E. POLITECNICA JAVERIANA DEL ECUADOR	0.1	0.0	0.0

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Sobre el financiamiento de la investigación por parte de las universidades es necesario tener en cuenta algunas consideraciones:

1. Como se señaló anteriormente, la principal fuente de financiamiento de la investigación universitaria proviene de recursos estatales. Evidentemente, estos recursos resultan sumamente limitados de tal manera que el Ecuador ocupa los últimos lugares en América Latina si se considera la asignación a la investigación en relación al PIB. Históricamente, la limitación de fondos estatales y su alta volatilidad y variabilidad determina que las asignaciones a investigaciones sean un rubro de gasto público con alta elasticidad respecto a los ciclos de la economía nacional. Estos fondos, al no estar considerados como una categoría de gasto corriente (con baja elasticidad), se vean afectados por los fluctuaciones del equilibrio presupuestario.
2. Sin embargo, la restricción de las asignaciones gubernamentales no puede ser esgrimida como justificación para el pobre nivel de desempeño del sistema universitario del país en el área de investigación; más aún, no sería esta la causa principal. La evaluación de conjunto de los indicadores de las IES permite concluir que este bajo nivel de desempeño obedecería, más bien, al hecho de que la investigación no constituye una prioridad para la enseñanza universitaria en la mayoría de instituciones. Los recursos con los que cuentan las universidades, especialmente algunas públicas, son asignados prioritariamente al desarrollo de la infraestructura física, o a su crecimiento extensivo (proliferación de extensiones y centros de apoyo), inversiones que no guardan proporción con los recursos marginales o inexistentes asignados a actividades de investigación.

3. En términos económicos, la inversión en investigación, en cierta medida, es un gasto de riesgo que puede representar retornos directos (patentes, regalías¹⁸) o indirectos (prestigio de la universidad, calidad de la enseñanza) en el mediano y largo plazo. Esta observación explica la escasa o nula actividad de investigación que llevan a cabo la mayoría de las universidades privadas autofinanciadas del país. Como demuestran los indicadores que sustentan el presente estudio, la educación superior autofinanciada, con las excepciones del caso, es concebida como una actividad empresarial, y, por consiguiente, la rápida recuperación de la inversión y la maximización del beneficio son los objetivos que determinan las prioridades de esos centros de enseñanza. Aquí cabe la observación de la *Red Universitaria Mundial para la Innovación*¹⁹: “Con pocas excepciones, estos actores del sistema de educación superior con ánimo de lucro carecen del compromiso y la capacidad para participar en tareas de investigación o de servicios. Tampoco están interesados en dotarse de las instalaciones necesarias para la investigación, ofrecen pocas titulaciones en ciencias u otros campos que requieren inversión en equipamiento y, en general, no se muestran interesados en los roles culturales y sociales de la educación superior. Se valora y se respalda el conocimiento que puede generar ingresos. A los campos de estudio que producen pocos ingresos se les resta importancia, o incluso se los descarta”.
4. Una fuente de financiamiento, prácticamente inexistente en el sistema de investigación universitario del país y que podría aliviar el déficit de recursos, es aquella proveniente del servicio comercial o de la derivación de servicios tecnológicos como resultado de las actividades de investigación. Como se analizará más adelante, la investigación aplicada orientada hacia la producción de innovaciones o hacia la formulación de acciones prácticas, y que tiene como criterio el valor económico y la utilidad social, se encuentra todavía en una fase embrionaria de desarrollo.

4.5 Pertinencia de la investigación

La pertinencia de la investigación tiene que ver con realidades y necesidades concretas sobre todo del entorno local y regional en el cual se inserta una institución de educación superior. El análisis de la información recopilada en el marco de la presente evaluación revela una articulación sumamente débil de la investigación académica con el contexto económico y social. La pertinencia de la investigación, en términos de aplicabilidad de sus resultados, o de impacto económico de sus innovaciones, es prácticamente nula. Se debe admitir que este problema escapa del ámbito exclusivamente académico y tiene que ver con el modelo tradicional de desarrollo del país. La escasa o nula demanda de innovación tecnológica ha contribuido notoriamente a reforzar esa endémica desarticulación academia – aparato productivo – sociedad. Un modelo económico sustentado en la importación de

¹⁸ Resulta de interés señalar que, de acuerdo al estudio del CONUEP, “entre 1970 y 1986 en el Ecuador se registraron 529 patentes, de las cuales únicamente 43 fueron nacionales. De este conjunto de patentes registradas solamente se explotan 15, es decir, apenas el 2.7%” (1992:17).

¹⁹ Global University Network for Innovation – GUNI. *La Educación Superior en Tiempos de Cambio – Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Barcelona, España: Ediciones Mundi-Prensa, 2009.

bienes de capital y tecnología, en la compra indiscriminada de paquetes y procesos tecnológicos, ha creado un entorno ciertamente desfavorable para un proceso de despegue en el área de innovación y desarrollo tecnológico.

Sin embargo, el bajo nivel de desempeño en investigación no se limita únicamente a los aspectos productivistas de esta actividad. Debe reconocerse una ausencia preocupante de la comunidad académica en el debate y discusión en torno a la agenda de desarrollo nacional. Salvo esporádicos pronunciamientos, los temas energéticos, mineros, de aprovechamiento de recursos, de ordenamiento territorial y de los problemas ambientales, entre otros, cuya concreción marcará el futuro del país, no han sido objeto de análisis e investigación por parte de los centros universitarios. Más aun, el debate sobre el actual proyecto de *Ley Orgánica de Educación Superior*, que debía haber constituido un espacio de reflexión acerca de la situación universitaria y su proyección futura, se ha centrado en una discusión enfocada más a temas de forma que a una discusión enriquecedora sobre la problemática universitaria. Todo esto dentro de un sistema universitario con un exceso asombroso de carreras y maestrías en “educación superior”, “docencia universitaria”, “ciencias de la educación” etc.

Resultados

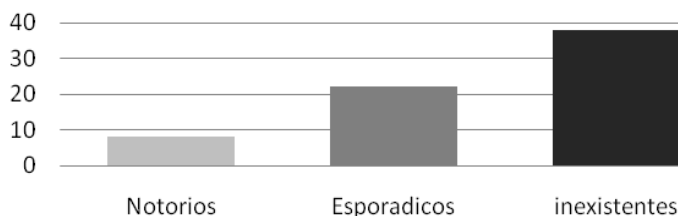
Dados los escasos niveles de investigación, resulta difícil la definición de estándares que permitan una evaluación cuantitativa del desempeño de la universidad ecuatoriana en el campo de la investigación. La información disponible se basa en una apreciación cualitativa de los resultados de investigación alcanzados por las universidades por parte de los equipos del CONEA encargados de la verificación de la información suministrada por las IES. En este contexto, los informes de los equipos profesionales permiten concluir que únicamente 8 instituciones de educación superior (11.8%) presentan resultados de investigación que puede ser calificados como *notorios* (en relación al total de las universidades). Los resultados de 22 universidades han sido calificados como esporádicos y corresponden más a iniciativas de carácter personal antes que la consecuencia de programas de investigación trazados por unidades o centros de investigación. El 56% (38 IES) de las universidades no reportan ningún resultado, simplemente por ausencia de actividades de investigación.

Publicaciones

Dentro del conjunto de indicadores que permiten captar el nivel de producción investigativa se ha incluido el correspondiente a *publicaciones académicas*. Tres tipos de publicaciones de las y los docentes, cada una con su peso respectivo, se distinguen bajo este indicador: libros, artículos publicados en revistas revisadas / indexadas y artículos publicados en revistas no revisadas. Sobre la base de las publicaciones por cada cien docentes durante el trienio 2006 – 2008 los resultados se resumen como sigue:

Fig. 2 Resultados de las actividades de investigación

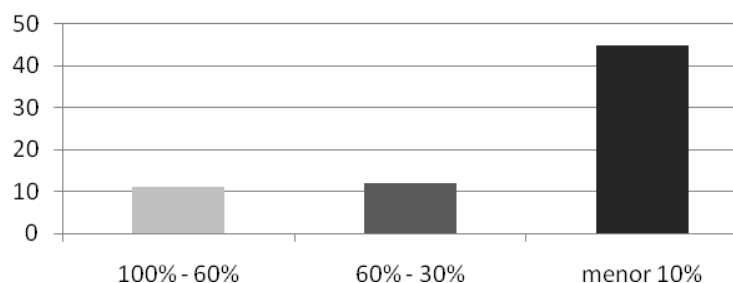
(número de IES que presentan resultados:)



- a) 16 IES consignan en promedio uno o más libros publicados anualmente por cada 100 docentes, siendo necesario destacar los casos de tres universidades con un promedio superior a 3 libros anuales. Sin embargo, este indicador debe ser tomado con cautela ya que no en todos los casos ha sido posible verificar si se trata de publicaciones registradas bajo el código ISBN como se especificó al solicitar la información. Hasta donde ha sido posible constatar, se trata más bien, en la mayoría de casos, de textos, manuales didácticos, guías de enseñanza que poco tienen que ver con una producción académica de carácter científico e investigativo.
- b) Algo similar ocurre con las publicaciones en revistas no revisadas. La mayoría de artículos son publicados en revistas de las propias universidades, que salvo muy contadas excepciones, son revistas que incluyen artículos de opinión y versan sobre eventos de la vida académica o dan cuenta de actos administrativos. Difícilmente se puede calificar a dichas publicaciones como publicaciones académicas.
- c) En cuanto a las publicaciones en revistas revisadas, la información disponible se acerca más a la realidad por cuanto a través de Internet fue posible verificar parcialmente la exactitud de la información. Únicamente 10 universidades (14.7%) registran un promedio anual de uno o más artículos publicados en revistas científicas revisadas por cada 100 profesores de su planta docente (45 IES -66.2%- no registran publicación alguna). Se destacan tres universidades (Escuela Politécnica del Litoral, Escuela Politécnica Nacional y Universidad San Francisco de Quito) con un promedio notablemente superior al resto de las universidades del país.

Sobre la base de los indicadores referentes a publicaciones y resultados de la investigación se ha construido un indicador compuesto o subcriterio que permite “medir” el nivel de pertinencia de la investigación científica de la universidad ecuatoriana. Tomando como referencia (*benchmark*) la valoración alcanzada por las cinco primeras universidades (100%), el Gráfico 3 presenta la totalidad de las IES clasificadas en tres categorías: un grupo minoritario de universidades (14.7%) que se sitúan en un rango entre el 100% y 60% de pertinencia; un segundo grupo constituido por 12 IES (17.6%) que alcanzan una ponderación entre el 60% y 30%; y por último, la mayoría de universidades del país -45 IES- (66.2%), de las cuales 35 son autofinanciadas, que no superan el 30 por ciento.

Fig. 3 Numero de IES por categorías de pertinencia de la investigación



Nuevamente, llama la atención la heterogeneidad de la universidad ecuatoriana en cuanto a los niveles de investigación que desarrollan. Más aún, no se trata propiamente de heterogeneidad sino, como ya se ha evidenciado en otro capítulo de este informe, de *polarización*: mientras un grupo minoritario de instituciones demuestran que la investigación está en sus agendas y estrategias de desarrollo universitario, para la gran mayoría de las universidades ese no es el caso.

4.6 Conclusiones

Una comprensión del alcance y significado de la evaluación de las actividades investigativas de la universidad ecuatoriana no puede limitarse a una simple generalización de los resultados de las valoraciones sobre los indicadores y criterios que sustentan el modelo de evaluación. La inclusión de dos elementos es pertinente: una dimensión diacrónica que permita situar la evaluación de desempeño en el contexto de la dinámica de un proceso, y las notorias asimetrías entre los objetos evaluados. Respecto al primero, la lectura de la evaluación de los indicadores analizados requiere ser completada con los resultados del diagnóstico sobre la situación de la investigación en ciencia y tecnología en el Ecuador en el período 1996 – 2001²⁰ que se resume en el Cuadro 4.12.

Aunque el mencionado autor señala algunos progresos en el desarrollo de la investigación durante el período analizado, las conclusiones resumidas en el cuadro anterior son válidas y pertinentes y coinciden con los resultados del presente análisis. En términos generales, la investigación científica no ha logrado todavía consolidarse en procesos robustos, sustentados en nuevas dinámicas institucionales, organizativas y financieras. El pasaje de una investigación incipiente, unidisciplinaria, con bajos niveles de pertinencia y escasamente institucionalizada al interior de las IES, hacia una investigación transdisciplinaria, orientada hacia el análisis de problemas, políticas y sistemas y sólidamente institucionalizada en las estructuras universitarias, constituye un desafío que exige acciones urgentes. Algunas universidades, en un número reducido, han empezado a enfrentar este reto. Estas excepciones conducen a incorporar en el análisis el segundo elemento anteriormente referido, consistente en las notorias asimetrías entre el conjunto de

²⁰ Carlos Quevedo T. Situación de la Ciencia y la Tecnología en el Ecuador en 2001. Quito: SENACYT – FUNDACYT, 2002. La evaluación del CONUEP de 1989 identificó idénticas problemáticas en el campo de la investigación (1992).

instituciones de educación superior del país en materia de investigación científica y tecnológica.

Cuadro 4.12 Indicadores de desempeño de la investigación en el Ecuador (1996-2001)

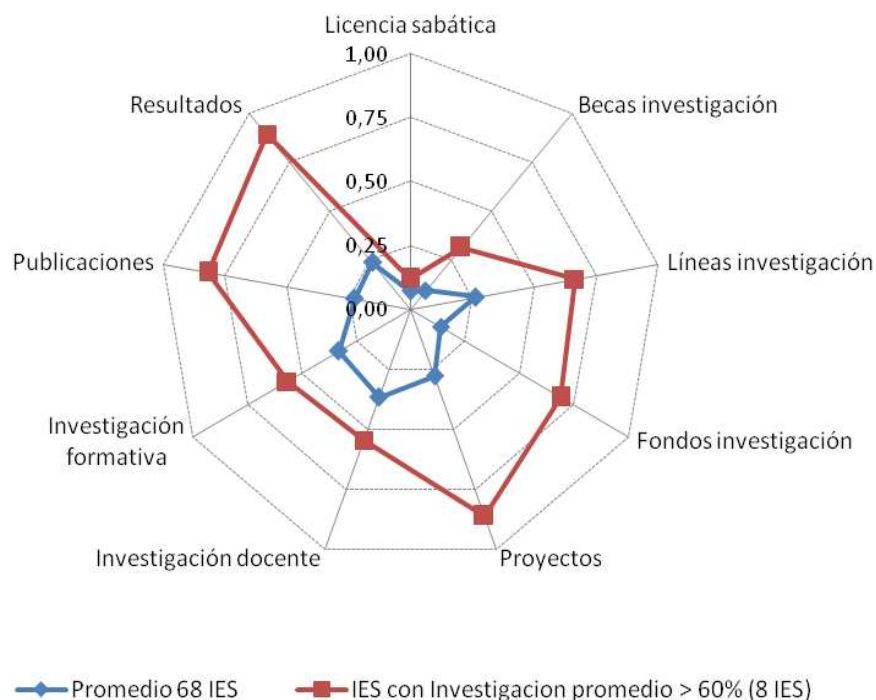
<i>Indicador</i>	<i>1996 – 2001</i>
Políticas de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Organización en la universidad: modelada por imperativos docentes con escasa atención a los investigativos. • Influenciada por contingencias políticas. • Escasa institucionalización de la actividad investigativa
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeños, unidisciplinarios, generalmente con un solo investigador relativamente experimentado
Investigación docente	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficientes estímulos a la creatividad en forma de remuneración y reconocimiento. • Incipiente profesionalización de la investigación en universidades. • Mayoría de investigadores sin títulos de posgrado en muchas de las áreas del conocimiento.
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Temática originada en interés del investigador, con escasa confirmación de la pertinencia • Procedimientos incipientes y no estandarizados de evaluación • Escasa difusión de los resultados • Escasa articulación, en forma de línea continuada de investigación
Recursos y financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuidades internas y contingencia de los recursos económicos dificultan la planificación de la investigación. • Infraestructura física, instrumentos y fuentes de información en su mayoría obsoleta, incompleta, orientada a la docencia.

Fuente: Quevedo, 2002.

Elaboración: CONEA

Como se señaló anteriormente, en lugar de hablar de un conjunto altamente heterogéneo de universidades, resulta más apropiado hablar en términos de un *conjunto cuyos elementos se sitúan en dos extremos* claramente visibles: un grupo de IES que se encuentran en un proceso de estructuración/consolidación de sus capacidades de investigación; y un numeroso grupo de instituciones con actividades investigativas prácticamente inexistentes. En el medio se tiene un tercer grupo con tendencias diferenciadas hacia estos dos polos. El Grafico 4 corrobora esta observación. En la figura están representados, a lo largo de los ejes, los indicadores utilizados en la evaluación. El polígono interior muestra el desempeño promedio de las 68 IES respecto a cada uno de los indicadores, mientras que el polígono exterior corresponde a las 9 universidades que han alcanzado una valoración global en investigación superior al 60%.

Gráfico 4.4 Desempeño en investigación de las universidades y escuelas politécnicas

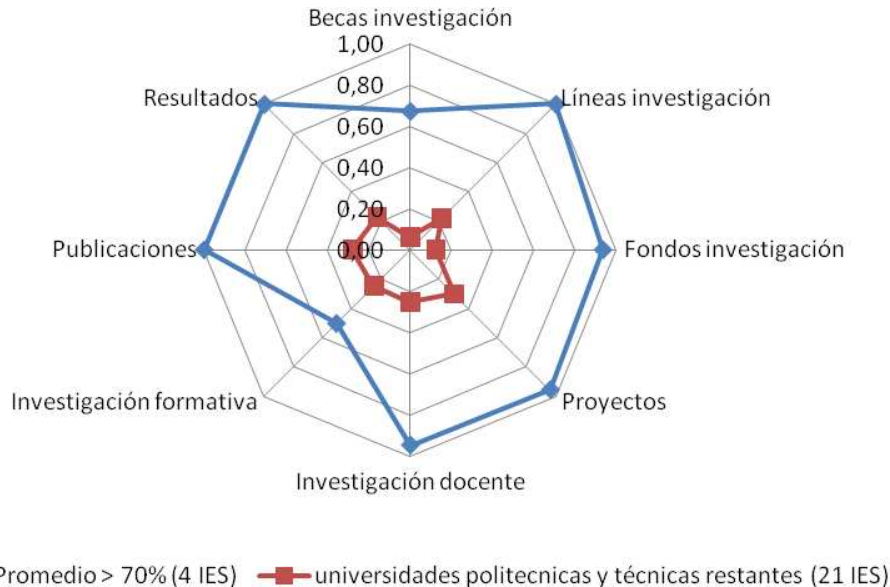


El gráfico muestra claramente que esas nueve universidades (13.2%) están notoriamente alejadas del promedio de las universidades del país, especialmente en las dimensiones de líneas de investigación, proyectos, resultados, publicaciones y fondos asignados para actividades. Respecto a *licencia sabática* y *becas de investigación*, las distancias son menores lo que lleva a concluir que, en su conjunto, la universidad muestra una debilidad preocupante en la formación de los recursos humanos para el desarrollo de actividades sustantivas de investigación.

Diferencias aún más marcadas se observan si se consideran las instituciones con orientación tecnológica, cuyo número, entre escuelas politécnicas, universidades técnicas y universidades tecnológicas totalizan 25 IES, es decir, el 37 por ciento del total de universidades (Gráfico 4.5). Con la excepción del indicador becas de investigación, se destacan claramente cuatro instituciones que, precisamente, se sitúan en el grupo de 9 universidades referidas anteriormente (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5 Desempeño en investigación de las escuelas politécnicas y

universidades técnicas y tecnológicas ²¹



Categorización de las IES

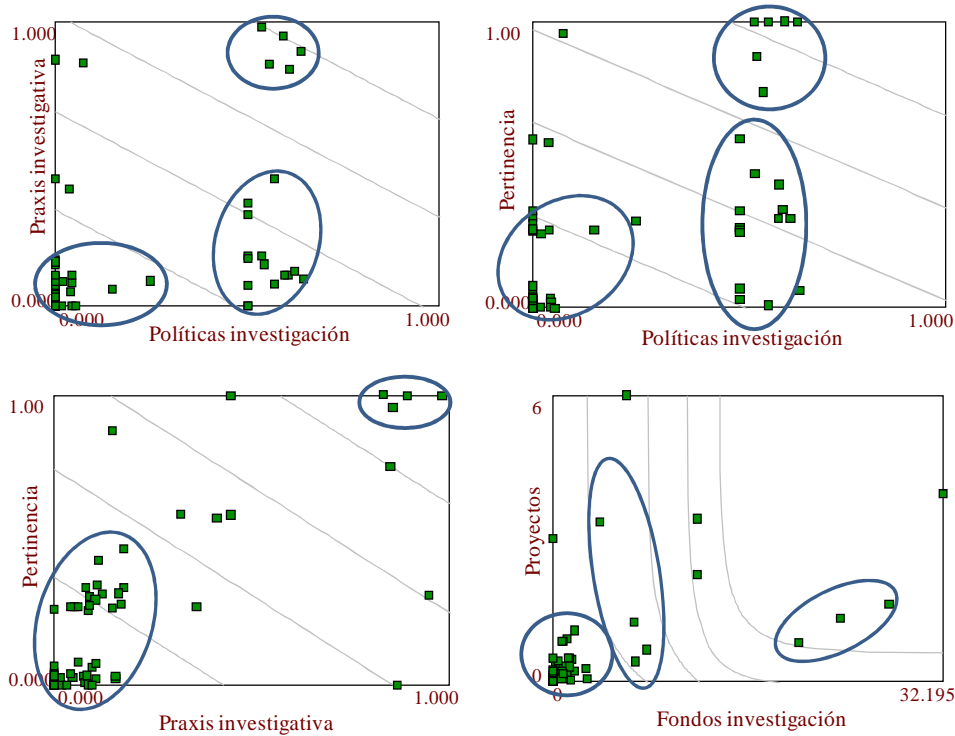
Según se explica en la descripción metodológica anexa al presente reporte²², las hipótesis que sustentan el modelo de evaluación de desempeño adoptado en el análisis asumen que cualquier diferencia entre dos valoraciones, por pequeña que sea, implicaría una estricta preferencia entre dos objetos evaluados. Sin embargo, teniendo en cuenta que las evaluaciones han sido generalmente obtenidas mediante un modelo que incluye cierto grado de discrecionalidad sobre la base de información imprecisa e incierta, resultaría un tanto arbitrario establecer afirmaciones concluyentes, especialmente sobre la base de indicadores de tipo cualitativo, caracterizados por cierto grado de subjetividad. Ante esta situación, cualquier ordenamiento cardinal de los objetos de evaluación no sería apropiado. En efecto, si el puntaje total en la evaluación de dos IES difiere en, por ejemplo 2%, no es estrictamente correcto afirmar que la calidad de desempeño de la una es superior a la otra. En este caso, el único ordenamiento que cabe debe sustentarse en la dirección de las diferencias y no en la magnitud de las diferencias; en otras palabras, se trata de un ordenamiento de tipo ordinal.

Por otra parte, el comportamiento del desempeño de las IES (Gráfico 6) en relación a los criterios e indicadores, aunque no es concluyente al interior de ciertos “grupos”, si permite identificar “racimos” (“clusters”) de instituciones para los cuales se puede concluir un nivel de desempeño similar y relativamente homogéneo.

²¹ Las cuatro IES referidas en el gráfico son: Escuela Politécnica del Litoral, Escuela Politécnica del Ejército, Escuela Politécnica Nacional y Universidad Politécnica Salesiana.

²² CONEA. “Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior”. Quito: CONEA, septiembre 2009. Véase en el *Anexo Técnico* a este informe.

Gráfico 4.6
Diagramas de correlación entre criterios e indicadores (ejemplos)



Teniendo en cuenta las aclaraciones anteriores, la evaluación de desempeño no permite establecer de manera concluyente un “ranking” de las IES, pero si agrupar a las universidades en categorías de calidad de desempeño respecto a los criterios principales y a subcriterios seleccionados, de tal manera que ese desempeño pueda ser comparable y posibilite llegar a conclusiones más claras y objetivas.

Sobre la base de estas consideraciones y de las valoraciones de las IES respecto a los indicadores y sus ponderaciones respectivas, el desempeño del conjunto de universidades y escuelas politécnicas puede ser agrupado en cuatro categorías como se detalla en el Cuadro 4.13.

Cuadro 4.13 Ecuador: desempeño de las IES respecto al criterio Investigación²³

<u>A: 100% - 60%</u>		<u>B: 55% -35%</u>	
*E. POLITECNICA DEL LITORAL *E. POLITECNICA DEL EJERCITO *E. POLITECNICA NACIONAL *PONTIFICIA U. CATOLICA *U. CENTRAL DEL ECUADOR *U. DE CUENCA *U. DEL AZUAY *U. POLITECNICA SALESIANA *U. SAN FRANCISCO DE QUITO		*E. POLITECNICA DE CHIMBORAZO *U. AGRARIA DEL ECUADOR *U. CATOLICA DE CUENCA *U. CATOLICA DE GUAYAQUIL *U. DE LAS AMERICAS *U. NACIONAL DE LOJA *U. TECNICA DE LOJA *U. TECNICA DE AMBATO *U. TECNICA DEL NORTE	
<u>C: 30% - 15%</u>		<u>D: < 14%</u>	
*U. DE GUAYAQUIL *U. DE OTAVALO *U. ESTATAL DE BOLIVAR *U. ESTATAL DE SANTA ELENA *U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI *U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE *U. NACIONAL DE CHIMBORAZO *U. NAVAL MORAN VALVERDE *U. TECNICA DE COTOPAXI *U. TECNICA DE MACHALA *U. TECNICA DE MANABI *U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO *U. TECNICA L. VARGAS TORRES *U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL *U. TECNOLOGICA INDOAMERICA		*E. POLITECNICA AGROPECUARIA *E. POLITECNICA AMAZONICA *E. POLITECNICA PROF MONTERO L. *E. POLITECNICA JAVERIANA *U. DE ESPEC. ESPIRITU SANTO *U. INTERNACIONAL SEK *U. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO *U. ALFREDO PEREZ GUERRERO *U. AUTONOMA DE QUITO *U. CASA GRANDE *U. CRISTIANA LATINOAMERICANA *U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS *U. DE LOS HEMISFERIOS *U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS *U. ESTATAL AMAZONICA *U. ESTATAL DE MILAGRO *U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI *U. IBEROAMERICANA DEL ECUADOR	
		*U. INTERAMERICANA DEL ECUADOR *U. INTERCONTINENTAL *U. INTERCULTURAL *U. INTERNACIONAL DEL ECUADOR *U. METROPOLITANA *U. OG MANDINO *U. PANAMERICANA DE CUENCA *U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI *U. REGIONAL DE LOS ANDES *U. SAN ANTONIO DE MACHALA *U. TECNICA JOSE PERALTA *U. TECNICA DE BABAHOYO *U. TECNOLOGICA AMERICA *U. TECNOLOGICA ECOTEC *U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL *U. TECNOLOGICA ISRAEL *UNIVERSITAS EQUATORIALIS	

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El Gráfico 4.7, por su parte, ilustra el desempeño promedio de cada categoría respecto al conjunto de indicadores que definen el criterio *investigación* y el 4.8 muestra la participación de los subcriterios *pertinencia*, *praxis investigativa* y *políticas de investigación* en el desempeño global de las IES.

²³ El orden en el que se presentan las IES es alfabético.

Gráfico 4.7
Ecuador: desempeño promedio de las IES por indicador en Investigación (2008)

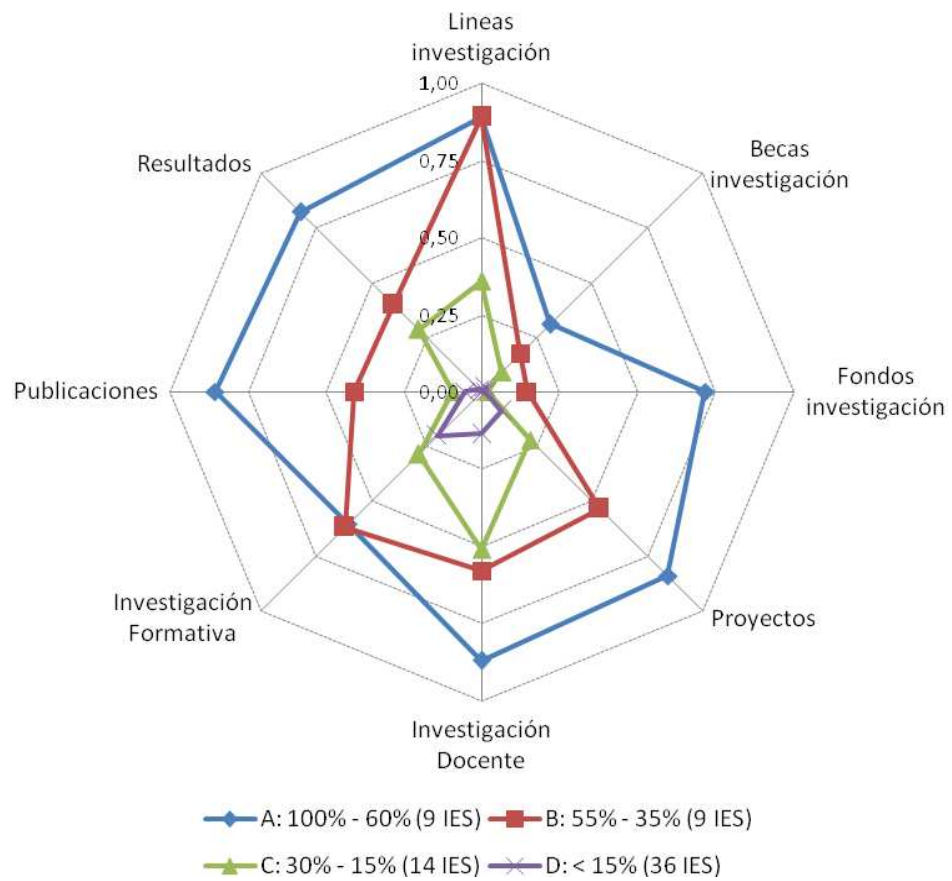
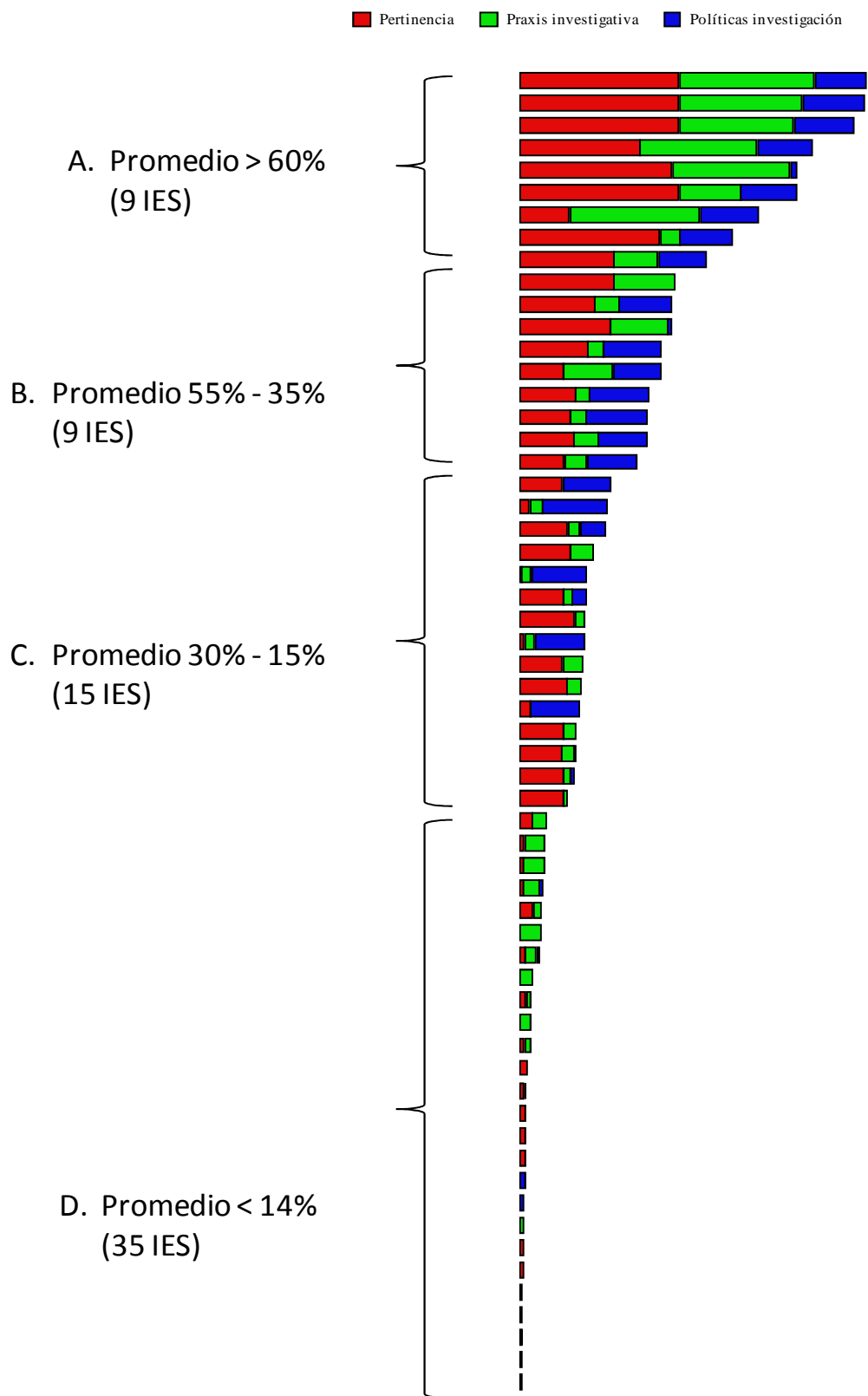


Gráfico 4.8

Investigación: participación de los subcriterios en la valoración de desempeño de las IES



GESTION

5.1 Contenido y estructura

La evaluación de la gestión y administración de los centros universitarios parte de la visión de la universidad como una organización profesional, con características diferenciadas de otras formas de organizaciones, ya sea organizaciones burocráticas (organizaciones tipo máquina), organizaciones empresariales u organizaciones adhocráticas¹. Como toda organización de tipo profesional, la universidad “es un conjunto estructurado para llevar a cabo un trabajo de expertos, en un entorno relativamente estable, con énfasis en la estandarización de competencias y servicios compartamentalizados, llevados a cabo por especialistas más bien autónomos e influyentes, con una administración que sirve de soporte antes que para ejercer funciones de comando y control”. Bajo esta perspectiva, la formulación de planes estratégicos, la definición de planes operativos y sus niveles de cumplimientos, indicadores comúnmente propuestos para medir la “eficiencia” en la gestión de las IES, pierden relevancia, tornándose en procesos disfuncionales al tratar “de calzar los componentes cuadrados de la planificación en los boquetes redondos de la organización”².

Los indicadores y criterios adoptados para el presente análisis³ trascienden por lo tanto los márgenes estrechos del enfoque tradicional de la gestión y administración y han sido seleccionados bajo la perspectiva de organizaciones socialmente pertinentes con un papel fundamental que desempeñar en la construcción social. El primer criterio de evaluación se refiere a las *políticas institucionales* (Gráfico 5.1), y se centra en dos aspectos que, sin ser exhaustivos, resultan emblemáticos en la proyección de la universidad hacia su entorno social. Estos aspectos están sintetizados en dos indicadores: *acción afirmativa y egresados*. El primero engloba normas y prácticas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades de grupos humanos tradicionalmente discriminados por su condición étnica, de género, de clase, así como por su orientación sexual. El segundo, comprende la pertinencia de la enseñanza universitaria a través de su relación con sus egresadas y egresados. Un seguimiento periódico y sistemático del desempeño de sus egresados como profesionales y ciudadanos es el mecanismo más idóneo para que una institución de educación superior pueda ajustar continuamente los perfiles de las carreras, las mallas curriculares y en general su desarrollo institucional a las cambiantes demandas de su entorno social.

El segundo criterio que interviene en el análisis, la *gestión interna* de las IES, incluye, en primer término, la gestión del presupuesto y básicamente se refiere a la medida en que los grupos de interés (profesores, alumnos, padres de los estudiantes y comunidades locales) pueden entender las bases sobre las cuales los recursos financieros son asignados y usados por la institución. En otras palabras, el indicador tiene que ver con la transparencia en el

¹ H. Mintzberg. *The Raise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press, 1996.

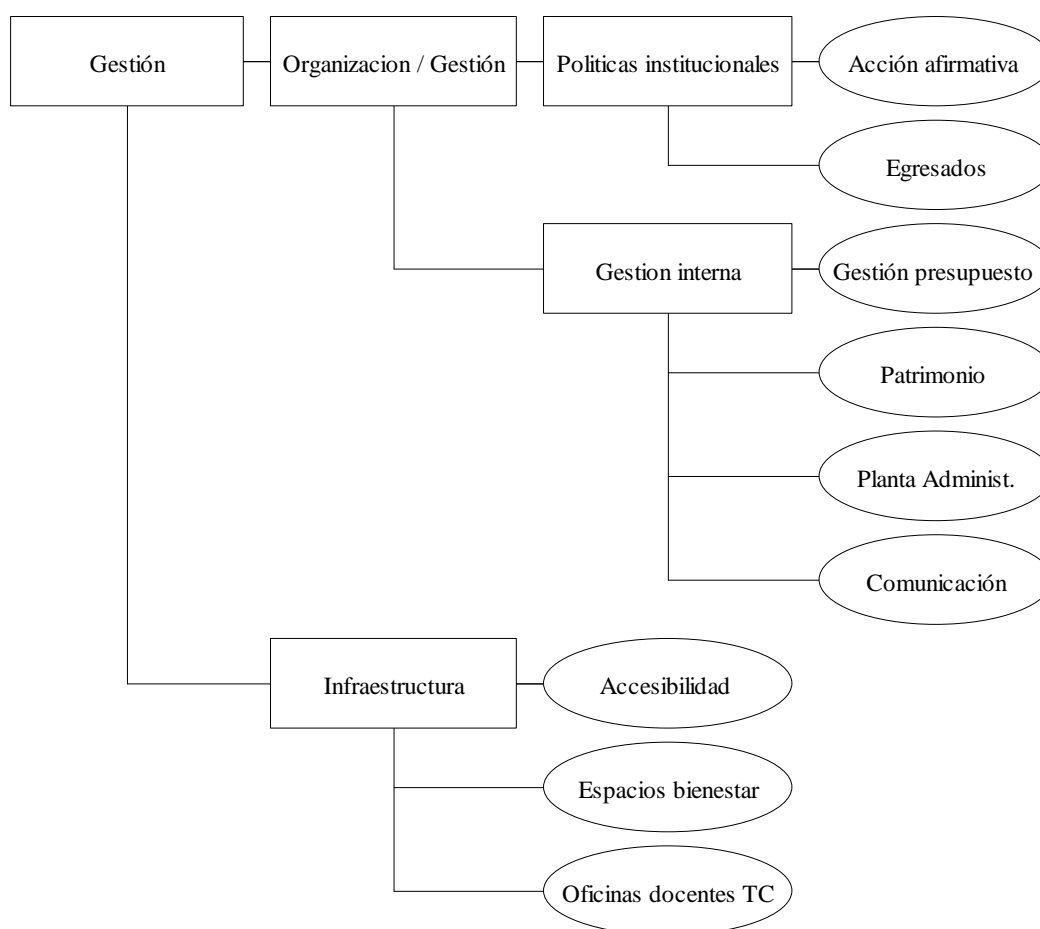
² C. Hardy, A. Langley, H. Mintzberg, J. Rose. “Strategic Formation in the University Setting”. En J. Bess (ed.) *College and University Organization: Insights for Behavioral Sciences*. New York: New York University Press, 1994.

³ El número de indicadores originalmente previstos para la evaluación tuvo que ser reducido, descartándose aquellos (5 indicadores) para los cuales la información suministrada por las IES fue considerada como altamente inconsistente.

manejo de los recursos, evaluada sobre la base del acceso, visibilidad, calidad y confiabilidad de la información sobre el presupuesto de la institución⁴. El segundo indicador se refiere al *patrimonio* de la universidad como evidencia de su consolidación como una organización financieramente sólida, con capacidad de operaciones financieras, y, sobre todo, con respaldo patrimonial como garantía institucional del cumplimiento de sus objetivos. El tercer indicador, *planta administrativa*, expresado como la relación entre empleados no docentes y el número de profesores a tiempo completo, tiene que ver con la eficiencia administrativa de la institución y refleja sus prioridades entre privilegiar una sólida planta docente a plena dedicación, o el establecimiento de pesadas burocracias internas. Por último, se ha incluido bajo el criterio de gestión el indicador *comunicación interna*, referido a la existencia de procesos y mecanismos de comunicación con la administración, docentes y estudiantes, tanto en la matriz como en las extensiones, centros de apoyo y programas semi-presenciales y a distancia.

El tercer criterio, *infraestructura de la IES*, incluye tres indicadores representativos de las instalaciones adecuadas para facilitar a estudiantes y docentes el desarrollo de las

Gráfico 5.1 Estructura de evaluación del criterio Gestión



⁴ J. Hallak. y M. Poisson. *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done* UNESCO: International Institute for Educational Planning, 2007.

actividades académicas: las facilidades de *acceso y movilidad para personas discapacitadas*, la existencia de *espacios de bienestar* que permitan, de una manera razonable, calificar a las instalaciones de una IES como un *campus* universitario, y las facilidades que la IES ofrece para el desarrollo de las labores de su planta docente a tiempo completo (*oficinas*). Cabe señalar que el criterio infraestructura adquiere una especial connotación en las circunstancias actuales de la universidad ecuatoriana, por el simple hecho de la existencia de un número no marginal de instituciones que funcionan en instalaciones precarias, muy lejos de los estándares mínimos requeridos para el desarrollo de una actividad académica.

5.2 Políticas institucionales

La atención de las IES en torno a la implementación de *políticas de acción afirmativa* con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en la vida universitaria de grupos tradicionalmente segregados, es bastante débil, y, en la generalidad de los casos, es omitida como una política indispensable a ser internalizada institucionalmente, en un país históricamente caracterizado por la exclusión y la marginación. Paradójicamente, las universidades no dudan en ampararse en el Art. 51 de la LOES para contestar afirmativamente a esta pregunta⁵. Sin embargo, en el trabajo de verificación pudo comprobarse la incompreensión, e inclusive, el rechazo a ser considerada como indicador de evaluación de desempeño institucional. Una de las conclusiones registradas en el informe de un equipo de verificación ejemplifica la actitud que en torno a este tema predomina en el ambiente universitario ecuatoriano:

Las políticas de acción afirmativa están totalmente ausentes de esta IES, y lo preocupante es su falta de entendimiento del significado de las mismas, pues a pesar de que se les explicó sus características, no quisieron aceptar su inexistencia, colocándose en una posición cerrada al respecto⁶.

Así, en la mayoría de los casos, las universidades no hacen referencia a este tema en sus estatutos. Y, en aquellos casos en los que las mencionan explícitamente en sus reglamentos, u objetivos, o políticas y estrategias, estas declaraciones quedan en una esfera meramente discursiva. Son pocas las instituciones universitarias en las que se registra una mejor comprensión del tema (Cuadro 5.1), e inclusive en estos casos, no es posible afirmar que sus prácticas promuevan la igualdad de oportunidades de todos los sectores discriminados (v.gr., puede haber universidades que atiendan a poblaciones discapacitadas, o a personas de escasos recursos, pero que no registran un enfoque de género o étnico en sus políticas institucionales). Un ejemplo palpable de la virtual ausencia de este tipo de políticas, es el acceso marginal de las mujeres a la docencia universitaria y a los cargos de poder y autoridad, a pesar de que en la actualidad predomina la matrícula femenina en las universidades ecuatorianas (véase Cuadro 5.2).

⁵ El Art. 51 reza textualmente: “Para la designación del personal académico, así como para el ejercicio de la docencia y la investigación, no se establecerán limitaciones que impliquen discriminaciones derivadas del origen racial, género, posición económica, política o cualesquiera otras de similar índole, ni éstas podrán ser causa de remoción, sin perjuicio de que el profesor deba ser leal a los principios que inspiran a la institución” (CONEA, 2006:25).

⁶ “Conclusiones” del informe del equipo de verificación. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre 2009. Archivo del CONEA.

Cuadro 5.1 IES con políticas efectivas de acción afirmativa y seguimiento a sus egresados/as

<i>Acción afirmativa</i>	<i>Seguimiento a egresados</i>
E. S. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	E. POLITECNICA DEL EJERCITO
U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	E. S. POLITECNICA DE CHIMBORAZO
U. DE LAS AMERICAS	E. S. POLITECNICA DEL LITORAL
U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS	U. CASA GRANDE
U. INTERCULTURAL	U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
U. NACIONAL DE CHIMBORAZO	U. DE LAS AMERICAS
U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI	U. NACIONAL DE CHIMBORAZO
U. POLITECNICA SALESIANA	U. NACIONAL DE LOJA
U. SAN FRANCISCO DE QUITO	U. PART. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO
U. TECNICA DE COTOPAXI	U. SAN FRANCISCO DE QUITO
	U. TECNICA PART. DE LOJA

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Cuadro 5.2 Acceso desigual de las mujeres a la docencia y a cargos de autoridad en relación a la matrícula femenina en 68 IES ecuatorianas

% de mujeres matriculadas	% de mujeres docentes	% de mujeres en cargos de rectora y vicerrectora
54.39	29	8.3

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

De igual manera, el seguimiento periódico y sistemático del desempeño de sus egresados en el contexto social no está en la agenda de prioridades de la mayoría de universidades. Como se señaló anteriormente, las IES prestan escasa atención a un mecanismo que podría resultar muy útil para el ajuste periódico de los programas y perfiles profesionales de las carreras ofertadas en función de los resultados y logros profesionales de sus egresados. El Cuadro 5.1 incluye la lista de IES que practican un seguimiento efectivo a sus egresados.

5.3 Gestión interna

El presupuesto ejecutado por las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador en el año 2008 alcanzó la suma de 1.008 millones de dólares. La participación según tipo de universidades -públicas, cofinanciadas y autofinanciadas- se resume en el Cuadro 5.3, siendo necesario aclarar que el presupuesto de cuatro instituciones⁷ representó alrededor del 50% (\$ 331 millones) del presupuesto total de la universidad pública. Las fuentes de financiamiento provinieron, en el 2008, de los aportes gubernamentales y de fondos de autogestión (tasas de matrícula, colegiatura de cursos de posgrado) para el caso de las universidades públicas; de aportes gubernamentales e ingresos por pago de colegiatura de

⁷ Universidad Central, Universidad de Guayaquil, Escuela Politécnica del Ejército y Escuela Superior Politécnica del Litoral

las y los estudiantes en las universidades cofinanciadas; y de ingresos por concepto de matrícula y colegiatura en el caso de las instituciones autofinanciadas. A partir de octubre del 2008, con la entrada en vigencia de la nueva *Constitución*, y, concretamente, con la disposición sobre la gratuidad de la enseñanza superior, el financiamiento de las universidades públicas va a experimentar cambios en su estructura.

Cuadro 5.3 Presupuesto ejecutado según tipo de universidades

	Presupuesto 2008 (\$ millones)	Porcentaje %
Públicas	685.1	68.0
Cofinanciadas	211.2	20.9
Autofinanciadas	112.3	11.1
Total	1.008.6	100

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Ahora bien, de acuerdo a la cifra presupuestaria global, el costo promedio por estudiante de la educación superior en el Ecuador fue de US\$2.160.77 en ese año, registrándose diferencias entre los distintos tipos de universidades. Así, en las públicas éste fue de \$2.150,40 y en las autofinanciadas \$1.874,40, es decir, costos inferiores al promedio, mientras en las cofinanciadas fue notoriamente superior (\$2.452,48) (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4 Costo de la educación por estudiante según tipo de IES (2008)
(en dólares estadounidenses)

TIPO DE IES	Costo de la educación
Públicas	2.150,40
Cofinanciadas	2.452.48
Autofinanciadas	1.874.40
Promedio IES	2.160.77

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Por otra parte, las universidades destinaron, en promedio, menos de un tercio de su presupuesto a las remuneraciones docentes (30.9%), siendo sensiblemente menor este gasto entre las particulares cofinanciadas (22%) y en las autofinanciadas (28.7%), y ligeramente mayor en las públicas (33.9%) (Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5 Porcentaje del presupuesto dedicado a las remuneraciones docentes

TIPO DE IES	% remuneraciones docentes
Públicas	33.9
Cofinanciadas	22.0
Autofinanciadas	28.7
Promedio IES	30.9

Fuente: Base de datos del CONEA
Elaboración: CONEA

La definición de la enseñanza superior como un derecho y un bien público, sumada a la disposición legal que establece que las universidades y escuelas politécnicas son instituciones sin fines de lucro, implica, como una demostración mínima de responsabilidad social, la obligación de rendición de cuentas sobre la asignación y usos de los recursos por parte de las instituciones. Al tratarse de recursos de la sociedad, ésta debe tener acceso y estar informada con claridad y transparencia sobre la gestión y el manejo de los flujos financieros, lo que, en definitiva, conduce a mejorar la asignación de los recursos, promover la eficiencia de las instituciones, aumentar sus perspectivas de crecimiento y sobre todo, asegurar un mejoramiento continuo de la calidad de la enseñanza.

La evaluación del grado de transparencia de en la gestión presupuestaria de las universidades (Cuadro 5.6) permite afirmar que la universidad ecuatoriana en su conjunto adolece de serias deficiencias en el cumplimiento de su obligación de garantizar acceso, visibilidad, calidad y confiabilidad en la información sobre el manejo de sus recursos. Solamente en el caso de 16 instituciones (23.5%), de las cuales 14 son públicas (87.5%), (Cuadro 5.7) se puede afirmar que cumplen con dicha obligación, destacándose el hecho de que 26 universidades particulares autofinanciadas (78.8% del grupo) mantienen en reserva la información sobre el manejo y gestión de sus fondos.

Cuadro 5.6 Transparencia en la gestión del presupuesto según tipo de IES

	Estatales	Cofinanciadas	Particulares	Total
Transparente	14	2	0	16
Confuso	7	3	7	17
Reservada	5	4	26	35
Total	26	9	33	68

Fuente: Base de datos del CONEA
Elaboración: CONEA

Cuadro 5.7 IES que presentan en forma transparente su presupuesto

E. POLITECNICA DEL EJERCITO	U. NACIONAL DE CHIMBORAZO
E. POLITECNICA NACIONAL	U. NACIONAL DE LOJA
E. S. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI
E. S. POLITECNICA DEL LITORAL	U. TECNICA DE AMBATO
U. DE GUAYAQUIL	U. TECNICA DE COTOPAXI
U. DEL AZUAY	U. TECNICA DE MACHALA
U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI	U. TECNICA DEL NORTE

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

Respecto al patrimonio de las IES, la información suministrada en el contexto de la presente evaluación, es ambigua. Sin embargo, los datos disponibles muestran que en 24 instituciones (22 autofinanciadas) no está consolidado, es decir, simplemente no han establecido un patrimonio propio. Esta situación debe ser motivo de atención, ya que la LOES⁸ es clara respecto de la obligación que tienen las IES de establecer legalmente su patrimonio. El cuadro a continuación (Cuadro 5.8) muestra el presupuesto (2008) de las IES como porcentaje de su patrimonio.

Cuadro 5.8 Presupuesto de las IES como porcentaje de su patrimonio

	Porcentaje
Públicas	57.5
Cofinanciadas	61.8
Autofinanciadas	88.6
Promedio IES	60.8

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El tercer indicador incluido en la evaluación de la gestión interna de las IES se refiere a la relación entre personal administrativo de soporte de la IES y la planta de docentes a tiempo completo⁹. Dos grupos diferenciados de universidades se distinguen al respecto. El primero que incluye 29 IES, presenta en promedio 1.4 empleados administrativos por profesor a tiempo completo. Este promedio ha sido tomado como referencia (*benchmark*) en la valoración del indicador. Para el segundo grupo de universidades la relación es sensiblemente mayor y presenta un promedio superior a 5 empleados por docente a tiempo completo. Esta situación se explica por dos razones, no necesariamente excluyentes: por

⁸ El Artículo 19 de la LOES (2000) vigente establece que “una vez creada la nueva entidad, en el plazo de sesenta días los patrocinadores transferirán en dominio, mediante escritura pública, como patrimonio del nuevo centro de educación superior, todos los bienes y recursos que sustentaron el trámite”.

⁹ En 1989 la relación docentes (en general/administrativos era, en promedio, de 1.5 y de 2.1 administrativos por docente en las públicas y las particulares, respectivamente (CONUEP, 1992:76). En esta evaluación se ha establecido la relación con los docentes a tiempo completo por registrar una mayor equivalencia en el tiempo de dedicación institucional con el personal administrativo que trabaja a tiempo completo.

una parte, el escaso número de docentes a tiempo completo (la mayoría de casos) y por otra, un evidente exceso de personal administrativo en la gestión interna de las IES.

Por último, la existencia de procesos y mecanismos modernos de comunicación al interior de las universidades, incluidas sus extensiones, que faciliten tanto las actividades académicas (profesores, estudiantes) y los procesos administrativos es, asimismo, heterogénea entre las IES. El 56% de universidades (38 IES) declara niveles satisfactorios y expeditos entre los diferentes estamentos de la academia, mientras en 30 instituciones estos mecanismos son insuficientes (21 IES) o inexistentes, como es el caso de 9 instituciones.

Sobre la base de los cuatro indicadores analizados, y sus respectivas ponderaciones, es posible establecer una valoración del desempeño de las IES respecto a su gestión y administración. El Cuadro 5.9 presenta dos categorías extremas: aquellas universidades con un promedio de desempeño superior al 70% y aquellas que no superan el 30%.

Cuadro 5.9 Desempeño de las IES respecto al criterio gestión interna

Promedio > 70%	Promedio < 30%
E. POLITECNICA DEL EJERCITO	U. ALFREDO PEREZ GUERRERO
E. POLITECNICA NACIONAL	U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
E. S. POLITECNICA DE CHIMBORAZO	U. CRISTIANA LATINOAMERICANA
E. S. POLITECNICA DEL LITORAL	U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS
U. CATOLICA DE CUENCA	U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS
U. DE GUAYAQUIL	U. ESTATAL AMAZONICA
U. DEL AZUAY	U. ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA
U. ESTATAL DE BOLIVAR	U. IBEROAMERICANA
U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	U. INTERAMERICANA
U. NACIONAL DE CHIMBORAZO	U. INTERCONTINENTAL
U. NACIONAL DE LOJA	U. INTERCULTURAL
U. TECNICA DE AMBATO	U. INTERNACIONAL
U. TECNICA DE COTOPAXI	U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE
U. TECNICA DE MACHALA	U. OG MANDINO
U. TECNICA DEL NORTE	U. PART. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO
U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	U. SAN ANTONIO DE MACHALA
U. TECNICA PART. DE LOJA	U. TECNICA DE BABAHOYO
	U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL
	UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

5.4 Infraestructura

Las facilidades que la infraestructura de una IES ofrece para el acceso y movilidad de personas con capacidades diferentes es una exigencia contemplada en la LOES¹⁰. La verificación del cumplimiento de esta disposición legal permite concluir que únicamente trece instituciones (Cuadro 5.10) ofrecen facilidades que podrían calificarse de satisfactorias para las necesidades de personas discapacitadas. De igual manera, 24 instituciones ofrecen facilidades insuficientes o limitadas, mientras que en un número mayoritario de instituciones (46%), estas facilidades son deficientes o simplemente inexistentes.

Cuadro 5.10 IES con accesos satisfactorios para personas con capacidades diferentes

E. POLITECNICA NACIONAL	U. DE LOS HEMISFERIOS
E. S. POLITECNICA DEL LITORAL	U. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO
E. S. POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	U. POLITECNICA SALESIANA
PONTIFICIA U. CATOLICA	U. TECNICA PART. DE LOJA
U. CASA GRANDE	U. TECNOLOGICA ECOTEC
U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL
U. DE LAS AMERICAS	

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El segundo indicador para evaluar la infraestructura de las IES se refiere a sus instalaciones en cuanto espacio físico para el desarrollo de las actividades académicas, así como lugar de encuentro y socialización de la comunidad universitaria. En general, las características de la infraestructura de las IES son marcadamente heterogéneas. Por una parte, las instituciones públicas han logrado desarrollar complejos universitarios modernos, funcionales, adecuados a sus necesidades, aunque en los últimos años, con el crecimiento de la población estudiantil, en algunos casos estos pueden resultar estrechos e insuficientes para atender las demandas del estudiantado¹¹. Existe un riesgo de hacinamiento de la población estudiantil; hacinamiento que empieza ya a percibirse en algunas instituciones. Asimismo, algunas universidades particulares autofinanciadas y cofinanciadas ofrecen a sus estudiantes una infraestructura funcional, acogedora y, en algunos casos, hasta arquitectónicamente bien lograda; es decir, con los elementos necesarios para que las instalaciones pueden llamarse un *campus* universitario.

Por otra parte, es necesario señalar la presencia de varias universidades (Cuadro 5.11) cuyas instalaciones distan mucho de los requerimientos de una infraestructura para el funcionamiento de una institución de educación superior. Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente adaptados para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exige el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas

¹⁰ La Disposición Transitoria Duodécima de la LOES establece que: “la adecuación de las instalaciones de los centros de educación superior para dar facilidades a los discapacitados se hará en un lapso de cuatro años”. (La LOES entró en vigencia a partir de mayo del 2000)

¹¹ Las observaciones en esta sección se refieren únicamente a la situación de la matriz universitaria y no a sus extensiones o centros de apoyo.

improvisadas, los laboratorios, si estos existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de espacios de trabajo para profesores y estudiantes y los espacios destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura¹². Bajo esas condiciones, la calidad de la enseñanza plantea serias dudas y cuestionamientos.

Cuadro 5.11 Universidades con una infraestructura deficiente

U. ALFREDO PEREZ GUERRERO	U. OG MANDINO
U. AUTONOMA DE QUITO	U. PANAMERICANA DE CUENCA
U. CRISTIANA LATINOAMERICANA	U. PART. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO
U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS	U. TECNICA DE BABAHOYO
U. IBEROAMERICANA	U. TECNICA PART. JOSE PERALTA
U. INTERAMERICANA	U. TECNOLOGICA AMERICA
U. INTERCONTINENTAL	U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL DE GUAYAQUIL
U. INTERCULTURAL	U. TECNOLOGICA SAN ANTONIO DE MACHALA
U. METROPOLITANA	UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Fuente: Base de datos del CONEA

Elaboración: CONEA

El tercer aspecto considerado bajo el criterio infraestructura concierne a las facilidades de trabajo para las y los docentes a tiempo completo. Se supone que esta categoría de profesores, quienes constituyen el núcleo de la docencia universitaria, requiere de un espacio adecuado para la preparación de clases, consultas a los estudiantes, elaboración de textos o guías didácticas, y, en general, para el desarrollo de sus actividades de investigación docente; elementos que contribuyen al aseguramiento de la calidad de la enseñanza. Tomando como indicador la relación entre el número de docentes a tiempo completo y el espacio (oficinas, cubículos) disponible para ellos, se constata que únicamente seis IES¹³ alcanzan un promedio de dos profesores por oficina. Se constata el caso de veinte universidades que no disponen de espacio de trabajo para los docentes a tiempo completo, ya sea porque la universidad no tiene una planta docente a tiempo completo o por el hecho de que la carga horaria a tiempo completo incluye únicamente horas de clase.

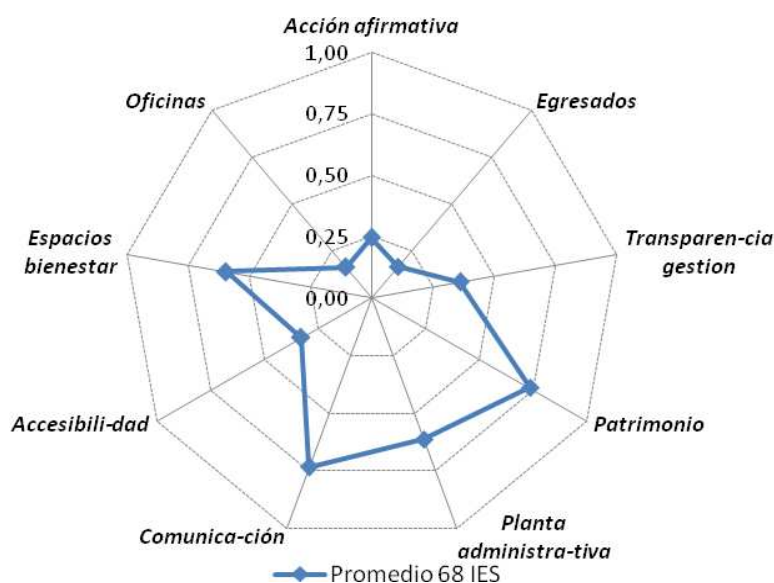
5.5 Conclusiones

El Gráfico 5.2 visualiza el desempeño promedio de la universidad ecuatoriana respecto a los nueve indicadores que definen la estructura de evaluación de la gestión de las IES. Para cada indicador se ha tomado como referencia (*benchmark*) el nivel de desempeño de la o las IES que han alcanzado la mayor valoración. Las siguientes observaciones merecen ser señaladas:

¹² Estas observaciones son también válidas para la infraestructura de la mayoría de las extensiones universitarias.

¹³ Escuela Politécnica del Ejército, Escuela Politécnica del Litoral, Escuela Politécnica Nacional, Universidad del Azuay, Universidad San Francisco de Quito y Universidad Técnica Particular de Loja.

Gráfico 5.2 Promedio del desempeño de las IES en el criterio Gestión



- Los resultados del análisis muestran que, en general, las IES cuentan con facilidades modernas de *comunicación interna* de apoyo para sus actividades académicas y administrativas. Un nivel similar de desempeño se observa para el indicador *patrimonio*, aunque, como se señaló anteriormente, las universidades particulares autofinanciadas distan sensiblemente del promedio general de las IES.
- Un desempeño menos robusto se observa para los indicadores *planta docente* y *espacios de bienestar*. Respecto al primero, se anotó anteriormente la tendencia en algunas IES de sobrevaluar el papel del aparato administrativo, olvidando su función netamente de apoyo y soporte a las actividades académicas. En cuanto el segundo, es necesario tener presente que el promedio esconde notorias disparidades en las facilidades e infraestructura de las IES: hay un grupo de universidades con muy serias deficiencias y limitaciones de su infraestructura y facilidades para sus actividades académicas.
- Las facilidades de *accesibilidad* para las personas con capacidades diferentes y la *transparencia* en la gestión de los presupuestos son dos indicadores respecto a los cuales las IES muestran niveles bajos de desempeño. El cumplimiento de estándares satisfactorios de accesibilidad está obligado por la Ley; mientras la transparencia forma parte de la rendición de cuentas, y, por lo tanto, constituye una responsabilidad social de las IES. Aquí, nuevamente las universidades particulares autofinanciadas dejan bastante que desear en su desempeño.
- Por último, un tema que requiere reflexión y acción correctiva por parte de las IES es su precario nivel de desempeño respecto a sus políticas de *acción afirmativa* y de *seguimiento a sus egresados*. Respecto al primero, la universidad, como centro de democracia, tolerancia y comprensión, no puede ignorar su papel en la lucha

contra toda forma de exclusión, y, por consiguiente, debe garantizar la igualdad de oportunidades a aquellos grupos humanos tradicionalmente discriminados por su condición de género, étnica, posición social y orientación sexual. Respecto al seguimiento a sus egresados, como se señaló al inicio de la presente sección, este es un elemento indispensable para reforzar la pertinencia social de la universidad.

Cuadro 5.12 Desempeño de las IES respecto al criterio Gestión

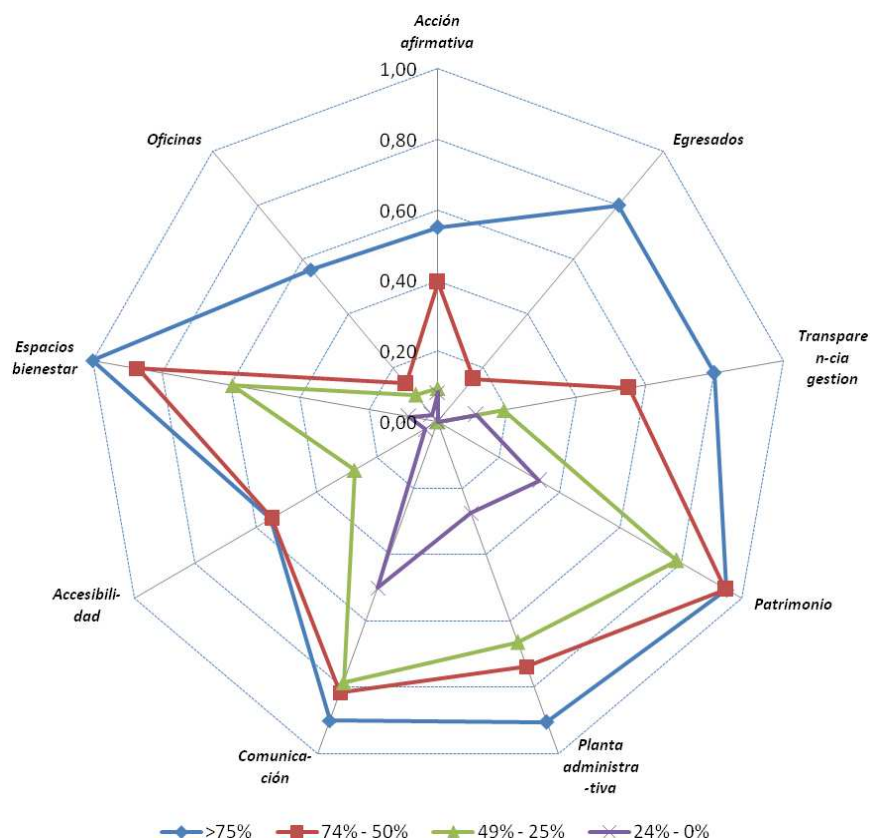
A. Promedio > 75%	B. Promedio 74% – 50%
*E. POLITECNICA DEL EJERCITO *E. POLITECNICA NACIONAL *E. S. POLITECNICA DE CHIMBORAZO *E. S. POLITECNICA DEL LITORAL *U. DE LAS AMERICAS *U. DEL AZUAY *U. NACIONAL DE CHIMBORAZO *U. NACIONAL DE LOJA *U. SAN FRANCISCO DE QUITO *U. TECNICA PART. DE LOJA	*PONTIFICIA U. CATOLICA *U. AGRARIA *U. CASA GRANDE *U. CATOLICA DE CUENCA *U. CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL *U. CENTRAL *U. DE CUENCA *U. DE GUAYAQUIL *U. DE LOS HEMISFERIOS *U. ESTATAL DE BOLIVAR *U. ESTATAL DEL SUR DE MANABI *U. PART. DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO *U. POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI *U. POLITECNICA SALESIANA *U. TECNICA DE AMBATO *U. TECNICA DE COTOPAXI *U. TECNICA DEL NORTE *U. TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO *U. TECNOLOGICA EQUINOCCIAL
C. Promedio 49% - 25%	D. Promedio < 24%
*E. POLITECNICA JAVERIANA *E. S. POLITECNICA AGROPECUARIA DE MANABI *E. S. POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA *U. ALFREDO PEREZ GUERRERO *U. DE OTAVALO *U. DEL PACIFICO E. DE NEGOCIOS *U. ESTATAL DE MILAGRO *U. ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA *U. INTERNACIONAL *U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI *U. LAICA VICENTE ROCAFUERTE *U. NAVAL C. MORAN VALVERDE *U. PANAMERICANA DE CUENCA *U. PART. INTERNACIONAL SEK *U. REGIONAL AUTONOMA DE LOS ANDES *U. TECNICA DE MACHALA *U. TECNICA DE MANABI *U. TECNICA LUIS VARGAS TORRES *U. TECNOLOGICA ECOTEC *U. TECNOLOGICA INDOAMERICA *U. TECNOLOGICA ISRAEL	*E. S. POLITECNICA PROF MONTERO L. *U. AUTONOMA DE QUITO *U. CRISTIANA LATINOAMERICANA *U. DE ESPECIALIDADES TURISTICAS *U. ESTATAL AMAZONICA *U. IBEROAMERICANA *U. INTERAMERICANA *U. INTERCONTINENTAL *U. INTERCULTURAL *U. METROPOLITANA *U. OG MANDINO *U. PART. SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO *U. SAN ANTONIO DE MACHALA *U. TECNICA DE BABAHOYO *U. TECNICA PART. JOSE PERALTA *U. TECNOLOGICA AMERICA *U. TECNOLOGICA EMPRESARIAL *UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Al igual que en el análisis de los criterios fundamentales que sustentan la evaluación de las IES (academia, estudiantes y entorno de aprendizaje e investigación), es posible clasificar a

las IES en categorías de acuerdo a su nivel global de desempeño respecto al cuarto criterio fundamental: gestión y administración de las IES (Cuadro 5.12).

El desempeño promedio de cada una de las categorías respecto a cada uno de los indicadores se representa gráficamente en la Figura 4.2. El gráfico muestra una ‘cercanía’ de las categorías respecto al desempeño sobre ciertos indicadores (patrimonio, comunicación) mientras que para el resto se observa una neta diferenciación, siendo este el caso, por ejemplo, entre las categorías A y B respecto los indicadores seguimiento a egresados y espacios de trabajo para los docentes a tiempo completo. De todas maneras, es importante señalar que no existe un cruce entre las categorías, observación que permite asegurar un cierto grado de coherencia en la definición de sus límites.

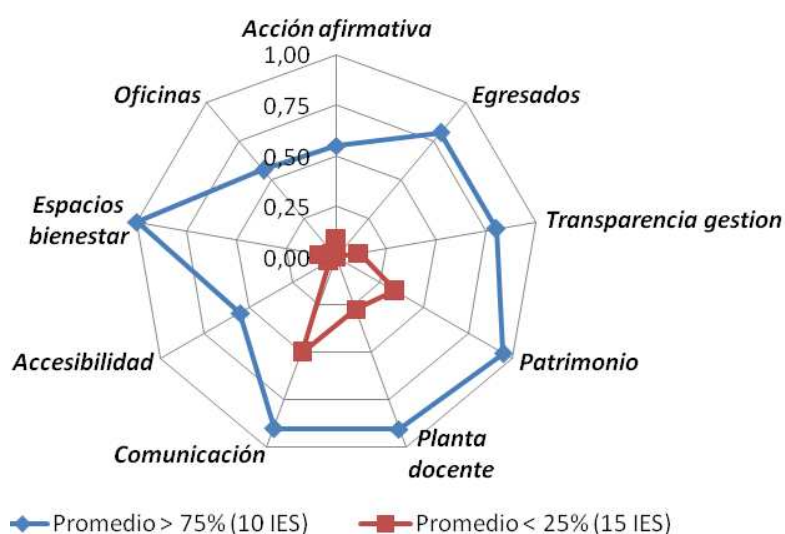
Gráfico 5.3 Desempeño por categorías de IES



La categoría de universidades cuyo promedio es superior al 70% muestran un desempeño relativamente equilibrado respecto al conjunto de indicadores, mientras que las restantes presentan notorios déficits en el desempeño respecto a ciertos indicadores. Sin embargo, se debe recalcar que un desempeño relativamente satisfactorio a lo largo de ciertos ejes o dimensiones de ninguna manera pueden compensar déficits respecto a otros. Un nivel satisfactorio de desempeño en la gestión de la IES requiere un nivel de desempeño satisfactorio sobre cada uno de los indicadores que intervienen en este criterio.

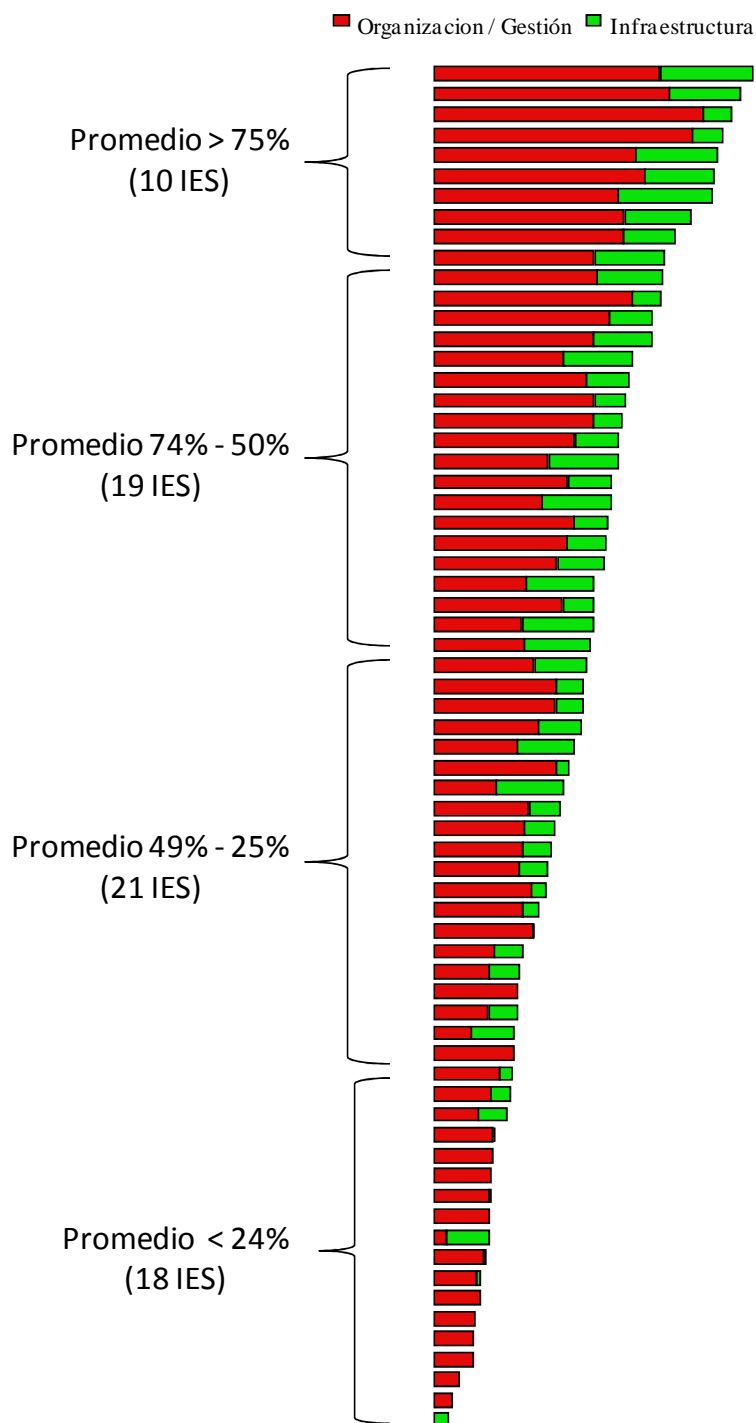
El Gráfico 5.4 presenta el comportamiento de la categoría de universidades con un promedio de desempeño superior al 75% y aquellas cuyo promedio se sitúa por debajo del 25%. La brecha entre estas dos categorías es evidente. El desempeño de este último grupo de universidades es notoriamente precario, más cercano al de instituciones empresariales, con una visión muy limitada de la práctica de la educación superior como un bien público. Esta constatación pone nuevamente en serias dudas la pertinencia de este tipo de instituciones dentro del sistema de educación superior y más aun su condición de instituciones universitarias.

Gráfico 5.4 Niveles de desempeño de dos categorías de IES



Por último, resulta de interés observar el nivel de desempeño de las IES y la contribución de los grandes subcriterios (organización/gestión e infraestructura) en la valoración total de la *gestión* de las universidades. El Gráfico 5.5 resume estas características.

Gráfico 5.5 Participación de los subcriterios “organización/gestión e infraestructura” en el nivel de desempeño de las IES



UNIVERSIDADES DE POSGRADO

La mayoría de los cursos de posgrado en el Ecuador son reconocidos como profesionalizantes¹ por su propia comunidad académica, y, por consiguiente, están enfocados en la transmisión de información, acumulación de conocimientos y actualización profesional. Generalmente, son cursos que exigen dedicación parcial del estudiante con los siguientes argumentos: su necesidad de trabajar al mismo tiempo que estudia, la exigencia del mercado laboral de contar con profesionales capacitados y competentes, la baja calidad en la formación de pregrado que registra lagunas en la formación básica, entre otras justificaciones, igualmente pertinentes, para la proliferación de este tipo de cursos. Los cursos de dedicación parcial no pueden exigir de sus estudiantes una elevada carga de investigación, por su propia naturaleza *informativa*: "...el *lato sensu* no pretende dar a su alumno un salto cualitativo (en su formación) [...] puede ser considerado como [...] un conocimiento que se agrega"².

Sin embargo, existen otros tipos de cursos de posgrado, de naturaleza predominantemente académica, con el propósito de desarrollar en el estudiante el *espíritu* de investigación y formarlo en esta dirección. Este propósito está asociado con una real transformación humana, en el sentido de que la o el investigador incorpora valores y prácticas que transforman su manera de percibir y lidiar con la realidad. Estos cursos de posgrado demandan una dedicación completa durante determinado tiempo, y su malla curricular está construida buscando generar un salto cualitativo en el/la estudiante. Con el tiempo completo de dedicación a los estudios, se espera que ocurra una inmersión en actividades de investigación científica, de manera que se consiga formar al individuo³. Es decir, la diferencia está en cursos que informan y otros que forman.

Cómo se puede inferir, las universidades que ofrecen exclusivamente cursos de posgrado juegan un importante rol en el país, toda vez que constituyen referentes, tanto para la actualización y la capacitación profesionales, cuanto, principalmente, para la formación de un pensamiento académico crítico, que contribuya a establecer las bases para el desarrollo del país a partir de una *praxis* investigativa institucionalizada. Esto es, justamente, lo que se buscará evaluar en el desempeño de las tres universidades de posgrado del país, en el marco del *Mandato 14*, razón por la cual se las ha examinado aparte de las 68 universidades de pregrado, cuyo desempeño ya se ha analizado en otras secciones de este informe.

Las tres universidades de posgrado aquí analizadas son: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), tres instituciones *públicas*, focalizadas en el área de ciencias sociales, con diferentes propósitos, naturaleza y configuraciones a las universidades de pregrado. Precisamente, en las "Disposiciones Generales" de la *Ley Orgánica de Educación Superior* (2000) se establecen claramente las diferencias e identidades con el conjunto de instituciones de educación superior. Así, la décima primera Disposición General⁴ señala que, pese a que

¹ *Revista del CONESUP* no. 2, Año 2008

² Ribeiro, Renato Janine. *Ainda sobre o Mestrado Profissional. Revista Brasileira de Pós Graduação*. Brasília, v. 3, n.6, p. 313-315, dez. 2006. (p. 314)-

³ *Ibid.*

⁴ Ley No. 16. RO/ 77 de 15 de mayo del 2000.

estas IES tienen disposiciones legales específicas que rigen su funcionamiento⁵, “están obligadas a cumplir con lo dispuesto por esta ley, los reglamentos y las resoluciones del CONESUP”. Por consiguiente, el mismo referente legal para la evaluación de las universidades de pregrado, lo es también para la evaluación del desempeño institucional de las universidades de posgrado, además del Reglamento de Posgrado.

Con relación a su origen, las tres IES surgen a partir de los años 70 del siglo pasado, es decir, son universidades correspondientes al período contemporáneo de la historia ecuatoriana⁶. La *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, forma parte del *Sistema FLACSO*, una iniciativa académica que surge en 1956, hoy extendida a varios países latinoamericanos y caribeños. En el Ecuador fue establecida en 1974 registrando en la actualidad 35 años de funcionamiento.

El *Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)* fue creado en 1972 (*Decreto Supremo No. 375-A*) con el objetivo de preparar profesionales civiles y militares en temas de Seguridad y Desarrollo. A partir de este eje temático, expertos nacionales e internacionales eran invitados a dictar conferencias magistrales. En 1996 fue reconocido como entidad académica superior de posgrado, con personería jurídica y sin fines de lucros y, hasta abril del 2008, fue dirigido por militares, manteniendo una dinámica propia y distinta de formación académica. Mediante *Decreto Ejecutivo 1011* de 9 de abril del 2008, el Presidente Rafael Correa dispuso su reorganización, entregándole la responsabilidad de ser la Universidad del Estado especializada en temas de gobierno y administración pública. A partir de entonces, entró en un proceso de reestructuración de sus bases académicas y administrativas, con el objetivo de desarrollar una oferta de posgrado de alta calidad orientada, principalmente pero no exclusivamente, a profesionales del sector público del Ecuador⁷.

La *Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)*, a su vez, es la más “joven” de las tres IES investigadas. Creada por el Parlamento Andino en 1985, se estableció en Ecuador en 1992 y actualmente tiene 17 años de funcionamiento. Es reconocida como una “institución académica internacional autónoma (...). Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional, destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo”⁸. La IES no se enfoca exclusivamente en las Ciencias

⁵ “La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador es una universidad pública que realiza actividad académica de postgrado y funciona en el país de acuerdo con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, su estatuto y los convenios celebrados con la República del Ecuador. Su estatuto será aprobado y reformado por los organismos que establecen sus normas propias” (Undécima DG de la LOES).. FLACSO es un “organismo internacional que surge en 1956 en la Conferencia General de la UNESCO. Su intención original fue apoyar a los países de América Latina en la creación de una entidad de ciencias sociales que genere un espacio de reflexión, hasta entonces inexistente”. La undécima disposición general de la LOES señala con relación a esta IES: “FLACSO-Ecuador es una institución de educación superior pública de postgrado, que funciona sobre la base de su acuerdo constitutivo y del convenio suscrito por la República del Ecuador con la Secretaría General de la FLACSO”. Por su parte, del IAEN dice: . “El IAEN es un centro de educación superior que funciona de acuerdo con la ley de su creación y realiza actividades académicas en el nivel de postgrado...”

⁶ Información retirada de la pagina web de la IES: www.flacso.org.ec

⁷ Información obtenida de la pagina web de la IES: www.iaen.edu.ec

⁸ Información de su página web: www.uasb.edu.ec

Sociales, pese a que es más conocida por sus programas académicos en esta área de conocimiento.

6.1 Contenido y alcance de la evaluación

El modelo de evaluación del desempeño institucional de las tres universidades de posgrado sigue el mismo patrón aplicado a la evaluación de las instituciones de pregrado en torno a cuatro criterios de evaluación: *Academia*, *Estudiantes*, *Investigación* y *Gestión*, registrando similar estructura jerárquica entre criterios, subcriterios e indicadores⁹.

El criterio *Academia* establece las condiciones básicas para el desempeño de una docencia de posgrado de calidad, tomando como referentes de análisis el nivel académico docente, la carga horaria de dedicación a la docencia, a la investigación y a actividades administrativas, una carrera institucionalizada, criterios de asignación salarial justo y compatible con su formación, reglamentos que garanticen sus derechos y, también, su participación en programas de vinculación con la colectividad.

El criterio *Estudiantes* destaca la centralidad de las y los estudiantes y de los aprendizajes buscando identificar, en la práctica de la academia ecuatoriana, cómo están siendo respetados y respaldados sus derechos (acceso, permanencia, titulación, participación en el gobierno universitario) y la calidad del apoyo académico que brinda, a través de sus bibliotecas, del acceso a TIC's y de sus laboratorios para las prácticas estudiantiles.

El criterio *Investigación* convoca a repensar la misión de toda universidad, en especial la de posgrados, esto es, su capacidad de generar conocimiento a partir de la institucionalización de la investigación. La investigación es complementaria a la docencia, constituye el elemento principal de vinculación con el entorno y garantiza la conformación de una academia universitaria. De ahí que deba ser una función orgánicamente articulada al proyecto académico y debidamente valorada en todas las instancias de las IES. Como subcriterios constan las *Políticas*, que identifica la institucionalización de la investigación a partir de la existencia de líneas definidas, así como de la capacidad de destinar fondos para proyectos de investigación; la *Praxis Investigativa*, que incluye la formación de sus docentes y los proyectos que ejecuta; y la *Pertinencia* (sus resultados).

El criterio *Gestión* hace relación al marco institucional en el que se desarrolla el proyecto académico (reglamentos, planificación institucional, praxis administrativa, infraestructura y apoyo administrativo).

⁹ Para visualizar esta estructura véase el *Anexo Técnico* a este informe. Asimismo, los gráficos correspondientes a los capítulos sobre las universidades de pregrado.

6.2 Academia

Planta docente

El criterio *Academia* está integrado por cuatro subcriterios. El primero se orienta a evaluar la *Planta docente*, en términos de su nivel académico y educación formal a partir de los parámetros mínimos establecidos en el aparato legal ecuatoriano¹⁰.

Las tres universidades de posgrado registran un total de 668 docentes, de los cuales 494 son hombres, lo que representa cerca de 74% del total de docentes y evidencia una asimetría generalizada en el acceso femenino a la docencia de posgrado. Sin embargo, individualmente consideradas, la FLACSO registra la menor diferencia en relación al género (36% de su planta son mujeres).

Cuadro 6.1
Docentes según género (2008)

IES	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
FLACSO	114	65	63,69	36,31
IAEN	27	8	77,14	22,86
UASB	353	101	77,75	22,25
TOTAL	494	174	73,95	26,05

Fuente: Base de Datos CONEA.

Elaboración: CONEA

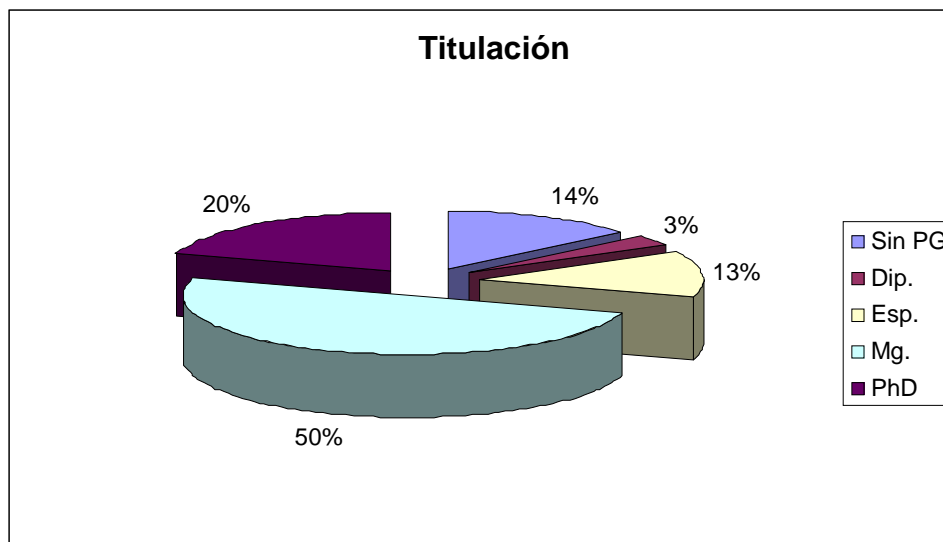
En relación a la calificación de su planta docente, la mayoría de títulos de posgrado se ubica en el nivel de maestría, con pocos docentes que solamente poseen el grado de diplomado (Gráfico 6.1). De igual manera, se observa casi la misma proporción que la observada en los datos totales, entre hombres y mujeres que poseen este título: 229 magísteres hombres y 104 magísteres mujeres, lo que representa 69% y 31% respectivamente del total de magísteres.

La UASB registra un 20.48% de docentes sin título de posgrado: 81 hombres y 12 mujeres. De todas maneras, esta cifra representaría el 14% del total de docentes que no poseen calificación formal para dictar clases en las universidades de posgrado. Es interesante constatar que, en este caso, la diferencia de género es al revés: hay más hombres sin título de pos grado, lo que podría evidenciar una mayor permisividad de la academia a la falta de titulación masculina, asociada al mayor prestigio profesional acumulado por los hombres en la memoria histórico-cultural del país. Pero, pese a esta peculiaridad de ser la única IES de posgrado en tener docentes sin título de posgrado, la UASB cuenta con el mayor número de docentes con doctorado o Ph.D, en números absolutos (78 docentes). El título de doctorado parece asumir mayor importancia en estas instituciones (un promedio de alrededor del 20% del total de docentes tienen este título), lo que sugiere *una tendencia a valorar la investigación académica*. Analizando la proporción de hombres y mujeres que tienen el título de doctorado o PhD, se observa una diferencia mayor: el 76,5% son hombres y 23,5% son mujeres.

10 LOES, RRA Y CPE. La Disposición Transitoria Octava de la LOES establece que al menos el 30% de docentes deben tener título o grado de posgrado. También el Art. 90 del Reglamento de Régimen Académico (RRA) refuerza el dispositivo legal (CONEA, marco metodológico, 2009).

En síntesis, puede afirmarse que estas universidades cumplen con la norma legal de tener al menos 30% de sus docentes con título de posgrado. Empero, la complacencia con el cumplimiento del mínimo requisito formal, no parecería ser suficiente para generar saltos cualitativos en la formación superior ecuatoriana.

Gráfico 6.1 Titulación de las y los docentes (2008)



Fuente: Base de Datos CONEA.

Elaboración: CONEA

A este propósito, cabe reflexionar sobre el perfil deseado de docentes e investigadores en las instituciones responsables de producir conocimientos y construir una cultura de investigación en el Ecuador. Por ejemplo, en el Ecuador, la lógica de organización de los cursos de posgrado –respaldada por mecanismos legales como el Reglamento de Posgrado y el Reglamento del Régimen Académico - es acumulativa y permite que docentes sin título de posgrado puedan ejercer la docencia en ellos¹¹. Algunas carreras de maestría tienen como “primer nivel”, la especialización; otras, el diplomado es el primer nivel, el “segundo nivel”, la especialización; y, finalmente, si se cursa otros créditos, se obtiene el título de magíster.

Este tipo de organización no pasa únicamente en las IES que tienen una imagen de “baja calidad”, sino que parece haberse institucionalizado en toda la academia ecuatoriana que ofrece posgrados. Es una lógica que, como puede verse, no organiza los cursos en función de las reglas inherentes a las áreas específicas del conocimiento científico, sino en función del otorgamiento de un determinado título. Lo más grave es que esta situación se sustenta en una baja calidad educativa, sea profesional y/o académica. Para empezar, no hay una distinción entre los niveles (diplomado, especialista, maestría). Una revisión de las mallas curriculares de algunos cursos ofertados permite advertir que están construidas para dar una secuencia a los estudios, pero no para generar competencias distintas que proporcionen una identidad a cada nivel académico y fomenten la formación de académicos e investigadores/as. En ese sentido, se puede

¹¹ Sin embargo, la ley indica que esta decisión y sus consecuencias son de entera responsabilidad de la IES, aun que la justifiquen.

inferir por qué las especializaciones y las maestrías no tienen tantas diferencias en términos de las y los profesionales que forman: tienen enfoques profesionalizantes y están cómodamente construidas para no cambiar el perfil de la academia ecuatoriana. Como se ha señalado, son cursos que, en su mayoría, están enfocados a transmitir conocimientos y actualizaciones en sus profesiones, pero no buscan una formación orientada a ampliar el potencial de producción de conocimientos científicos.

Dedicación

El subcriterio *Dedicación* busca identificar el tiempo que las y los docentes dedican a sus actividades académicas (completo, parcial, por hora), tomando como referente de una planta a tiempo completo, el mínimo establecido por la LOES (25% de docentes).

Es menester señalar que ni la LOES, ni el Reglamento de Régimen Académico del CONESUP establecen el número de horas correspondientes a cada uno de estos tiempos de dedicación, por lo que, en el momento actual, esto se regula de acuerdo al estatuto de cada universidad, registrándose distintas definiciones en torno a las asignaciones horarias entre las tres universidades de posgrado que reflejan la pluralidad de la academia ecuatoriana. Por lo demás, cada definición puede servir a sus propósitos y el reglamento existe para acomodar la realidad existente. Véase Cuadro 6.2.

Esta pluralidad también se advierte en los datos suministrados: hay docentes de dedicación exclusiva en la FLACSO y en el IAEN, pero no en la UASB; no se registran docentes a tiempo parcial ni en la FLACSO, ni en el IAEN, mientras la UASB considera a los docentes contratados por hora como docentes a tiempo parcial,

Cuadro 6.2 Definiciones de las universidades de posgrado sobre los tiempos de dedicación (2008)

Tiempo de dedicación	FLACSO	IAEN	UASB
Dedicación exclusiva	40 horas semanales (docencia, dirección de tesis, atención a estudiantes, actividades de gestión, edita y escribe libros, prepara y organiza eventos, etc)	No establece número de horas pero sí un conjunto de responsabilidades académicas de acuerdo a la LOSCA.	El que ejerce docencia únicamente en la UASB.
Tiempo completo		40 horas semanales	40 horas semanales (14 docencia, el resto investigación, tutorías y tareas administrativas).
Tiempo parcial		25 horas semanales	10 horas semanales (4 docencia, el resto investigación, tutorías y tareas administrativas).
Contrato por horas	6 horas presenciales	Contratado por servicios profesionales según créditos correspondientes a 16, 32, 48 horas.	Es el docente a tiempo parcial.

Fuente: Base de Datos CONEA
Elaboración: CONEA

respaldándose en su propia definición de que muchos docentes tienen varios contratos para distintas actividades académicas (clases, coordinación de cursos, tutorías, etc.). Los docentes por hora informados por la UASB son los que poseen contrato exclusivo para dictar clases.

Según los datos proporcionados, entre las tres IES se registra un promedio de 16% de docentes con 40 horas de dedicación (dedicación exclusiva o a tiempo completo). Este dato evidencia el tipo de vínculo que la y el docente establece con la universidad como puede apreciarse en el Cuadro 6.3.

Cuadro 6.3 Vínculo institucional según dedicación exclusiva y tiempo completo (2008)

IES	Hombres	Mujeres	% H	% M
FLACSO	24	12	66,67	33,33
IAEN	4	3	57,14	42,86
UASB	27	9	75	25
TOTAL	55	24	69,62	30,38

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

Del número total de docentes con este tiempo de dedicación, el 30% son mujeres. Al desagregar según IES, el IAEN registra una menor diferencia: 57% de hombres a tiempo completo y dedicación exclusiva y 43%, mujeres. La UASB presenta la mayor diferencia: 75% de hombres con el máximo tiempo de dedicación.

Los datos también muestran que ninguna de las IES estudiadas cumple con el mínimo legalmente establecido de al menos el 25% de su planta docente con dedicación a tiempo completo, como puede verse en el Cuadro 6.4. Analizando los datos consolidados de las tres IES, menos de 12% de docentes son de tiempo completo. Consideradas individualmente, la UASB tiene menos de 8%, el IAEN y la FLACSO se acercan a lo mínimo esperado, con 20% de sus docentes a tiempo completo y dedicación exclusiva.

De los 668 docentes que trabajan en las IES de posgrado, 589 tienen dedicación parcial (son contratados por hora o tienen tiempo parcial), lo que corresponde a más de 88% del total de docentes. De este número, 332 constituyen los docentes de tiempo parcial de la UASB (49,7%) y que, en verdad, pueden ser considerados docentes contratados por hora, pero tienen más de un contrato y sus actividades no son exclusivamente DE docencia. La diferencia entre hombres y mujeres sigue evidenciándose: del total de docentes (668), 22,75% son mujeres y 65,42% hombres dedicados a la docencia a tiempo parcial o por horas.

Es menester hacer hincapié que en las universidades de posgrado el contrato por hora no tiene el mismo significado que en las de pregrado, dada la diferencia en su estructura organizativa (cursos y programas específicos por un determinado período de tiempo *vis a vis pensums* de carácter permanente), lo que a su vez conlleva a una fluctuante incorporación temporal de personal altamente especializado en determinados campos

Cuadro 6.4 Número de docentes según tiempo de dedicación (2008)

Tiempo de dedicación	FLACSO				IAEN				UASB			
	H		M		H		M		H		M	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Dedicación exclusiva	24	13,41	12	6,70	1	2,86	0	-	0	-	0	-
Tiempo completo	0	-	0	-	3	8,57	3	8,57	27	5,95	9	1,98
Subtotal 1				20,11				20				7,93
Tiempo parcial	0	-	0	-	0	-	0	-	258	56,83	74	16,30
Contrato por horas	88	49,16	55	30,79	23	65,71	5	14,29	68	14,98	18	3,96
Subtotal 2				79,89				80				92,07
TOTAL				100				100				100

Fuente: Base de Datos CONEA.

Elaboración: CONEA

del conocimiento, para cubrir necesidades docentes puntuales. Parecería que, en el caso de las tres universidades de posgrado, el alto número de académicos/as contratados evidenciaría una orientación predominantemente docente antes que investigativa. Esta evidencia podría suponer un nivel no tan alto de su calidad educativa, ya que no se puede contar con docentes comprometidos con la academia y con la investigación en *stricto sensu*, por la propia carencia de tiempo y preparación en ese sentido. A estas IES también parecería haberles invadido la tendencia a la precarización docente, plenamente identificada en las universidades de pregrado, y, por cierto, una de las causantes de la baja de su calidad educativa.

Carrera docente

El subcriterio *Carrera Docente* evalúa los mecanismos institucionalizados para la retención de la planta académica, fundamentalmente el grado de estabilidad docente. Los datos del Cuadro 6.4 indican que, en general, las IES establecen un *vínculo predominantemente inestable* con las y los docentes, lo cual remite a un perfil profesoral orientado a actividades puntuales, más en el marco de una lógica burocrática de cumplimiento de ciertos requisitos, y menos en el de fomento a un desarrollo académico de posgrado con una perspectiva integral.

Los datos proporcionados sobre los y las *docentes con nombramiento* corroboran esto: en promedio, apenas el 11% de la planta de las tres instituciones de posgrado tiene nombramiento (73 docentes: 20 mujeres y 53 hombres). De acuerdo al Cuadro 6.5, las 20 mujeres corresponderían a 3% del total de docentes (668), contra los 53 hombres (8%).

Cuadro 6.5 Docentes con nombramiento según género

IES	Hombres	%	% total hombres*	Mujeres	%	% total mujeres *
FLACSO	20	11,17%	2,99	7	4,04%	1,05
IAEN	3	8,57%	0,45	3	0,90%	0,45
UASB	30	6,61%	4,49	10	5,99%	1,50
Total	53		7,93%	20		2,99%

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

* El cálculo fue hecho tomando como base el total de docentes=668.

Las tercera y quinta columnas del Cuadro 6.5 indican la proporción de docentes, respectivamente hombres y mujeres, en relación al número total de docentes de cada IES¹². Se observa que el IAEN registra una mayor igualdad de género (en números absolutos) en lo que se refiere a docentes con nombramiento. Sin embargo, si analizamos los datos con relación al número total de docentes, el IAEN es la IES con mayor número de docentes hombres con nombramiento (8,57% de sus 35 docentes contra el 0,9% de docentes mujeres). La FLACSO también presenta asimetrías en esta relación: 11,07% del total son hombres con nombramiento, contra el 4,04% de sus pares mujeres. En la UASB esta diferencia no es tan evidente, pues la relación hombres y mujeres con nombramiento es bien cercana: ambas alrededor de 6%.

De modo general, esta situación de inestabilidad en la vinculación docente sugiere un débil compromiso con el desarrollo de una docencia articulada a la investigación, pues, por un lado, registran docentes con otros compromisos profesionales externos a las universidades; y, por otro, sobrecarga de trabajo docente y administrativo a su planta académica (preparación de clases, actualización de conocimientos, desarrollo de su área de conocimiento, actividades administrativas, tutorías, etc.), dejándole poco espacio para la investigación.

En cuanto a la categoría de docentes *accidentales*, ésta solo se registra en la FLACSO, que contó con 90 hombres y 60 mujeres en el año de 2008. La IES equipara al docente accidental al docente asociado que debe laborar en relación de dependencia, con los consiguientes derechos y obligaciones contempladas en su contrato laboral: dictar en cada año universitario al menos un curso equivalente a cuatro créditos académicos¹³.

La presencia de *profesores invitados* podría ser una alternativa para establecer intercambios con otras instituciones de otras localidades y países y tener acceso a distintas formas de producir conocimientos y metodologías, así como para desarrollar conjuntamente, investigaciones y otras actividades académicas. Sin embargo, por la forma como se define un profesor invitado, solo el IAEN se acercaría a este propósito¹⁴.

¹² Recordando: 179 para FLACSO, 35 para el IAEN y 454 para la UASB.

¹³ Según el Reglamento Académico del CONESUP, un crédito equivale a 16 horas presenciales (en la modalidad presencial). Se sobreentiende que, de acuerdo al criterio universal, la hora es equivalente a 60 minutos.

¹⁴ En FLACSO, los docentes invitados son los “agregados” que registran varias obligaciones docentes, de dirección, investigación y gestión; el IAEN lo entiende como el profesional nacional o extranjero que, por su reconocido prestigio, es convocado a colaborar en actividades académicas específicas; la UASB lo entiende como el o la docente de procedencia internacional.

De modo similar, las tres IES tienen distintas definiciones del tiempo en minutos para la hora-clase y distintos valores para su remuneración: para el IAEN, la hora-clase dura 45 minutos y tiene un valor de US\$ 45,00; para la FLACSO, dura 55 minutos con un valor promedio de US\$ 45,00; y para la UASB dura 90 minutos con un valor de US\$ 60,00. Considerando el tiempo efectivo de clase, el IAEN es el que mejor paga la hora-clase, lo que también se observa para los docentes invitados (IAEN: US\$ 115,00; FLACSO: US\$ 55,00 y UASB: US\$60,00). No se observan diferencias en relación al género.

En lo que se refiere a la asignación salarial, la FLACSO es la única que manifiesta una distinción de acuerdo al título (Magíster, Doctor o Ph.D). El sueldo de las y los docentes a tiempo completo y a dedicación exclusiva varía entre US\$1.400 y US\$3.500 en las tres IES. De modo sorprendente¹⁵, en la FLACSO se observó una diferencia de género con relación al sueldo de dedicación exclusiva (hombres: US\$ 3.500,00; mujeres: US\$ 2.700,00). Esta diferencia también es observada en la UASB, pero en menor escala: los docentes de tiempo completo hombres recibieron un sueldo promedio de US\$ 2.289,00 y las mujeres US\$ 2.276,00, sin que se establezcan las razones de esta diferencia que puede ser debido a tiempo de servicio u otra razón. El IAEN no presenta diferencias de género en la asignación salarial (US\$ 1.418,00 mensuales para hombres y mujeres en el 2008).

Con relación a la promoción, la FLACSO ascendió a 5 docentes en el 2008 (de 27 docentes con nombramiento); en la UASB ascendieron 2, esto es, el 5% de su planta de 40 docentes con nombramiento; y en el IAEN, ninguno, debido a su proceso de reestructuración en curso. Del total de 7 ascendidos en las tres universidades, solo 2 fueron mujeres. Proporcionalmente a la distribución docente según género, la tasa es casi la misma: casi el 10% de hombres y mujeres (con relación al total de su respectivo grupo) fueron promocionados (Cuadro 6.6).

De acuerdo a lo analizado en relación a la dedicación, la hora-clase, la remuneración, el tipo de vínculo con la IES y la promoción, se manifiesta una situación del cuerpo docente con escasas probabilidades de asumir un compromiso sustantivo con la

Cuadro 6.6 Docentes con nombramiento y ascendidos según género (2008)

IES	A Con nombramiento		B Ascendidos		% B/A*		% ascendidos – según género **	
	H	M	H	M	H	M	H	M
TOTAL	53	20	5	2	7%	3%	9,43%	10%

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

* El cálculo fue con base en el total de docentes con nombramiento (73)

** El porcentaje fue calculado con relación a los valores totales por género (53H y 20M)

academia, situación agudizada en el caso de las mujeres, lo que impediría la creación de condiciones para un desarrollo institucional sostenible y a la altura de lo que se espera en universidades de posgrado.

¹⁵ La FLACSO posee una línea de investigación sobre la desigualdad de género.

Vinculación con la colectividad

En relación al subcriterio *Vinculación con la colectividad* caben las siguientes puntualizaciones. Primeramente, se parte de su definición como "... la interacción de la universidad con los demás componentes de la sociedad, para mutuo beneficio en el avance del conocimiento, la formación de recursos humanos y la solución de problemas específicos en función del desarrollo". Desde esta perspectiva, el vínculo con la colectividad no se manifiesta solo a través de la docencia y de la investigación, sino también "a través de la oferta de servicios especializados como educación continua, asesoría y consultoría, relacionadas con el desarrollo local, regional y nacional". Adicionalmente, "las instituciones de educación superior deben coadyuvar mediante distintas acciones a la preservación, difusión y enriquecimiento de (la)... cultura [...] (constituyéndose) [...] en el espacio idóneo para el análisis y el debate de los graves problemas nacionales, con la finalidad de orientar a la opinión pública y contribuir en el planteamiento de soluciones alternativas que beneficien a las mayorías"¹⁶.

Al analizar los listados de "programas de vinculación con la colectividad" suministrados por las IES, se observa que algunos no parecen ajustarse a estas definiciones, ni al requerimiento del CONEA de constituir líneas institucionalizadas, obedientes a una política encarnada en una instancia formalizada en la estructura y, por ende, con una permanencia en el tiempo. La necesaria depuración de datos a cargo del equipo supervisor¹⁷ arrojó sustanciales diferencias en lo relativo a los programas como a la participación docente y estudiantil en la vinculación con la colectividad, entre las tres IES estudiadas. Proporcionalmente al número de docentes y estudiantes, se constata que la FLACSO y la UASB presentan bajos niveles de participación de ambos estamentos universitarios en la acción de vinculación con la colectividad; el IAEN parece convocar un mayor involucramiento docente y el porcentaje de estudiantes aparece más alto, pese a que podría incrementarse (Cuadro 6.7)

Cuadro No. 6.7 Programas de vinculación con la colectividad (2008)

IES	No. programas	Participación docente	% total docentes	Participación Estudiantil	%tTotal Estudiantes
FLACSO	7	12	6,70	4	1,97
IAEN	13	25	71,43	13	12,04
UASB	10	33	7,27	22	1,89

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

Pese a lo expuesto, hay esfuerzos significativos de las tres IES por impulsar prácticas de vinculación con la colectividad, como se puede observar en el Cuadro 6.7. Algunos de sus programas presentan incluso estudios de impacto y de monitoreo de los resultados,

¹⁶ CONEA. La calidad en la Universidad Ecuatoriana Principios, características y estándares de calidad. Ecuador: UNESCO, 2003, p. 21 (página web de la UNESCO).

¹⁷ De la información entregada por las IES, no fueron considerados los cursos abiertos, los proyectos de investigación y algunas actividades aisladas, que no forman parte de una política institucional.

evidenciando su importancia para el desarrollo comunitario y de la sociedad ecuatoriana.

6.3 Estudiantes

Acceso y permanencia

Para evaluar la centralidad de las y los estudiantes en el quehacer de las IES, se analizaron sus *Deberes y Derechos* y la calidad del *Soporte Académico* que se ofrecen en los cursos. El primero, consiste en identificar:

- políticas institucionales que garanticen el ingreso, así como la existencia de una reglamentación específica;
- prácticas que faciliten su permanencia en la institución, en la figura de becas;
- reglamentos y políticas orientadas a la graduación y a la titulación;
- grado de participación estudiantil en el gobierno de la IES, de modo a permitir su formación integral.

De igual forma a la ya señalada en el análisis de las universidades de pregrado, algunos estándares mínimos han sido establecidos sobre la base de la legislación ecuatoriana.

Las tres universidades de posgrado registraron un promedio total de 1473 estudiantes (2006-2008), en su mayoría presenciales, de los cuales el 55% fueron hombres y el 45% mujeres. La UASB concentró el grueso del alumnado (79% del total) -624 hombres (53.7%) y 538 mujeres (46.3%)-. La FLACSO y el IAEN, por su parte, compartieron el 21% de la matrícula restante. Estas diferencias podrían explicarse por el hecho de que la UASB ofrece cursos que atienden tanto a una demanda académica, cuanto profesionalizante. Cabe señalar que solo la FLACSO ofertó cursos en la modalidad semi presencial registrando 69 alumnos (46 hombres y 23 mujeres), esto es, el 34% del total de su matrícula.

Cuadro 6.8 Estudiantes matriculados según género (promedio 2006-2008)

IES	Hombres	%	Mujeres	%	% del total (1473)	
					H	M
FLACSO	106	52,22%	97	47,78%	7,2	6,6
IAEN	74	68,52%	34	31,48%	5	2,3
UASB	624	53,70%	538	46,30%	42,4	36,5
TOTAL	804	55%	669	45%		

Fuente: Base de Datos CONEA.

Elaboración: CONEA

Analizando los datos de cada IES, se observa que existen asimetrías en relación a las y los matriculados. El IAEN, por ejemplo, registra el 31,5% de mujeres entre sus matriculados, diferencia quizá determinada por el procedimiento de selección de las y los candidatos o la naturaleza de sus cursos.

Los datos evidencian que las tres IES tienen establecido y normado el sistema de ingreso. En relación a la nivelación, algunas carreras ofrecen cursos llamados “propedéuticos”, con el objetivo de equiparar los conocimientos antes de ingresar a los cursos de posgrado. En ese sentido, aunque no es posible evaluar la rigurosidad de los procesos selectivos solo por sus normas, sí puede afirmarse que existen procesos selectivos lo cual evidencia que estas IES sí garantizan un acceso de calidad a sus cursos.

Con relación a la permanencia de los/as estudiantes, pese a que la Constitución (1998, 2008) no ordena explícitamente que la educación superior de posgrado otorgue becas, las tres instituciones evaluadas sí practican esta política¹⁸. Desde la definición de beca del CONEA consistente en la exoneración del 50% y más de los aranceles para la colegiatura que posibilite la dedicación de un estudiante a tiempo completo, los datos proporcionados por las IES arrojan los siguientes resultados para los últimos tres años (2006-2008), explicitados en los Cuadros 6.9 y 6.10.

Cuadro No. 6.9 Becas estudiantiles según género (2006-2008)

IES	Hombres	Mujeres	Promedio anual
FLACSO	114	136	83
IAEN	114	78	64
UASB	276	247	174

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

Se observa que, en números absolutos, la UASB otorgó un mayor número de becas, mientras la FLACSO benefició a un mayor número de mujeres en la asignación de becas.

Del análisis conjunto de los Cuadros 6.9 y 6.10, se puede señalar que:

- 17% del presupuesto promedio ejecutado por la FLACSO (2006-2008) fue destinado a los “estipendios”¹⁹ beneficiando al 41% de sus estudiantes una mayoría fueron mujeres.
- 7.26% del presupuesto del IAEN se destinó al mismo propósito, lo que implicó que casi el 60% de sus alumnos/as obtuviesen ese apoyo (78 mujeres y 114 hombres). Dado su promedio del presupuesto ejecutado significativamente menor que el de las otras IES, es de reconocer el esfuerzo adicional hecho por ésta para facilitar la entrega de becas;
- cerca del 23% del presupuesto ejecutado por la UASB fue orientado a becas beneficiando al 15% de sus alumnos/as (276 hombres y 247 mujeres).

¹⁸ El Art. 356 de la Constitución (2008) establece: “La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.....Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.....El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones”.

¹⁹ Para la FLACSO se contabilizaron como becas las ayudas económicas correspondientes a más del 50% de los aranceles para la colegiatura que la IES denomina “estipendios”.

Cuadro 6.10 No. de becas (50% y + de los aranceles) otorgadas por las IES de posgrado (2006-2008)

IES	Promedio de becarios/as (2006-2008)	% de becarios/as en relación al número total de estudiantes ²⁰	Promedio del presupuesto ejecutado (2006-2008)	% del presupuesto ejecutado destinado a becas estudiantiles
FLACSO	83	41,1 %	7.770.777	17,4%
IAEN	64	59,3%	1.506.874	7,3%
UASB	174	15%	8.263.135	22,9%

Fuente: Base de Datos CONEA

Elaboración: CONEA

Los resultados evidencian que las tres IES cumplen más que satisfactoriamente lo que señala la LOES en su Art. 59, que “al menos el 10% de estudiantes matriculados/as deben ser beneficiados/as por becas, créditos educativos y/o ayudas económicas”, lo que seguramente contribuye a la permanencia de sus estudiantes a lo largo del ciclo de estudio.

Titulación

Las tres IES registran reglamentos para el ingreso, la graduación y la titulación bien definidos y específicos para cada modalidad de curso que ofrecen. En lo que respecta a la *eficiencia terminal* de estas universidades, se buscó conocer su tiempo de titulación, la tasa de graduación y la tasa de deserción, información orientada a determinar el porcentaje de alumnos/as matriculados en los cursos entre el 2006-2008 que completaron sus trabajos de titulación, se graduaron o abandonaron sus estudios. No está por demás señalar que estos datos proporcionan información útil en torno a la eficiencia académica y administrativa de una IES. La eficiencia académica consiste en una óptima estructuración del currículo académico orientada a asegurar la permanencia de las y los estudiantes a lo largo del ciclo formativo y facilitar la conclusión de sus estudios presenciales y sus trabajos de titulación en el tiempo de duración previsto de una carrera. La eficiencia administrativa, por su parte, se refiere a la maximización del costo-beneficio de la educación brindada, en términos de su capacidad instalada y su capital humano (docencia).

La sistematización de datos en torno a estos indicadores consta en el Cuadro 6.11. Puede constatar que, en los tres casos, la tasa de graduación es coherente con la tasa de deserción. Sin embargo, al revisar el número de estudiantes matriculados/as en el

²⁰ En este cálculo se consideró el promedio anual de estudiantes becados en los últimos tres años y el promedio de estudiantes matriculados en los últimos tres años.

Cuadro 6.11 Graduados, titulados y tasa de deserción en universidades de posgrado (2008)

IES	No. matriculados en ultimo nivel (2006-2008)	Promedio anual graduados (2006-2008)	Tasa de graduación	Tiempo titulación	No. tesis maestría (2006-2008)	Tasa deserción (2006-2008)
FLACSO	243	181	38	4	97	7
IAEN	108	61	57	2	196	2
UASB	1154	327	SD	0	245	0,83

Fuente: Base de datos CONEA.

Elaboración: CONEA

último nivel, el promedio de graduados, el número de tesis generadas, el tiempo promedio de titulación y la tasa de deserción, queda la duda si el tiempo de titulación y la tasa de graduación fueron calculados con parámetros reales y utilizando una fórmula consistente y construida adecuadamente. Debe resaltarse que el tiempo de titulación solicitado debería ser el real, no el ideal. Adicionalmente, se resalta que:

- El tiempo de titulación informado por la FLACSO es de cuatro años y el del IAEN, de dos. La UASB no proporcionó este dato, tal vez porque hay distintos tiempos de titulación para cada nivel de curso que ofrece (diplomado, especialización, maestría y doctorado).
- En lo referente a la tasa de graduación, no fue informada por la UASB. La FLACSO declara el 38% y el IAEN el 57%.
- Respecto a la tasa de deserción, ésta registra un promedio bajo (menos del 10%) en las tres instituciones (FLACSO: 7%; IAEN, 2%; UASB: 0.83%). Estos valores pueden indicar que los cursos están atendiendo a las necesidades presentadas por los estudiantes.

Soporte académico

Para el subcriterio *Soporte Académico* se analizan el espacio, los títulos, la inversión, las bibliotecas virtuales, el acceso a TIC's y la calidad, la suficiencia y pertinencia de los laboratorios.

De modo general el espacio destinado a las bibliotecas es adecuado a las necesidades. El IAEN está en proceso de reestructuración, y, según el informe de la segunda visita, “el espacio destinado a la biblioteca no es funcional”. Sin embargo, la IES ha indicado que es una instalación provisional y que el nuevo espacio tendrá 400m².

En relación a las condiciones físicas de las bibliotecas, la FLACSO dispone de cerca de 3m² / estudiante; el IAEN registra casi 0,5 m²/ estudiante; y la UASB, cerca de 0,7m² por estudiante. Sin embargo, a este propósito es menester recordar que los cursos no siempre tienen el mismo horario y los/as estudiantes también cuentan con una base de datos virtual.

El número de títulos no entrega mucha información sobre la calidad de las obras y sobre su suficiencia para el número de estudiantes. De todos modos, al dividir el número de títulos por el promedio de estudiantes matriculados en los últimos tres años, se observan los siguientes resultados: FLACSO: 186 títulos por estudiante; IAEN, 38; y UASB, 43.

Esta relación es sustantivamente superior a la registrada entre las universidades de pregrado. En números absolutos, la UASB posee el mayor acervo bibliográfico: 50.000 títulos; la FLACSO, 37.800, y el IAEN, 4.151. Es interesante indicar que las IES establecen convenios interinstitucionales entre las bibliotecas, posibilitando un préstamo inter-bibliotecas. Esta información, sin embargo, no es difundida con la claridad que merece.

Sobre la inversión en bibliografía, el indicador fue el promedio del presupuesto ejecutado en adquisición de títulos impresos, CDs y bibliotecas virtuales en el año de 2008, cuyo parámetro mínimo (6%) está sustentado en el Art. 82 de la LOES²¹. Sobre este punto, los datos evidencian que el IAEN no invirtió en biblioteca en el año de 2008 y las otras IES invirtieron menos del 1% en adquisición de títulos impresos, etc: FLACSO destinó US\$ 77.704, y la UASB, US\$ 66.098, correspondiente al 0,8% y al 0,7% de sus presupuestos ejecutados en el 2008 respectivamente.

Con relación a las bibliotecas virtuales, es decir, los servicios de acceso bibliográfico vía Internet contratados o establecidos por convenio por la universidad y al que puede acceder la comunidad universitaria desde cualquier punto, se observó que todas las IES registran un convenio con la SENACYT por medio del cual se subsidia cerca del 50% del costo de acceso a cuatro bases de datos científicas: EBSCO, CENGAGE, PROQUEST Y BLACKWELL. La FLACSO, adicionalmente, tiene otros convenios firmados con la base de datos CIAO y la FLACSO MÉXICO, con la cual consigue acceso a otras revistas del EBSCO y de GALE CENGAGE, con la Inforpress Centroamericana; con Jstor.

Finalmente, todas las IES tienen laboratorios físicos y unidades de práctica, suficientes y adecuadas a las carreras que ofrecen. Las ayudas tecnológicas para los estudiantes mantienen buenos estándares y la conectividad puede ser considerada satisfactoria (mínimo de 12 kbps para la FLACSO y máximo de 17,65 kbps para el IAEN) y todas poseen *wireless*.

6.4 Investigación

Políticas

Este criterio constituye el núcleo del concepto mismo de universidad. Busca identificar en qué medida las IES de posgrado están comprometidas con la producción de conocimientos a través de la investigación académico-científica. Dada la naturaleza de una universidad de posgrado, ésta debe trascender el cumplimiento de los parámetros mínimos legales o normativos. El criterio ha sido evaluado a través de los subcriterios *Políticas, Praxis Investigativa y Pertinencia*.

El subcriterio *Políticas* se orientó a identificar la existencia de *líneas de investigación* y la capacidad de levantar *fondos para investigación*. Las *líneas de investigación* son los ejes temáticos que enmarcan y dan continuidad a las actividades de investigación de una universidad. En principio, la FLACSO parecería ser la única IES que tiene claras sus líneas de investigación. Sin embargo, al revisar la información institucional en la página

²¹ “Los centros de educación superior asignarán obligatoriamente en sus presupuestos, por lo menos el seis por ciento (6%) a programas y proyectos de investigación, actividades culturales, publicaciones y posgrados. El CONESUP velará por la aplicación de esta disposición” (CONEA, 2006:30).

web, se evidencia que lo que consideran “líneas” se confunden con sus “áreas académicas”. La UASB, por su parte, posee un protocolo para la investigación y algunos cursos registran “líneas”, pero éstas no se encuentran institucionalizadas y consolidadas. En cuanto al IAEN, no posee un documento que explicita este aspecto. Como IES de posgrados, con un perfil más apto para fomentar una cultura de investigación, sería de esperar que ellas registren ejes temáticos definidos, respaldados en políticas institucionalizadas que garanticen la continuidad y sostenibilidad de la actividad orientada a la producción de conocimientos.

Sobre la capacidad institucional para levantar fondos para investigación, el referente, nuevamente, es el Art. 82 de la LOES ya mencionado. A este respecto, cabe señalar que las tres IES ejecutaron un total de US\$ 3.017.911, entre aportes propios, nacionales e internacionales, de los cuales los levantados por la FLACSO y la UASB constituyeron casi el 98% del total, como puede observarse en el Cuadro 6.12.

Cuadro 6.12 Fondos orientados a la investigación en universidades de posgrado (2008)
(en dólares estadounidenses)

IES	Fondos Propios	Fondos Nacionales	Fondos Internacionales	Valor aproximado para cada proyecto de investigación
FLACSO	207.272	815.142	219.751	6.000
IAEN	13.402	39.300	13.402	13.000
UASB	198.772	369.148	1'141.722	4.000 ²²
TOTAL	419.446	1.223.590	1.374.875	7.600²³

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

Los datos evidencian una mayor capacidad de la UASB para levantar fondos internacionales. Pero, en general se revela una escasa inversión con fondos propios en las tres IES: de 4 a 7 mil dólares por proyecto (FLACSO y UASB), mientras la del IAEN llega a US\$13.000, debido a un proyecto que cuenta con un importante aporte nacional e internacional y cuya ejecución se inició a fines del 2008.

En relación al porcentaje del presupuesto ejecutado en investigación, se observa que la FLACSO y la UASB invirtieron casi el 2% de su presupuesto en proyectos de investigación (2008); el IAEN, por su parte, destinó el 0.5%. Aunque todavía son cifras modestas, hay que reconocer el esfuerzo realizado por estas universidades de posgrado para invertir en la producción de conocimientos científicos.

Praxis investigativa

El subcriterio *Praxis Investigativa* se evalúa a través de varios indicadores. El primero, *becas para investigación*. Parecería que este indicador no fue debidamente comprendido por las IES investigadas, especialmente si revisamos los resultados

²² Los 51 proyectos declarados por la UASB corresponden a la inversión con fondos propios y no al total invertido en investigación por lo que se utilizó únicamente la inversión en fondos propios para el cálculo de la cifra de esta columna.

²³ Valor aproximado.

indicados por la UASB (45 becas recibidas por los docentes para investigar). A este respecto, el informe del equipo de verificación señala que, “a pesar de que se muestran las becas de investigación como mecanismos que apoyan a las actividades académicas no siempre los docentes becados son incluidos en las actividades de investigación de la universidad, ni tampoco la universidad sabe si estos docentes apoyan actividades que se realizan con este fin en otros centros académicos”. Es decir, puede presumirse que del total de 45 docentes becados, algunos podrían estar desarrollando actividades de investigación que no tienen vinculación con la UASB. La FLACSO, por su parte, informa que 6 docentes recibieron becas para investigación –un número aceptable-; mientras ningún docente del IAEN recibió este apoyo. En términos relativos, la proporción es la siguiente: 3.35% de docentes becados en FLACSO y casi el 10% de los docentes en la UASB (2008). Del total de docentes becados, un tercio fueron mujeres.

Un segundo indicador del desempeño, para evaluar la *Praxis Investigativa* de la IES, es la asignación de comisión de servicios con sueldo para la realización de posgrados, y/o sabáticos que, según la ley, deben aplicarse en las universidades con más de 10 años de funcionamiento. Ambos derechos de las y los docentes están establecidos en los Arts. 56 y 57 de la LOES. De acuerdo a los datos suministrados por las tres IES, el sabático, al parecer, es un derecho poco ejercido en el ámbito de las universidades de posgrado: apenas un docente hombre –de la UASB- fue beneficiado con el año sabático en el 2008. Sin embargo, es mayor el número de docentes beneficiados con comisión de servicios con sueldo para realizar estudios de posgrado: 6 en la FLACSO (3.35% de su planta) y 11 en la UASB (2.42% de su planta), de los cuales un tercio constituyeron mujeres. La preferencia por conceder comisión de servicios antes que sabáticos podría significar que las plantas académicas de ambas universidades no han concluido aún su ciclo de formación de posgrado.

El número de proyectos de investigación llevados a cabo en los tres últimos años (2006-2008) es otro dato que da cuenta de una interesante actividad de investigación en estas universidades: un total de 254 proyectos de investigación, de los cuales, la FLACSO desarrolló 178, la UASB, 71 y el IAEN, 5. Al relacionar los proyectos con el número de docentes a los que se les asignaron horas para investigación, se observa que en la FLACSO hay una relación de cerca de 4 proyectos por docente; en la UASB, cerca de un proyecto/docente; mientras en el IAEN se registra una relación contraria: cerca de dos docentes por proyecto. Los datos pueden sugerir que:

- en la FLACSO hay pocos docentes dedicados a la investigación, o los proyectos son asignados a un grupo de docentes específicos que tienen cierta tradición en investigación, o que siempre es el mismo grupo el que propone proyectos, o, también, que hay proyectos propuestos por un grupo que intercambia las funciones de coordinación;
- en el IAEN hay pocos proyectos planteados, sea por el presupuesto, sea por el actual contexto de transformación, o porque hay una mayor integración entre las y los docentes en sus proyectos de investigación;
- en la UASB no parece haber proyectos planteados conjuntamente sino propuestas individuales.

La relación número de proyectos/ número total de docentes evidencia que la UASB es la que menos consigue involucrar a sus docentes ya que apenas el 11% de éstos participan en esta actividad. La FLACSO, por su parte, registra un 25% y el IAEN un 31% de sus

docentes involucrados en proyectos de investigación. Del total de docentes-investigadores en las tres IES, 35 son mujeres y 72 son hombres, lo que arroja una proporción de 2 hombres por cada mujer, evidenciando una mayor participación femenina en actividades de investigación. En la FLACSO esta relación es aún más equitativa (25 hombres/ 20 mujeres).

Pertinencia

La evaluación del subcriterio *Pertinencia* se ha hecho a través del indicador *número de publicaciones de sus docentes* (libros, artículos en revistas revisadas por pares -o indexadas- y artículos en revistas no revisadas) (Cuadro 6.13). Entre el 2006 y el 2008 las tres universidades de posgrado publicaron un total de 109 libros, 98 artículos en revistas revisadas por pares y 60 artículos en revistas no revisadas por pares, lo que evidencia resultados concretos de sus actividades de investigación científico-social. Hay que resaltar al respecto, el número significativo de publicaciones en revistas revisadas por pares e indexadas de nivel internacional (Europa, Asia y EE.UU.). Los contenidos de los artículos dan cuenta de algunos de los temas que estas IES están investigando y que generalmente giran en torno a políticas públicas, cultura e interculturalidad en sus distintas dimensiones, política social, derechos humanos, temas de género, ambientales y étnicos, análisis de dispositivos legales, educación, salud y gestión, entre otros.

En cuanto a los libros, hay que advertir una tendencia a su publicación a través de una editora asociada a la IES, previa calificación de sus manuscritos por un comité interno o algo similar. Esta práctica evidencia una *orientación más bien endogámica* de la difusión del conocimiento, ya que las publicaciones son destinadas, predominantemente, a una comunidad académica restringida y puntual.

Cuadro 6.13 Publicaciones de las y los docentes de las IES de posgrado (2006-2008)

IES	LIBROS	REVISTAS REVISADAS	REVISTAS NO REVISADAS
FLACSO	62	36	25
IAEN	2	1	10
UASB	45	61	25
TOTAL	109	98	60

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

Ahora bien, al relacionar el número de publicaciones con el número de proyectos de investigación, el número de docentes investigadores y el número total de docentes de las IES (Cuadro 6.14), la situación parece preocupante en cuanto al *desaprovechamiento de las potencialidades internas de las IES para la investigación*. En efecto, por una parte, parecería que no siempre los proyectos de investigación producen resultados tangibles en la forma de publicaciones; y, por otra, que estas publicaciones serían muy incipientes

Cuadro 6.14 Potencial de publicaciones (2008)

IES	Publicaciones Total	Publicaciones por Proyectos De Investigación	Publicaciones/ Docentes Investigadores (2006-2008)	Publicaciones/ Total Docentes (2006-2008)
FLACSO	123	0,7	3	0,69
IAEN	13	2,6	1	0,37
UASB	131	1,84	3	0,29
TOTAL/Promedio	267	1,05	2,5	0,40

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

todavía en relación al número de docentes-investigadores de la IES, y, más aún, en relación a la totalidad de su cuerpo docente.

8.4 Gestión

Gobierno universitario

El criterio *Gestión* se orienta a la evaluación del gobierno y administración universitario sobre la base de varios subcriterios a continuación identificados.

El subcriterio *Gobierno Universitario* se orienta a identificar la regularidad de su funcionamiento, los mecanismos sobre los cuales se apoya, la participación docente, discente y de empleados en la toma de decisiones y en el cogobierno, la existencia de políticas de acción afirmativa y de un sistema de evaluación integral a los distintos estamentos universitarios. A este respecto, los datos evidencian lo siguiente.

Las tres IES registran la existencia de reglamentos académico, administrativo y de escalafón docente, aun cuando el IAEN no poseía este último en el 2008. Asimismo, en todas ellas se evidencia un funcionamiento regular del órgano colegiado superior de acuerdo a la LOES y a sus Estatutos. En cuanto a la participación docente y discente en el máximo organismo, todas las IES afirman tener un gobierno participativo. Sin embargo, solo en la UASB hay asociación docente y solo en la FLACSO se registra asociación de estudiantes, evidenciando el débil asociativismo en este tipo de IES, sin autonomía de representación en el órgano directivo. Aun cuando la FLACSO declara la participación del 14% de estudiantes en las reuniones de su Consejo Académico, sin embargo, en las actas de sesiones verificadas, solo constan las firmas del Director y de la Secretaria. Pese a la declaración escrita de su presencia, no consta la firma de los representantes estudiantiles, lo que podría evidenciar un tipo de participación estudiantil pasiva, sin ingerencia en la toma de decisiones. Sobre este mismo punto, las otras IES manifiestan una ausencia de participación discente en las reuniones del órgano colegiado superior.

En lo relativo a la existencia de *políticas de acción afirmativa* para la nominación de autoridades, docentes y funcionarios/as, otro indicador para valorar la calidad del gobierno universitario, cabe puntualizar lo siguiente. El CONEA definió a estas políticas, en el marco del Mandato 14, como aquellas prácticas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades de conglomerados sociales tradicionalmente discriminados

por su condición de género, clase, origen étnico u orientación sexual. En una sociedad democrática, estas prácticas surgen de la necesidad de “igualar” las condiciones de grupos históricamente desfavorecidos, lo que implica desarrollar políticas de “discriminación positiva” para que puedan tener las mismas condiciones que los demás. Es decir, se aplica el principio de igualdad introduciendo la diferencia entre los/as diferentes.

En el ambiente académico ecuatoriano generalmente no se registran políticas de acción afirmativa, pero las IES afirman tenerlas entendiéndolas como la *ausencia de discriminación en sus políticas internas*. Sin embargo, en el centro del concepto de “acción afirmativa” está implícita una etapa de transición que incluiría, efectivamente, acciones “discriminatorias” que favorezcan a aquellos grupos que no tuvieron las mismas oportunidades que otros para desarrollar sus potencialidades. Para convertirse en políticas, estas prácticas deben tener una continuidad, una sostenibilidad y estar debidamente institucionalizadas.

Con base en lo expuesto, en principio, el IAEN sería la única IES que registraría la existencia de políticas de acción afirmativa explicitadas en su reglamento de becas y en su estatuto, aun cuando éstas han sido establecidas recientemente (2009). Por ello y porque aún no estarían ni institucionalizadas, ni encarnadas en una cultura organizacional, no se las podría considerar aún como políticas; solo como prácticas bien intencionadas.

Finalmente, en lo relativo a la *transparencia presupuestaria*, otro indicador del mismo subcriterio, la única IES que presenta su presupuesto anual de manera visible en su página web es el IAEN. Y, respecto a la existencia de un sistema de evaluación integral y permanente de docentes y administrativos/as, la FLACSO y el IAEN sí lo registran como política; la UASB recién empieza a incorporarla.

Infraestructura

En lo que se refiere al subcriterio *Infraestructura*, todas las IES presentan una infraestructura adecuada a sus actividades académicas. De modo general, las aulas son amplias, hay cerca de un pupitre por cada 1,5m² y la red informática cubre la demanda. Los espacios de bienestar son adecuados, aun cuando el IAEN registra ciertas limitaciones a este respecto. Sin embargo, en las tres universidades la accesibilidad es mínimamente satisfactoria para personas con distintas capacidades: hay ascensor en todas, pero en ninguna existen otras facilidades o servicios orientados a tipos distintos de capacidades, lo cual evidencia un incumplimiento con el Art. 63 de la LOES.

En lo referente a las comodidades de su planta docente, debe indicarse que hay más que suficientes oficinas para docentes a tiempo completo. Más aún, el promedio de la relación indica que hay más oficinas que docente a tiempo completo.

Apoyo administrativo

El subcriterio *Apoyo administrativo* fue evaluado a través de los indicadores relación docentes con nombramiento/ personal administrativo, capacitación al personal administrativo y existencia de un sistema de seguimiento a egresados/as.

Al evaluar la relación del personal administrativo con el número de docentes con nombramiento²⁴, se observan los resultados registrados en el Cuadro 6.15.

Cuadro 6.15 Relación personal administrativo/docentes con nombramiento (2008)

IES	Docentes Con Nombramiento*	Empleados Administrativos	Administrativo / Docente con Nombramiento	Total Docentes / Administrativo
FLACSO	27	71	2,63	2
IAEN	6	52	8,67	0,7
UASB	40	78	1,95	6
TOTAL	73	201	2,75	3

Fuente: Base de Datos CONEA, 2009. Datos de 2008.

Elaboración: CONEA

*Se relacionó el personal administrativo al número de docentes con nombramiento para establecer la comparación entre funcionarios con estabilidad laboral.

puede verse que el IAEN evidencia un excedente de funcionarios administrativos, mientras la FLACSO y la UASB registran casi una similar proporción en la relación, favorable, n todo caso, al personal administrativo. En cambio, la relación la relación entre el total de docentes y el personal administrativo, en las tres universidades, arroja un promedio de 3 docentes por administrativo. Según IES, la UASB registra una relación de 6 docentes por funcionario; el IAEN, en cambio, 1,5 funcionarios por docente.

Se espera que esta relación sea más equilibrada, en el sentido de entender el administrativo como soporte a lo académico. Al tener valores extremos no se considera una gestión eficiente y eficaz en términos globales. Estos resultados permiten identificar un peso mayor de lo burocrático antes que de lo académico en la gestión de las universidades de posgrado, lo cual es consistente con otros aspectos analizados a lo largo de este informe.

Respecto a la capacitación al personal de apoyo, las tres IES dan cuenta de esta línea de acción, aun cuando la FLACSO fue la que menos capacitó en el 2008 (menos del 20% de sus funcionarios/as). La UASB, por su parte, capacitó al 75% y el IAEN al 100% de su planta administrativa.

Sobre el seguimiento a egresados/as, la FLACSO sí da cuenta de un sistema actualizado; el IAEN menciona que hay un esfuerzo, pero inconstante; y, la UASB no registra este sistema.

6.5 Conclusiones

En la actual agenda política y social, el debate sobre la calidad de la educación superior emerge con fuerza, definiendo a la universidad no solo como institución transmisora, sino, fundamentalmente, como productora de conocimientos. Efectivamente, se constata una preocupación evidente en torno a la investigación académica universitaria,

²⁴ Se relacionó el personal administrativo al número de docentes con nombramiento para establecer la comparación entre funcionarios con estabilidad laboral.

orientada a la construcción de una sólida comunidad científica, generadora y ejecutora de proyectos enmarcados en líneas y políticas institucionalizadas. Pero, si bien en los discursos se plantea la necesidad de consolidar el “enfoque estratégico de la investigación” ligado al desarrollo del país, la praxis investigativa universitaria todavía se encuentra, en cierta forma, aislada de algunas demandas públicas, sociales y empresariales.

Este tema es de particular importancia en tratándose de los posgrados, y, más aún, de las universidades de posgrados, por considerárseles centros de formación de comunidades científicas por excelencia, aun cuando, en el Ecuador, no ha habido, precisamente, una claridad en la definición del mismo concepto de posgrado, como se advierte al revisar el marco legal y la práctica de las universidades, hecho que, asociado a la necesidad de capacitación profesional, posibilitó que la oferta de posgrados, que emerge desde fines de los años 70 en el país, paulatinamente sea dominada por enfoques de mercado, antes que por criterios académicos y científicos.

Pero, sin duda, uno de los aspectos que define a los más niveles más altos de estudios de posgrado (maestrías, doctorados o PhD) y que los diferencia de los cursos de pregrado, es, justamente, el mayor peso de la investigación en la formación del/a discente. Esa fue una de las consideraciones para que el CONEA separara metodológicamente la evaluación de las tres universidades de posgrado (FLACSO, IAEN y UASB) de las 68 de pregrado, en el ejercicio de evaluación de desempeño institucional de todas las IES ecuatorianas, ordenada por el Mandato Constituyente 14. Una vez concluida esta evaluación **no** ha parecido pertinente, además, establecer un *ranking* entre las tres IES de posgrado evaluadas, toda vez que, como se ha podido apreciar, sus desempeños son bastante parejos, además de que, metodológicamente, el modelo aplicado ha descartado las clasificaciones de tipo ordinal, proponiendo, más bien, las de tipo cardinal que facilitan las categorizaciones o tipologías. En términos generales, *los resultados de esta evaluación ubican a estas tres universidades dentro de una misma categoría de instituciones de alto desempeño académico.*

Ahora bien, al recapitular los rasgos centrales de su desempeño, se las podría definir como instituciones *eclécticas* pues atienden tanto demandas profesionalizantes e informativas, cuanto cursos con énfasis en la formación académica e investigativa. Por eso mismo, se plantea la necesidad de establecer diferencias entre estas propuestas, todavía no bien definidas, y, a la vez, buscar equilibrarlas, pero en la dirección de fortalecer la línea académica y científica de la oferta. Aun cuando aquí se ha cuestionado la “lógica acumulativa” de las titulaciones, registrada en estas universidades, si los cursos tuviesen bien sustentadas sus propuestas académicas, de tal forma que se cumpliesen sus objetivos, ésta no sería un obstáculo en el logro de la calidad educativa. Pero, ciertamente, debe reconocerse que, según el marco legal actual, la formación investigativa (científica) es inherente a los cursos de maestría (no a los de diplomado, ni a los de especialización), por lo que se esperaría que estas universidades destinen una carga horaria significativa a este nivel de formación.

Una de las principales fortalezas de estas tres universidades, es su planta académica. Más allá del cumplimiento de la normativa legal de contar con al menos un 30% de sus docentes con posgrados, su número elevado con esta titulación indica que existe talento humano, y capacitado, toda vez que un 70% registran como su máximo título la maestría. A este respecto, cabe señalar que estas IES parecen evidenciar una planta

docente aún en proceso de formación en los niveles más altos de posgrado, por lo que sus titulados con PhD registran cifras aún modestas. Sin embargo, su presencia más o menos significativa señala una *tendencia al fortalecimiento de la investigación*.

Los programas de vinculación con la colectividad, que se hallan institucionalizados, constituyen otro referente importante de calidad de estas IES, pese a la poca participación docente y discente. Algunos de ellos presentan evaluaciones de impacto de resultados que muestran su incidencia en la sociedad ecuatoriana.

Pero, quizá la fortaleza más importante de estas universidades, sin ninguna excepción, es *la centralidad que tienen sus estudiantes* en su vida institucional. Todas garantizan el respeto a sus derechos de acceso, permanencia y titulación, aun cuando deberán mejorar en lo atinente a la promoción del asociativismo y la participación estudiantil en el gobierno universitario. Por otro lado, todas les proporcionan un soporte académico de calidad, Su estructura tecnológica, sus laboratorios y sus bibliotecas cuentan con todos los recursos necesarios para las carreras que ofrecen. Incluso se podría inferir, por el elevado número de alumnas y alumnos, que la demanda de posgrado es significativa y que las IES atienden positivamente a sus requerimientos, sea en los cursos orientados a la profesionalización, sea en los dedicados a la formación académica e investigativa. Un aspecto a destacarse, es el esfuerzo en el otorgamiento de becas estudiantiles, a pesar de que no están obligadas legalmente a ello, lo que constituye un parámetro de calidad pues manifiesta un compromiso con sus estudiantes, más allá de los mínimos a los que se ciñen generalmente las universidades ecuatorianas, revelando una autoexigencia que sienta precedentes para el desempeño de calidad de otras IES en el nivel de posgrados.

En lo que se refiere a la investigación, estas IES han logrado perfilarse como instituciones orientadas a esta actividad académica nodal. A este propósito, se registran iniciativas interesantes en lo referente a proyectos de investigación, levantamiento de fondos para su ejecución y materialización de sus resultados por medio de publicaciones, algunas incluso difundidas en revistas indexadas de nivel internacional. Pese a que se ha evidenciado una debilidad en la institucionalización de sus líneas de investigación, esto no ha constituido un óbice para que incorporen la investigación a la *praxis educativa*. Más aún, la evaluación ha evidenciado que estas IES tienen conciencia de la importancia de la generación de conocimientos, pese a que podrían aprovechar más a sus docentes en estas iniciativas: su cuerpo docente exhibe un potencial académico e investigativo y la capacidad de comprometerse con la investigación científica, base del posgrado que, hoy por hoy, lamentablemente está siendo desaprovechado. En ese sentido, es imperioso que sus buenas prácticas se fortalezcan y consoliden a estas universidades como *referentes de alta calidad educativa* del país. Para ello, sus esfuerzos deberán articularse en torno a una verdadera “cultura de la investigación”, debidamente institucionalizada y convertida en el “modus vivendi” de la comunidad académica.

En lo relativo a la gestión, todas registran una vida institucional formalizada y normada por reglamentos; sólidas infraestructuras; mecanismos y herramientas orientadas a apoyar una gestión eficiente y eficaz; y prácticas de acción afirmativa que podrían institucionalizarse en políticas explícitas de modo de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los sectores tradicionalmente discriminados.

Ahora bien, no todo el desempeño de las IES de posgrado es positivo. Cabe resaltar el evidente incumplimiento de algunos dispositivos legales que podrían evidenciar tanto la permisividad del órgano encargado de regular y controlar esta dimensión, cuanto el aprovechamiento que las universidades han hecho de ello. En ocasiones se argumenta, como justificación para este incumplimiento, la falta de recursos, argumento, por cierto inadmisibles. Lo que estos “ilegalismos” más bien evidenciarían sería el *predominio de criterios de mercado* en la definición de sus políticas internas, severamente expresadas en el desempeño de varios indicadores.

Quizás el más destacado se refiere a su planta docente. Como fue demostrado, las debilidades más evidentes en torno a este recurso, central en el desempeño de calidad de una IES, son las siguientes: inestabilidad y vinculación inorgánica con las universidades; heterogéneas definiciones de las categorías docentes; remuneraciones que contradicen su formación; débiles mecanismos de promoción. Esta situación genera una débil identificación del profesorado con la IES, y, por ende, con la educación superior formativa de posgrado. Lo que redundará, además, en limitadas iniciativas de investigación, proyectos de corto alcance y circunscritos a la realidad local, apoyo incipiente para becas de investigación, sabático y formación docente de posgrado en su área de competencia. Adicionalmente, el vínculo inestable impacta directamente en la calidad de la docencia, ya que generalmente la/el profesor se dedica a otras actividades profesionales y/o académicas, sobrándole poco tiempo para la actualización de contenidos, metodologías, preparación de clases, corrección de trabajos, exámenes, etc. Consecuentemente, las y los docentes con vínculo permanente y de tiempo completo, al parecer, registran una sobrecarga de trabajo, sin mayores incentivos, por lo que tampoco se les ofrece condiciones favorables para el desarrollo de actividades de investigación.

Esta *modalidad de precarización docente* en el nivel de posgrado puede deberse también a la poca o pasiva participación del profesorado en el gobierno de la universidad. Como uno de los pilares de la educación superior, la participación docente debería ser considerada como fundamental en el establecimiento de las prioridades institucionales de docencia de investigación y de gestión. Pero, esto no se registra actualmente en las tres IES analizadas.

Para finalizar, otro punto de crucial relevancia se refiere al proceso de evaluación docente, que no debería circunscribirse a una retroalimentación puntual por parte de las y los estudiantes. Más bien, podría estar integrado a toda la enseñanza universitaria, en el sentido de generar insumos importantes para la acción institucional. La evaluación docente podría englobar distintos actores y estar vinculada a estímulos importantes para la creación y el mantenimiento de parámetros de calidad esperados por las propias IES: en la dimensión docente, administrativa, y, principalmente, investigativa. Después de todo, un enfoque integral de este mecanismo, redundaría en el mejoramiento cualitativo de la educación en este tipo de IES.

Como reflexión final, cabe enfatizar que, más allá de cumplir la ley en una actitud pasiva, la misión de estas universidades de posgrado es la de buscar una autorregulación del sistema mediante la construcción y re-creación de sus propios *patrones de alta calidad*, justamente para constituirse en referentes de desempeño de otras IES que también ofertan cursos de posgrado. Esta calidad debe estar orientada hacia el cumplimiento de su misión como universidad. Cumplir la ley es lo mínimo. *Ser universidad, adecuando su quehacer a su deber ser*, es lo que se espera de una

universidad de posgrado, misión que, ciertamente, va mucho más allá de la letra de la ley y de los mecanismos de control directo.

Bibliografía general

Fuentes primarias

CONEA. *Base de datos. Proyecto Mandato 14*. “Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”. Quito, julio-septiembre, 2009.

_____. “Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior”. Quito: CONEA, septiembre 2009.

_____. Informes de equipos verificadores. *Proyecto Mandato 14*, julio-septiembre 2009. Archivo del CONEA.

_____. “Guía de observación de infraestructura”. Varias universidades. *Proyecto Mandato 14*, julio-septiembre del 2009. Archivo del CONEA.

DEL POZO, Franz. “Informe de laboratorios de informática. Universidades. Mandato 14!. Informe para el Proyecto Mandato 14 del CONEA”. Mimeo, 2009.

GANGOTENA, Rodrigo. “Informe analítico sobre Facultades de Ingeniería. Mandato 14”. Mimeo, s/f.

GARCÍA ALVEAR, Jorge Luis. “Informe general de las Facultades de Medicina”. Informe para el Proyecto Mandato 14 del CONEA. Mimeo, s/f.

PLACENCIA, Marcelo. “Equipos y otras instalaciones didácticas de las Facultades de Medicina del Ecuador. Observaciones cualitativas realizadas por el CONEA entre julio y septiembre del 2009”. Informe para el Proyecto Mandato 14 del CONEA. Quito, octubre del 2009.

PROAÑO, Mauricio y ANDRADE, Héctor. “Mandato 14. Informe de la situación de las universidades agropecuarias ecuatorianas”. Mimeo, septiembre 2009.

VARIOS. “Conclusiones”. En CONEA. Informes de los equipos de verificadores. Varias universidades. Proyecto Mandato 14, julio-septiembre del 2009. Archivo del CONEA

Fuentes secundarias

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Constitución 2008*. S/L: Aristos, septiembre 2008

BITTAR, Mariluce y MOROSINI, Mariela. “Evaluación de la educación superior en el Brasil: política pública y equidad de la educación”. En Varios Autores, *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación. Aportes para pensar la educación superior del Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2009, pp. 63-96.

CONEA. *Normas jurídicas para la evaluación y acreditación de la educación superior del Ecuador*. Quito: CONEA, 2006.

_____. “Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior”. Quito: CONEA, Septiembre 2009.

CONESUP. *Directorio Educación Superior del Ecuador*. S/L: CONESUP, Terrasoe, 2009.

_____. *Revista del CONESUP*, No. 2, Año 2008. Quito, Ecuador, 2008.

CONUEP. *Universidad ecuatoriana. Resumen del Informe: Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazo de las universidades y escuelas politécnicas*. Quito: CONUEP, febrero 1992.

CHIROLEAU, Adriana R. “Admisión a la universidad: navegando en aguas turbulentas”. *Educação & Sociedade*, Educ. Soc, v 19n, 62, Campinas, abril 1998.

DERISI, Octavio. *Naturaleza y vida de la Universidad*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 1969.)

DIAS SOBRINHO, José. “Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña”. Mimeo, s/f.

ECUADOR. *Ley Orgánica de Educación Superior – LOES*, Ley No. 16, RO/77 de 15 de mayo del 2000.

_____. “Reglamento del Régimen Académico”. Quito, Ecuador: CONESUP, 2008. RCP.S23.No.414.08, Quito, Ecuador, 30 de octubre de 2008

_____. *Constitución de la República del Ecuador*. Decreto s/n, RO/449, de 20 de Octubre del 2008.

_____. “Reglamento a la Ley de Educación Superior”. Decreto Ejecutivo No. 883. RO/195 de 31 de Octubre del 2000.

FERNÁNDEZ GAMARRA, Norberto. “Los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”. En Varios Autores, *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación. Aportes para pensar la educación superior del Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2009, pp. 63-96.

GIUSTINIANI, Rubén y Lorena CARBAJAL. *Universidad, Democracia y Reforma. Algunas reflexiones y una propuesta*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Editorial, 2008.

GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI). *La Educación Superior en Tiempos de Cambi. Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2009.

HALLAK, J. y POISSON, M. *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done* UNESCO: International Institute for Educational Planning, 2007.

HARDY, C., LANGLEY, A., MINTZBERG, H., ROSE, J. “Strategic Formation in the University Setting”. En J. Bess (ed.) *College and University Organization: Insights for Behavioral Sciences*. New York: New York University Press, 1994.

MINTZBERG, H. *The Raise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press, 1996.

QUEVEDO, Carlos. “Propuesta de Política Nacional de Ciencia y Tecnología” En SENACYT, *Políticas de investigación de Ciencia y tecnología en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca – FUNDACYT, 2003.

QUEVEDO, Carlos. *Situación de la Ciencia y la Tecnología en el Ecuador en 2001*. Quito: SENACYT – FUNDACYT, 2002.

RAMA, Carlos. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*. Lima, Perú: Asamblea Nacional de Rectores, 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. “Ainda sobre o mestrado profissional”. *Revista Brasileira de Pos Graduação*. Brasília, v. 3, n. 6, p. 313-315, dez. 2006, p. 314-316.

RINESI, Eduardo, SOPRANO, Germán y SUASNÁBAR, Claudio (Comp). *Universidad: reformas y desafío. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Editorial, 2005.

SENACYT. Políticas de Investigación en Ciencia y Tecnología en el Ecuador; Cuenca: Universidad de Cuenca, enero 2003.

SVERDLICK, Ingrid. “La evaluación y la acreditación en el sistema de educación superior universitario de Argentina”. En Varios Autores, *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación. Aportes para pensar la educación superior del Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2009, pp. 33-62.

UNESCO. *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009.

_____. *Global Education Digest 2009. Comparing Education Statistics Across the World*. UNESCO- Institute for Statistics. Montreal, Canadá, 2009.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR. CEI. “Anexo 4. Promedio de titulación 2008”. Mimeo, s/f.

VEGA, Silvia. “La preeminencia masculina en la organización de la investigación científica en el Ecuador”. En Silvia Vega, María Cuvi y Alexandra Martínez. *Género y ciencia. Los claroscuros de la investigación científica en el Ecuador*. Quito: Abya Yala, 2001, pp. 45-99.

Fuentes del Internet

CONEA. *La calidad en la Universidad Ecuatoriana: Principios, características y estándares de calidad*. Ecuador: UNESCO, 2003. disponible en: www.unesco.org. Visitado en octubre del 2009.

<http://www.inec.gov.ec>

<http://www.risalc.org>

<http://gisweb.ciat.cgiar.org>