

Revista Científica y Tecnológica UPSE

Evaluación, ranking y cualificación en las Instituciones de Educación Superior del Ecuador

Evaluation, ranking and qualification in Higher Education Institutions of Ecuador



Guillermo Santa María-Suárez*

Universidad de Guayaquil, Ecuador

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la evolución de la normatividad del Ecuador en relación con garantizar el derecho a una educación superior de calidad. Las evaluaciones a las que han sido sometidas las IES ecuatorianas sirven para establecer relaciones y correspondencias con las clasificaciones o rankings y con las últimas reformas que se han introducido a la Ley Orgánica de la Educación Superior, que buscan sustituir los rankings por la cualificación. Se precisa que un contexto de crisis económica, la ausencia de reglamentación que permita la aplicación de las recientes reformas, la falta de definiciones, en lo que la Ley hoy denomina cualificación, son evidencias que demuestran que existe una objetiva amenaza de retroceso del proceso de aseguramiento de la calidad en el que Universidades y Escuelas Politécnicas se encuentran involucradas.

Palabras clave:

evaluación
rankings
cualificación

Abstract

The objective of the article is to analyze the evolution of Ecuador's regulations in relation to guaranteeing the right to quality higher education. The evaluations to which the Ecuadorian HEIs have been submitted serve to establish relations and correspondences with the classifications or rankings and with the latest reforms that have been introduced to the Organic Law of Higher Education, which seek to replace the rankings by qualification. It is specified that a context of economic crisis, the absence of regulations that allow the application of the recent reforms, the lack of definitions, in what the Law today denominates qualification, are evidences that demonstrate that there is an objective threat of regression.

Keywords:

communication
quality
university

Recibido: noviembre 26 de 2018 **Aceptado:** diciembre 3 de 2018

Forma de citar: Santa María-Suárez, G. (2018). Evaluación, ranking y cualificación en las Instituciones de Educación Superior del Ecuador. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 5 (2), 103-108. DOI:10.26423/rctu.v5i2.427.

* Autor para correspondencia. guillermo.santamarias@ug.edu.ec

1. Introducción

El nuevo pacto entre Estado y Universidades y Escuelas Politécnicas, que obliga a estas últimas a rendir cuentas a través de procesos de evaluación para acreditar calidad, introduce preocupaciones por desarrollar metodologías, lenguaje preciso y socialización de buenas prácticas. En América Latina: México, Brasil, Argentina y Chile por volumen de matrícula universitaria y por tradición, mantienen un liderazgo. Ecuador en los últimos años muestra significativos

progresos que requieren de una mejora cualitativa constante. Su proceso, con luces y sombras, necesita ser examinado y reflexionado sin tregua con el propósito de consolidar los avances y de advertir las dificultades y los riesgos.

Un contexto de crisis económica y unas recientes reformas introducidas, en la Ley Orgánica de Educación Superior, exigen dar una mirada crítica a la evolución de la normatividad principal y a los esfuerzos

y dificultades por llevarlas a la realidad. El debate está abierto y el presente artículo espera aportar al mismo.

2. Desarrollo

Los procesos de evaluación de la calidad, en el sistemaⁱ universitario ecuatoriano, desde el 2010 estuvieron marcados por la norma, misma que establecía, en su artículo 97 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que la evaluación reflejaría como resultado una

clasificación académica o categorización de las instituciones, carreras y programas. Su expresión sería un ordenamiento de las instituciones, carreras y programas de acuerdo a una metodología que incluía criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter internacionalⁱⁱ.

Estas clasificaciones se encuentran contenidas en la Tabla 1 que a continuación se presenta:

Tabla 1. Procesos de evaluación, acreditación y clasificación académica institucional (2009-2017)

Año	Proceso	Total IES	IES Evaluadas	Categorías								
				Acreditadas					Evaluación IES "E"			
				A	B	C	D	E	Acept.	Parcial. Acept.	No Acept.	
2009	Evaluación CONEA	71	68	11	9	13	9	26	-	-	-	
2012	Evaluación Universidades y Escuelas Politécnicas "E"	68	26	-	-	-	-	-	3	8	15	
2013	Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas	55	54	5	23	18	8	-	-	-	-	
2015-2016	Re categorización de Universidades y Escuelas Politécnicas	59	12	2	3	6	1	-	-	-	-	
	Evaluación obligatoria ESPE		1	1	-	-	-	-	-	-	-	
2016	Evaluación Universidades y Escuelas Politécnicas "D"		8	0	3	5	-	-	-	-	-	
Total Universidades y Escuelas Politécnicas acreditadas (2018)		59ⁱⁱⁱ		8	28	19						
				55								

Fuentes: Documento interno de trabajo del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CACES.

Las clasificaciones y/o rankings de las Universidades son instrumentos frecuentes en el diseño de políticas públicas y en la implementación de reformas a los sistemas de Educación Superior (Cielo y otros, 2016). Los alcances y los límites de clasificar o *rankear* a las IES es materia de discusión, pero no es menos cierto que, en algunos casos, son referentes que proporcionan una racionalidad a quienes los asumen y les permite, entre otras posibilidades: asignar presupuesto y asistencia técnica de forma focalizada.

La información que ofrece una clasificación permite una fotografía del momento por el que atraviesan las Universidades y entrega elementos comparativos que mejoran el conocimiento de las Instituciones que integran un sistema de educación superior.

Detrás de cualquier ranking se encuentra subyacente un concepto de calidad. Así ocurre con los rankings internacionales, los cuales son objeto de revisión minuciosa por quienes consumen su información a fin de clarificar: el propósito, las fuentes de información, el contexto de las instituciones clasificadas, la metodología utilizada, la pertinencia y validez de sus indicadores, los pesos asignados, las medidas que garantizan credibilidad en el proceso y la transparencia del mismo.

La importancia adquirida por los rankings globales, regionales y nacionales es directamente proporcional

con la conciencia pública desarrollada alrededor de la asociación que se efectúa al relacionar los indicadores con el nivel de bienestar y desarrollo de una comunidad, país o región.

Los principales rankings de alcance internacional como son: *Shanghai Jiao Tong Academic Ranking of World Universities (ARWU)*, *World Ranking SIR-SCImago Institution Rankings*, *The QS World University Rankings*, *Times Higher Education (THE)* y *Webometrics*, constituyen un fenómeno global y su utilidad es múltiple: satisfacen una demanda de información fácil, rápida y confiable, promueven la competencia entre las instituciones de educación superior, ayudan a establecer diferencias entre tipos de universidades y programas y contribuyen a que los sistemas refinan o depuren sus definiciones de calidad de la educación superior.^{iv}

A los rankings globales, que superan la decena, debe añadirse las iniciativas globales de especialistas y expertos empeñados en la mejora continua de las metodologías que elaboran estas clasificaciones.

Ese es el caso de *IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence*, una organización sin fines de lucro registrada en Bruselas-Bélgica y con la Secretaría en Varsovia- Polonia, interesada en la mejora continua de la calidad de los rankings académicos de las Universidades.

Los rankings, como fenómeno global, han llegado hasta los sistemas nacionales de Educación Superior. En el año 2018, la principal iniciativa denominada *REDU21*, presentó su séptimo Informe en el que examina los sistemas en 50 países de las regiones de América del norte, Comunidad Europea, América Latina, Asia, Oceanía, África y Oriente Medio, en cuatro áreas: recursos, medio ambiente, conectividad y producto.

Las clasificaciones y/o rankings, en estos últimos nueve años, han constituido un referente indispensable en el sistema de la educación superior global. Aceptada por buena parte de los actores, discutida y criticada por otros, pero en definitiva se constituyó en un instrumento indispensable para obtener una rápida radiografía de la realidad de la educación superior en el Ecuador.

Los debates, análisis y críticas acerca del contenido y aplicación de las categorizaciones (Villavicencio 2017) aparecen en escena desde el mismo momento en que la LOES del 2010 establece que el fruto de las evaluaciones debe expresarse en una clasificación con metodología de carácter internacional.

Las objeciones aparecieron y el resultado de las intensas discusiones pueden agruparse en primer lugar: la rendición de cuentas de las universidades a través de rankings es reduccionista y arbitraria para el caso de universidades públicas que encarnan valores tendientes a la cohesión social, a la mitigación de desigualdades y diferencias; y, a crear oportunidades de acceso democrático; en segundo lugar, los efectos de medir el desempeño de las IES con rankings desdibuja el trabajo académico de largo plazo por la preocupación con la reglamentación que obliga a cumplir plazos cortos para publicar artículos exprés de contenido dudoso, así mismo, la estratificación de las IES ratifica desigualdades en un sistema cuyo objetivo es contrario a profundizar inequidades; en tercer lugar, los rankings internacionales no contemplan contextos ni las misiones de las IES y concentran su atención en un único criterio de evaluación: la producción científica, medida por el número de artículos publicados en revistas en inglés e ignoran medir la calidad y el impacto del proceso enseñanza-aprendizaje.

3. Evaluación y cualificación

Las objeciones a los rankings se recogen en las reformas a la LOES de agosto del 2018; se elimina la clasificación o categorización de las IES y de las carreras y programas con criterios y objetivos internacionales. Formalmente, se busca cerrar la etapa de los rankings en el sistema ecuatoriano; en su lugar, la norma establece que la evaluación dará como resultado una cualificación académica en función de la naturaleza y particularidades de las IES y en referencia al cumplimiento de su misión, visión, fines y objetivos, en el marco de los principios de calidad, pertinencia e integralidad.

Sin embargo, el texto de la reforma precisa que se recurrirá a una metodología, que incluya criterios y objetivos medibles de carácter nacional e internacional, para el ordenamiento de las instituciones, carreras y programas^v. Esta metodología no está elaborada. Cuando esté hecha y puesta en marcha cabrán juicios de valor acerca de la misma.

La reforma también alcanzó la distribución de los recursos, el parámetro, *clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas*, considerado fundamental para la distribución de los recursos para las Universidades públicas ya no consta. En su lugar, la fórmula para distribuir recursos, en su elaboración, deberá tomar en cuenta: mejoras institucionales, el desempeño comparado con las evaluaciones de calidad establecidas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y el aporte al cumplimiento de la política pública e igualdad de oportunidades. Además, se considerarán el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior, a saber: docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión^{vi}.

Los recursos entregados en los últimos siete, 7, años se presentan a continuación:

Tabla 2.- Distribución de recursos de las Universidades y Escuelas Politécnicas 2011 - 2018

INSTITUCIONES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
01 PÚBLICAS	\$ 751,939,482.81	\$ 797,732,561.50	\$ 797,732,561.50	\$ 877,766,142.70	\$ 1,078,143,496.00	\$ 1,057,643,014.00	\$ 999,115,867.63	\$ 1,092,040,800.00
02 PÚBLICAS POSGRADO	\$ 31,724,338.65	\$ 32,124,582.46	\$ 35,957,106.29	\$ 36,058,188.30	\$ 38,852,533.00	\$ 38,274,804.00	\$ 34,557,542.81	\$ 38,791,451.00
03 PARTICULARES COFINANCIADAS	\$ 79,912,472.39	\$ 85,188,848.43	\$ 85,188,848.43	\$ 86,228,274.96	\$ 85,793,554.00	\$ 79,798,229.00	\$ 72,544,243.36	\$ 72,461,652.00
TOTAL GENERAL	\$ 863,576,293.85	\$ 915,045,992.39	\$ 918,878,516.22	\$ 1,000,052,605.96	\$ 1,202,789,583.00	\$ 1,175,716,047.00	\$ 1,106,217,653.80	\$ 1,203,293,903.00

Fuente: Asamblea Nacional
 Años 2011 hasta 2016 Responsable: Consejo de Educación Superior
 Años 2017 - 2018 Responsable: SENESCYT, Ministerio de Finanzas

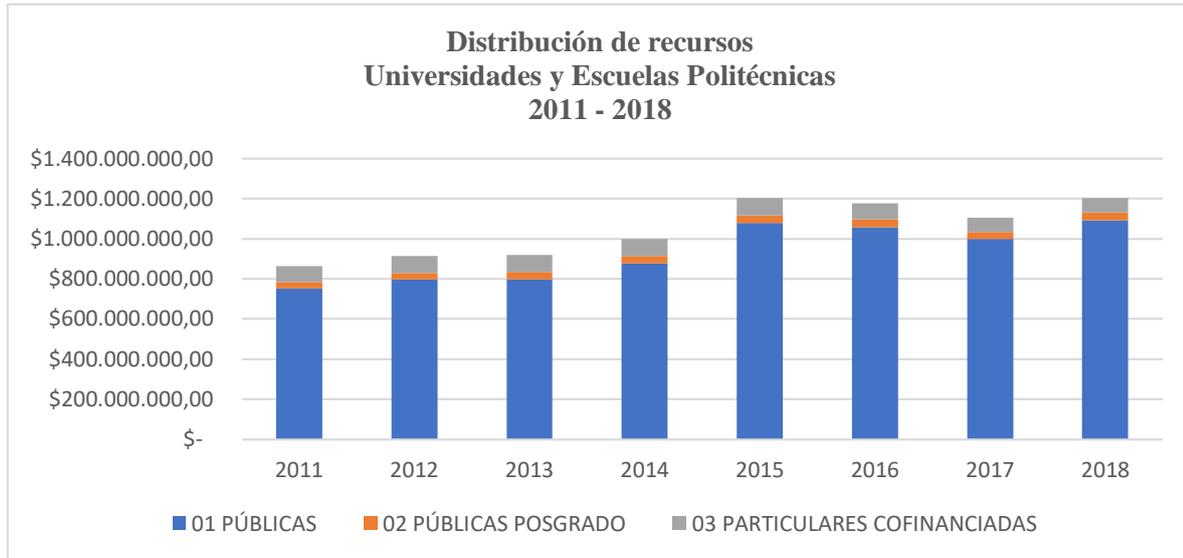


Figura 1.- Distribución de recursos de las Universidades y Escuelas Politécnicas 2011 – 2018

Hasta antes de la reforma, la distribución de los recursos favorecía a las Instituciones de Educación Superior, IES, con mejor clasificación en los rankings, las peor ubicadas en la clasificación o ranking eran castigadas con menos recursos con la inevitable consecuencia de ampliar las brechas entre las Universidades. Este resultado, ha sido calificado de segregacionista y elitista; la reforma, propuesta por funcionarios de los organismos del sistema, intenta corregirla.

El sistema de aseguramiento de la calidad^{vii}, que se origina de las últimas reformas a la norma, establece que el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CACES, será el encargado de acreditar a las Instituciones, carreras y programas y para ello establecerá modelos que incluirán criterios y estándares que deberán alcanzar para ser acreditadas.^{viii}

Si bien la acreditación es obligatoria la cualificación sería una opción resultado de la evaluación, sin fines de acreditación, efectuada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CACES. Todas las Universidades deberán acreditarse pero el proceso de cualificación aún carece de reglamentación que clarifique, la metodología que incluya criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter nacional e internacional^{ix}, que efectuaría el ordenamiento de las instituciones, carreras y programas de acuerdo como lo señala la Ley.

La asimetría existente, revelada en los rankings, efectuados desde el 2009 al 2018, sigue mostrándose como una de las inconsistencias del sistema. La modalidad de *cualificar* las IES no podrá ocultar las desigualdades; además, estudios empíricos demuestran que las IES ecuatorianas tienen: un porcentaje alto de desinterés por profundizar en una cultura de la calidad que les permita internacionalizar la docencia, los estudiantes y alcanzar acreditaciones internacionales. En consecuencia, aquellas que decidan acceder a

procesos de cualificación serán esencialmente aquellas que ya figuran en los primeros puestos de los rankings, las demás asumirán la acreditación como la meta complaciente.

Para justificar un sistema interinstitucional de aseguramiento con la participación de todos los organismos que constan en la LOES, la norma recurre a la frase “...tiene por objeto garantizar el efectivo cumplimiento del principio de calidad...”^x. La afirmación hace presumir la existencia de una cultura de la calidad; la ausencia de matices no precisa si se trata de una cultura homogénea o heterogénea, simétrica o asimétrica. La intención que se deriva del texto es que el Estado lleve adelante acciones que como mínimo afiance lo alcanzado.

La institucionalidad que desde el Estado se encuentra al frente del sistema de educación superior ecuatoriano es cuestionada en su integración por el predominio de la Función Ejecutiva y muchas de sus decisiones, como las intervenciones en universidades, no se han sustentado en criterios académicos y técnicos. Es una institucionalidad en evolución cuya credibilidad adolece de insuficiencias.

La ausencia de matices y la imprecisión del texto abre controversias conceptuales y no permite una comunicación fluida entre quienes se ocupan de las evaluaciones institucionales. Aquí, es obligatorio recordar que, a partir de los rankings proporcionados por los organismos del sistema, un grupo de treinta y seis (36) universidades categorizadas A y B mantienen procesos acreditados cuya vigencia de garantía se encuentran extendidas^{xi}. Las diecinueve (19) restantes IES, cuentan con procesos acreditados, pero no consolidados.

Una lógica deducción permite afirmar que los procesos de aseguramiento deberían abarcar al primer grupo de

(36) IES. El grupo segundo (19) debería ser sometido a un proceso diferente, en el que predomine la preocupación por la consolidación institucional para acortar distancias y las brechas detectadas, y así el sistema alcance una línea base que cumpla con unos mínimos indicadores homogéneos.

De otra parte, la proforma presupuestaria entregada a la Asamblea Nacional, en el reciente mes de noviembre, incluyó recortes significativos al sistema de Educación Superior del orden de USD 145,1 millones (10%) menos ^{xii}. Finalmente, los acuerdos entre las universidades y escuelas politécnicas permitirán que los recursos para el 2019 sean los mismos que fueron asignados para el 2018. La austeridad llegó pero los modelos para evaluar la calidad en el nuevo contexto, facultad del organismo encargado de asegurarla, aún están en debate y reflexión.

Los procesos de aseguramiento de la calidad, tanto los internos como aquellos que deben desarrollar y promover los organismos del Gobierno se verán afectados en su ejercicio si ocurriera el recorte o se mantuvieran congelados los presupuestos. La inestabilidad que originan recortes de recursos o congelamiento de los mismos, toma por sorpresa al sistema y los procesos inhibitorios volverán a ampliar las desigualdades ya existentes en un sistema heterogéneo y con lagunas conceptuales en la aplicación de las reformas a la LOES, que aún no se clarifican.

4. Conclusiones

La asimetría que tiene la línea base desde la que arranca el sistema de Aseguramiento de la calidad, aprobado en la última reforma a la LOES, debe ser corregido a la mayor brevedad. Caso contrario, las distancias y diferencias de calidad entre las IES ecuatorianas se extenderán y profundizarán.

Los procesos de evaluación institucional, en el sistema de aseguramiento de la calidad ecuatoriano, arrojarán procesos de acreditación y de cualificación. Los primeros deberán ocurrir a partir de febrero del 2020 mientras que los segundos, aun los rodea un manto de incertidumbre y misterio.

El modelo de financiación de las universidades públicas ecuatorianas no ha logrado una estabilidad que las libere de los sobresaltos anuales que implican recortes o congelamientos de recursos que introducen los Gobiernos^{xiii} en el manejo de las finanzas del Estado.

Transparentar la calidad de la inversión y de gestión que hacen las universidades debe ser compromiso que debe asumir el organismo de aseguramiento, CACES, con el propósito de afirmar la credibilidad de las demandas por el incremento presupuestario de las IES públicas.

El contexto de recortes y/o congelamiento presupuestario y fundamentalmente las interpretaciones a la LOES, por parte de funcionarios gubernamentales

integrantes del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y del Consejo de Educación Superior, epidérmicas, sin matices y distanciadas del espíritu reformador que las animó e introdujo en agosto del 2018, hace que el sistema de aseguramiento de la calidad en las IES ecuatorianas se encuentre en un momento de incertidumbre y en riesgo de graves retrocesos.

5. Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional. Informe de observaciones a la Proforma presupuestaria del 2019 de la Comisión de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología. 15 noviembre 2018.
- Asamblea Nacional. Informe de la Secretaria de Educación Ciencia y Tecnología a los requerimientos planteados por la Asamblea Nacional. Abril 18 del 2018. pág. 4
- Cielo C., Ospina P. y Vega C. (2016). Reforma y renacimiento: conversaciones docentes sobre la reforma universitaria en Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre 2008.
- CONESUP (2009). Autonomía Universitaria. Legislación comparada de nueve países de América Latina y España. Quito: Consejo Nacional de Educación Superior. pp. 15, 21.
- Ecuador (2014). La evaluación de la calidad de la Universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CEAACES. pág. 30
- Espinosa A. (2016). Reforma y Renacimiento. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: Corporación Editora Nacional. p.43.
- Espinar Rodríguez; S. La evaluación de la calidad en la Educación Superior. Fundamentos y modelos. Editorial SINTESIS, S.A. Pos. 3834 de 6696
- Ley Orgánica de la Educación Superior, LOES, Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct.-2010
- Ley Orgánica de la Educación Superior, LOES, Octubre del 2010, reformada en agosto del 2018.
- Lemaitre María Jose (2017). Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Caracas. Venezuela. Presentación. Pág. 11.
- Pacheco L. (2015). La primera evaluación de la Universidad ecuatoriana (1980-1988). Quito: Consejo de Educación Superior CES. Pág. 157.

Villavicencio A. (2013). De la universidad funcional a la universidad de la razón. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, p. 46.

ⁱ El primer diagnóstico del sistema universitario ecuatoriano se realiza en 1988. Su autor Lucas Pacheco Prado para entonces afirmó: *El llamado sistema de Educación Superior Ecuatoriano, en sentido estricto no existe. Lo que existe es un conjunto de instituciones universitarias independientes unas de otras, que tienen determinados mecanismos de cooperación en el campo de la administración universitaria*”

ⁱⁱ Ley Orgánica de Educación Superior. Octubre 2010

ⁱⁱⁱ Actualmente en el sistema de educación superior existen 59 universidades y escuelas politécnicas, de éstas 55 están acreditadas y las 4 restantes son las universidades creadas en 2013 (Yachay, IKIAM, UARTES y UNAE).

^{iv} La evaluación de la calidad en la Educación Superior.

Espinar Rodríguez Sebastián. Pos. 3834 de6696.

^v Inciso segundo artículo 97 reformado LOES.

^{vi} *Ibídem* primer inciso artículo 24. LOES. Agosto 2018.

^{vii} Laimaitre María José. Educación Superior y Sociedad. Presentación. Pág. 11

6. Notas.

^{viii} *Ibídem*. Artículos 94 y 95.

^{ix} *Ibídem*. Artículo 97.

^x *Ibídem*. Artículo 94

^{xi} *Ibídem*, Disposición Transitoria Décimo cuarta.

^{xii} Asamblea Nacional. Informe de la Comisión de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología. 15 noviembre 2018.

^{xiii} El Informe de la Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico del año 2019, de la Comisión especializada de la Asamblea Nacional, recomendó que la Función Ejecutiva cumpla lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Educación Superior y sus reformas en lo referente a la creación de cuentas corrientes recolectoras para el uso de los recursos propios, y así mismo, se implemente el régimen especial de compras públicas establecido en el artículo 23.1 del referido cuerpo legal.