

El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador. *Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana*¹

Analía Minteguiaga y Carlos Prieto del Campo*

RESUMEN

El artículo describe analíticamente los principales cambios involucrados en la nueva regulación para la carrera y escalafón de las plantas académicas del sistema de educación superior ecuatoriano, en el marco de los procesos de transformación que dicho campo viene experimentando desde el año 2008. Asimismo, tal descripción se hace bajo una perspectiva histórica que recupera los problemas en los planteles de docentes e investigadores desde fines de 1980 hasta la fecha. El aporte del escrito es, por un lado, visibilizar el papel estratégico que desempeña el personal académico en cualquier agenda de cambio radical y ambiciosa sobre educación superior que pretenda hacer efectivo su carácter público y dotarla de los más altos estándares de excelencia; y, por el otro, otorgar “sentidos” al análisis de las mencionadas transformaciones al conectar el diagnóstico crítico del profesorado con las soluciones pensadas e instrumentadas para superarlos. Finalmente, el escrito cierra, con un breve recorrido por los principales cuestionamientos que la nueva regulación ha generado.

INTRODUCCIÓN

El análisis cabal de las transformaciones que está experimentando la educación superior ecuatoriana exige estudiar el nuevo marco normativo, cuya aprobación se está produciendo durante los últimos meses, así como el conjunto de intervenciones selectivas y las correspondientes políticas públicas que pretenden incidir en el vigente modelo académico, a partir de condiciones institucionales y materiales actuales y de los fracasos en los intentos de reforma que se han producido durante los últimos veinticinco años².

Para ello, es preciso sentar determinados datos objetivos sobre el sistema de educación superior ecuatoriano así como describir su evolución sistémica para intentar dilucidar sus posibles trayectorias a partir de los cambios normativos introducidos por el Gobierno desde el año 2008 con un nuevo articulado constitucional y especialmente desde 2010, que además de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) y su Reglamento General (2010), recientemente han sido completados

¹ Queremos agradecer las atentas lecturas y los comentarios y observaciones aportados por Juan Guijarro, Patricio Carezzana y Rodrigo Reinoso a este escrito. También los datos contribuidos, sobre las plantas académicas a 2010 y 2012, por Enrique Santos y las precisas aclaraciones que sobre el tema jubilario nos compartió Rina Pazos. Demás está decir que todos, como es norma indicar, no tienen responsabilidad alguna en los errores u omisiones que aún perduran.

* Analía Minteguiaga es Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO-México y es integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (IIGG-UBA). Carlos Prieto del Campo es Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid y actualmente ocupa el cargo de Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN).

² En este escrito se utiliza la noción de «educación superior» para hablar fundamentalmente de universidades y escuelas politécnicas. En este sentido, no se analizará la situación de los institutos técnicos, tecnológicos y pedagógicos ni de los conservatorios, que también forman parte de dicha enseñanza “superior”. El texto hará énfasis en las primeras instituciones porque entiende que parte del núcleo duro de la transformación pasa por estas casas de estudio y, especialmente, por el peso gravitante que el personal académico asume en las funciones vitales de una universidad. A pesar de ello, se debe señalar que el nuevo Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador involucra a las plantas académicas de todas las instituciones de educación superior del país.

por el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, sancionado el 1 de noviembre de 2012, y que experimentará otra modificación fundamental con la aprobación en el presente año del Reglamento de Régimen Académico.

Como puede observarse se trata de una sucesión de hitos que se ocupan de tres aspectos fundacionales de la actividad universitaria: instituciones, docentes y alumnos. La Constitución, pero más especialmente la LOES y su Reglamento se han ocupado del rediseño del sistema y su funcionamiento (que ha puesto foco en las instituciones). Por su parte, el Reglamento de Carrera y Escalafón hace centro en fortalecer el talento humano de estas instituciones: el docente e investigador. Finalmente, el Reglamento de Régimen Académico pone buena parte de su capacidad regulativa en el vínculo pedagógico con el estudiante. Éste tiene como misión transformar las matrices de *organización del conocimiento*, de *organización académica* y de *organización de los aprendizajes*. Un régimen académico configura, por lo tanto, un contrato que enlaza lo cultural, lo académico, lo político y lo institucional del sistema de educación superior. Así, la tríada de cambios propuestos ha hecho posible la construcción de un pacto educativo que integra las funciones sustantivas de una Educación Superior de calidad. Por esta razón puede identificarse en la política pública de educación superior analizada un profundo sentido de integralidad y coherencia, aun cuando algunos lo duden u otros no lo reconozcan.

Obviamente, el esfuerzo transformador acometido pretende introducir un catálogo de incentivos y estímulos que desencadenen procesos de mutación e innovación multidimensionales en el sistema de educación superior, partiendo de la premisa de que éstos se producirán de modo virtuoso y sinérgico si involucran en términos constructivos a todos los actores que protagonizan la vida académica del país. El proyecto ha sido concebido como un proceso de suma positiva, y parte de la hipótesis estratégica de la inteligencia distribuida de los diversos actores implicados en la construcción del sistema.

En este marco, sin duda una de las enseñanzas más palmarias que ha dejado las reformas educativas de la década de 1990 en la región es justamente el costo de plantear proyectos de transformación que desprecien el papel de los actores educativos (CTERA *et. al*, 2005; Gentili y Suarez, 2004; Díaz Barriga e Inclán Espinoza, 2001; Carnoy y de Moura Castro, 1997)³. Las propuestas neoliberales pensaron a los docentes e investigadores como una *carga* que había que flexibilizar y hasta descualificar, especialmente los insertos en el esquema público, a fin de beneficiar la privatización y mercantilización del sistema. El caso ecuatoriano, desde 2008 hasta el día de hoy, revela los esfuerzos realizados por revertir dicha orientación para devolver a los docentes e investigadores e investigadoras su papel estratégico de motor de cambio de las estructuras y dinámicas de la educación superior.

El presente artículo analiza entonces la mencionada temática a través de cinco secciones. La primera se dedica a exponer un breve diagnóstico del estamento académico en el Ecuador. La segunda explora la nueva regulación de la carrera y el escalafón para profesores e investigadores y sus propuestas de solución a los problemas históricamente detectados y que están aún presentes. La tercera conecta los elementos constitutivos de la nueva carrera académica con las perspectivas

³ Véanse: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU – FENAPES y LPP (2005). *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires: CLACSO. Gentili, Pablo y Suárez, Daniel (2004). *Reforma educacional e luta democrática. Um debate sobre a ação sindical docente na América Latina*, São Paulo: Cortez. Díaz Barriga, Ángel e Inclán Espinoza, Catalina (2001). “El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 25 “Profesión docente / Profissão docente”, Enero - Abril / Janerio – Abril. Carnoy, Martín; de Moura Castro, Claudio. (1997). “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”, en *Seminario sobre Reforma Educativa*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 1997.

transformacionales para el sistema de educación superior. La siguiente sección está dedicada a las políticas públicas de incentivos y la última esboza una serie de conclusiones finales.

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SECTOR ACADÉMICO ECUATORIANO Y DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A modo de antecedente es indispensable tener en cuenta que en Ecuador, desde 1982, el entonces Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) tenía entre sus atribuciones «dictar el escalafón de educación universitaria y politécnica que contendrá disposiciones relativas a la remuneración básica, estabilidad ascensos y protección social de los docentes» (LUEP 1982, Art. 10 literal i⁴). Posteriormente, la Constitución de 1998 para asegurar «los objetivos de calidad» ordenó que se establezca un escalafón del docente universitario y politécnico en el que se estimularían «especialmente los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado» (Art. 79). Finalmente la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), aprobada en el 2000, indicaba que el entonces organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior (el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP) debía «aprobar los lineamientos del reglamento de carrera académica o escalafón del docente universitario y politécnico» (Art. 13, literal m y Art. 52)⁵. Sin embargo, en todos estos casos se trató de una tarea infructuosa achacable tanto a la incapacidad política y a las políticas neoliberales de los sucesivos gobiernos como a la extrema corporativización de los organismos reguladores del sistema universitario, producto a su vez de una autonomía distorsionadamente entendida, que degradó en profundidad la educación superior ecuatoriana⁶.

Habría que esperar entonces a que una nueva Carta Política (2008) y una nueva LOES (2010) derivada de ésta redefinan las coordenadas para que la transformación de la educación superior asuma contornos verosímiles, ambiciosos y coherentes. La plena conformación de los nuevos organismos públicos que regirán el sistema será también fundamental para dotar de capacidad de “regulación coordinada” al mismo⁷.

⁴ Un planteamiento todavía más amplio se recogía en el Art. 4, literal i del Reglamento General del CONUEP (Resolución No. 19 de julio de 1996).

⁵ Es importante dejar sentado que si bien la Constitución de 1998 a través del Art. 79 planteaba de la elaboración de un escalafón para las plantas académicas cuando este se reguló a través de la LOES en el año 2000 sufrió una importante redefinición. Allí solo se consideró como “lineamientos generales” y las cuestiones de contenido pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada universidad.

⁶ En el caso del CONUEP hubo un Reglamento de Escalafón de Educación Universitaria y Politécnica aprobado mediante la Resolución N°10 del 19 de septiembre de 1991. Posteriormente, el 24 de julio de 1996 se procedió a una reforma del mismo a través de la Resolución N° 20. En este punto se debe señalar que en dicha normativa solo estaban integrados los profesores titulares, sean estos principales, agregados o auxiliares. El resto de categorías no estaban incorporadas. Asimismo dejaba importantes márgenes de acción a las universidades y escuelas politécnicas para definir múltiples aspectos de esta regulación permitiendo la creación de una multiplicidad de categorías escalafonarias con la consecuente segmentación de las condiciones laborales y salariales de los docentes (Art. 11) e inclusive para la categoría de profesor principal los niveles escalafonarios también los definía cada casa de estudios (Art. 18). En cuanto al CONESUP apenas logró sacar unas cuantas líneas orientativas muy generales (Resolución RCP.S10 No. 225-04 de 20 de mayo del 2004) en las que dejaba a cada una de estas instituciones la potestad de dictar su propio Reglamento de Carrera Académica y Escalafón (lineamiento general N° 1) y solo indicaba el índice temático que debía contener (Capítulo 1 de generalidades; Capítulo II de la Carrera y Escalafón; Capítulo III de los Concursos de Merecimientos y Oposición; Capítulo IV de las Categorías de los Docentes; Capítulo V del Tiempo de Dedicación; Capítulo VI de los Niveles Escalafonarios; Capítulo VII de la Comisión Académica y Escalafón; Capítulo VIII de la Protección Social de los Docentes; Capítulo IX de las Remuneraciones; Capítulo X Disposiciones Generales; y, Capítulo XI Disposiciones Transitorias). En ningún caso, estaban incorporados los profesores de las instituciones de educación superior no universitaria.

⁷ Nos referimos al Consejo de Educación Superior (CES) y al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Es relevante indicar que la composición de ambos organismos garantiza la participación del Estado y de los actores del campo académico. En cuanto al CES el Art. 167 de la LOES (2010) establece que estará integrado por (a) cuatro representantes del Ejecutivo que serán: el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación; el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación o su delegado; el ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional o su delegado; el ministro que dirija la Política de Producción o su delegado; (b) seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición, quienes deberán cumplir los mismos requisitos necesarios para ser Rector universitario o politécnico; y (c) un representante de

Sin pasar a discutir las características que asumieron los anteriores organismos y los nuevos en lo que atañe a sus reglas de composición y funcionamiento interno (lo cual es indispensable para entender por qué ahora sí y antes no se logró establecer una regulación para la carrera del personal académico de las instituciones de educación superior [IES]), es fundamental comprender que el recién aprobado Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador opera en un cuadro sistémico dado con el fin de crear un entorno académico dinámico y de calidad sustancialmente distinto al existente⁸. El *statu quo* actual se halla caracterizado por una historicidad que supera ampliamente el momento reformista iniciado en 2008 y que está ligada a los procesos de heteronomización, desregulación, mercantilización y privatización que sufrió el campo de la educación superior ecuatoriano desde 1980, al calor de la ingeniería social reaccionaria del proyecto neoliberal.

Asimismo, el Reglamento cumple un papel fundamental para la implementación y sostenibilidad de la transformación deseada por la sociedad, la academia y el Gobierno, puesto que pretende intervenir decisivamente sobre ese pasado con medidas integrales que impacten en el corto, mediano y largo plazo en esos desequilibrios heredados⁹. A continuación repasaremos algunos datos someros de esa situación para luego encuadrar la lógica y los objetivos de la nueva carrera del personal académico de las IES ecuatorianas, contemplados en el mencionado Reglamento. Para ello analizaremos cinco dimensiones de los diagnósticos efectuados durante las dos últimas décadas, para posteriormente plantear las soluciones que a tales problemas propuso la regulación de referencia.

las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz. Respecto al CEAACES, el Art. 175 establece que estará integrado por seis académicos: tres seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, quienes cumplirán los mismos requisitos dispuestos para ser Rector de una universidad, y tres designados por el Presidente de la República. En ambos organismos los académicos y académicas que lo conforman no podrán ser autoridades ni representantes de las instituciones objeto de regulación ni podrá integrarse por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas para evitar precisamente los problemas de «conflicto de intereses» que plagaron el funcionamiento del ex CONESUP y el ex CONEA.

⁸ Como dato adicional debe indicarse que desde el inicio de su andadura el CES expidió destacadas normativas. A continuación citamos solo algunas:

Reglamento para la Aprobación de los Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas y de sus reformas.

Reglamento de Presentación y Aprobación de Proyectos de Carreras y Programas de Grado y Postgrado de las Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del proceso de regularización y racionalización de la oferta académica de las IES.

Procedimientos y normas ligados a la suspensión de universidades producto de la depuración (ej. intervención de estas casas de estudio y la aplicación del Plan de Contingencia para garantizar el derecho a la educación de más de 40.000 estudiantes involucrados).

Reforma al Reglamento de Creación, Intervención, Suspensión y solicitud de derogatoria de Ley, Decreto Ley y decreto ejecutivo de universidades y escuelas politécnicas.

Matriz para la aprobación de Convenios Interinstitucionales suscritos por las Universidades y Escuelas Politécnicas Nacionales, y entre éstas con Instituciones de Educación Superior del Exterior.

Inició investigaciones en diversas IES a fin de establecer la posible existencia de irregularidades académicas, administrativas y económico-financieras que podrían constituirse en causales de intervención.

Procedimientos para el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIESE).

Esquema para garantizar el perfeccionamiento y la obtención del requisito de doctorado (PhD) para ser profesor titular principal establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior (ej. Mediante las licencias) con o sin remuneración parcial o total de conformidad con los recursos que dispongan dichas instituciones, hasta por el tiempo que duren los estudios.

Reglamento de creación, intervención, suspensión y solicitud de derogatoria de ley, decreto de ley, decreto ejecutivo de universidades y escuelas politécnicas, entre otras importantes acciones legislativas y procedimentales.

Sanciones económicas concretas a universidades que incumplieron el principio de gratuidad de la educación superior hasta el tercer nivel (pregrado).

⁹ Como indicaba el ex presidente del CONEA Arturo Villavicencio: «Debemos reconocer que las deficiencias y, en muchos casos, las distorsiones del sistema de educación superior ya habían sido detectadas por la sociedad. La dudosa calidad de la enseñanza, la proliferación explosiva de universidades y extensiones, la condiciones precarias de su funcionamiento, la comercialización escandalosa de un bien público, entre otros, habían sido y son objeto de preocupación del Gobierno, autoridades universitarias, académicos y la opinión pública en general», Suplemento institucional del CONEA, Diario *El Comercio*, 8 de mayo de 2010, p. 4.

1. Investigación y docencia

Desde que el ex CONUEP presentara la «Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas», a fines de la década de 1980, ya se sabía que la grave situación que presentaba el desarrollo investigativo de las IES estaba indisolublemente ligado a los problemas estructurales de las plantas académicas¹⁰.

De acuerdo con tal estudio, en el período 1980-1988 fueron tan solo 1.348 personas las que se ligaron a proyectos de investigación, 705 los proyectos desarrollados y solo 277 los que concluyeron en el plazo bajo análisis (1992: 34 y 35)¹¹. Conviene recordar que en 1980 existían en el país 17 universidades y en 1988 ascendían a 21. En 1988 tan solo 6 eran particulares, el resto públicas. El informe indica:

Si se relaciona el número total de investigadores (principales y auxiliares) con el número total de proyectos procesados se obtendría algún indicador de la productividad (a falta de otros indicios) de cada investigador: $1.348/705 = 1,91$ sería la «productividad» promedio (1992: 35).

En esta pesquisa, se planteaba que la universidad ecuatoriana no podía articular procesos de investigación de envergadura justamente por la forma en que se desarrollaba la actividad académica en las universidades y escuelas politécnicas, debido a que ésta no alcanzaba las dimensiones científico-técnicas que «exigen las problemáticas de esa época» (1992: 37). En las universidades solo existían institutos y centros pequeños y relegados que se dedicaban a la investigación, en los cuales generalmente no trabajaban los mejores académicos. Se trataba de trabajos parcelarios no integrados en la actividad universitaria (1992: 37) y que tampoco se hallaban articulados con el Plan Nacional de Desarrollo ni con los planes del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (1992: 52), presentando, por consiguiente, graves problemas de pertinencia social. Además, las universidades no lograban articular sistemas de seguimiento y evaluación de la investigación (1992: 54). En lo que se refiere al personal académico, el informe no deja lugar a dudas: si bien los académicos son docentes e investigadores (debían cumplir ambas funciones), debido a que en la universidad ecuatoriana «predomina el elemento docente, al cual en la mayoría de las instituciones se lo considera como el único personal académico», el informe opta por afirmar que en las referencias al mismo se hará «alusión al personal académico bajo la denominación de personal docente» (1992: 70 y 71).

Finalmente, y este es un punto clave para este artículo, en el informe del CONUEP se afirmaba:

En el desarrollo de las investigaciones no se establecen nexos suficientes con las otras actividades académicas y en general sirven muy poco para el fortalecimiento institucional por el aislamiento con el que se las realiza; [...] el investigador tiene un *status* subalterno en las mayoría de universidades del país y en varias de ellas forma parte del personal administrativo; los investigadores en general no participan en las instancias directivas máximas de la universidad, lo que limita o impide la

¹⁰En 1987, el CONUEP realiza un estudio de alcance nacional «con el objetivo de formular un diagnóstico y establecer recomendaciones para el conjunto de instituciones universitarias y politécnicas del país, como el primer paso para el desarrollo de políticas académicas y administrativas que conviertan a la educación superior en un agente dinámico del desarrollo nacional» (Pacheco Prado, 2008: 10). Ese primer estudio, coordinado por Lucas Pacheco Prado y titulado «Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas» finaliza en 1989; sin embargo, hasta que se aprueban y revisan los contenidos del Informe Final del Proyecto, es recién en 1992 que se hacen públicos sus resultados mediante una versión sintética o ejecutiva. El informe completo, compuesto de varios tomos, nunca se hizo público debido a las diversas presiones que se ejercieron en dicho organismo. Véase Lucas Pacheco Prado (2008) *La universidad. Desafíos en la gestión académica*, Quito, Editorial Abya-Yala.

¹¹ De acuerdo con el Informe del CONUEP, en 1980 el total de docentes era 6.884 y, en 1988, 11.395. Estos valores pueden descubrir la baja relación entre número de docentes y proyectos de investigación (1992: 71). Asimismo, propiamente “investigadores” se registraban tan solo 104 en 1980 y en 1988 apenas 300 (1992: 34) Véase CONUEP (1992) *Resumen del Informe: Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas*, Quito, CONUEP.

formulación y el fortalecimiento de políticas y programas de investigación y la valoración académica adecuada de la labor investigativa; los estímulos para realizar investigación son prácticamente inexistentes en las universidades. Se dan tan solo acciones aisladas que nacen de la iniciativa de ciertos dirigentes académicos que comprenden la importancia de esta actividad o que tienen experiencia investigativa (1992: 54- 55).

En la misma línea debe recordarse lo indicado, veinte años después, en el Informe Final del Mandato 14 elaborado por el antiguo Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación¹² (CONEA, 2009).

El número de proyectos de investigación (...) durante el período 2006- 2008 fue de 1.334 proyectos, de los cuales el 53% correspondió a universidades públicas y el 47% restante a universidades cofinanciadas y autofinanciadas¹³. La inversión promedio por proyecto fue de alrededor de USD20.000, monto que muestra que se trata de proyectos de pequeña escala. (...) del total de proyectos, alrededor del 50% se concentran únicamente *en seis* [universidades], es decir en el 9% de las universidades del país (2009: 126, las cursivas son nuestras).

Como valor de referencia se debe tener en cuenta que el campo universitario para esas fechas se componía de 71 universidades, aunque los datos del informe del CONEA aquí citado no incluyen a las universidades de postgrado (3). En total se trata de 68 instituciones, de las cuales 26 son públicas y 42 privadas. De esta manera, incluso luego de ampliar la oferta de universidades, los valores en el ítem investigación continuaron significativamente bajos. Ligado a esto, el informe constata también 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 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 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 (...) (2009: 126).

El estudio del CONEA indicaba asimismo la existencia de un escaso número de universidades que registran proyectos de investigación definidos y bien estructurados, y que respondan a líneas de investigación claramente establecidas. Así, se mencionaba que de las 25 universidades que no registran proyecto alguno de investigación, 22 son autofinanciadas; que en el caso de las universidades públicas, únicamente 2 no registran proyectos de investigación; y que de las 68 instituciones analizadas, 27 son instituciones de carácter técnico (escuelas politécnicas, universidades técnicas y tecnológicas), de las cuales ocho no realizan proyectos de investigación.

¹² Informe solicitado por la Asamblea Constituyente del año 2008 a raíz de múltiples denuncias recibidas respecto al funcionamiento del sistema y que involucró no solo el pedido de informe al CONEA (sobre desempeño institucional de las IES a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento) sino al CONESUP (evaluación de la situación académica y jurídica de las IES) y ordenó la suspensión y cierre de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador que estuvo intervenida por cinco años por presentar graves irregularidades en su labor y sin que lograra normalizarse (Véase Minteguiaga “Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato N° 14 en el contexto constituyente”, en René Ramírez (coord.) *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, SENPLADES, Quito, 2010). Para el Informe realizado por el CONEA y presentado a la Asamblea Nacional Véase “Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”, Quito, 4 de noviembre de 2009.

¹³ Las universidades cofinanciadas y autofinanciadas son privadas y se diferencian entre sí porque las primeras reciben una porción de su presupuesto del Estado, mediante una subvención, y las otras no lo reciben y solo se financian con los aranceles, tasas, matrículas, etc. cobrados a los estudiantes.

Además, el 75 por 100 de los proyectos son llevados a cabo solamente por 5 instituciones, lo cual corrobora la tesis de que la denominación politécnica, técnica o tecnológica no constituía sino una simple declaratoria 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 proclive a la exigencia académica (2009: 127- 128).

En cuanto al personal académico involucrado en labores de investigación, se revela que apenas ascendían a 1.187 docentes, lo que representa el 3,6 por 100 del total de profesores universitarios. También destaca el nivel bajo de docentes-investigadores -respecto al total del cuerpo docente- en las universidades públicas (2,9 por 100) en relación a las universidades cofinanciadas (5,8 por 100) y, en menor grado, a las autofinanciadas (4 por 100). Sin embargo, en el conjunto del sistema universitario, las primeras absorben alrededor del 51 por 100 de las y los docentes investigadores. Por otra parte, señalaba que el 70 por 100 de los docentes-investigadores de las universidades autofinanciadas y cofinanciadas (42 instituciones) estaban concentrados solamente en 4 universidades (2009: 129).

Finalmente, el informe caracterizaba los problemas presentes en el sector académico entre los que destacaban: (1) las dificultades ligadas a la ausencia de una carrera profesional (desconexión entre trayectoria y méritos y la correspondiente ubicación dentro del escalafón así como entre la retribución salarial y los criterios de ascenso y promoción académica, limitaciones en los derechos laborales y de participación en el cogobierno, entre otros); (2) la escisión entre la docencia y la investigación (tanto la investigación que sostiene los procesos de transmisión de conocimiento como la de producción del mismo); y, (3) la absoluta sobrecarga de las labores de enseñanza respecto a las de generación de conocimientos (2009: 38-76). Es decir, dos décadas después el estamento universitario y los sucesivos gobiernos del país se habían mostrado incapaces de transformar en profundidad el sistema de educación superior, cuya situación en 2009 presentaba todavía, de acuerdo con el mencionado Informe, las mismas deficiencias -si bien agravadas por el paso del tiempo en el ámbito de la docencia y la investigación así como en el de la organización de la calidad de la enseñanza y la gestión-.

A su vez en este documento, se establecieron una serie de «recomendaciones para mejorar la calidad de las universidades y escuelas politécnicas [...] precisamente a partir de las falencias generales a *todas* las IES identificadas a lo largo del proceso de evaluación» (CONEA, 2009: 27, la cursiva corresponde al original). Entre los «siete ejes de transformación de la educación superior» señalados debe llamarse la atención sobre dos. El primero aludía al «desarrollo de un sistema integral de carrera del/a docente e investigador/a» (2009:28)

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 (2009: 28).

De acuerdo a la evaluación del CONEA:

[Tales] 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 (2009:28, las cursivas son nuestras).

El otro eje titulado «promoción de la investigación científica y aseguramiento de su pertinencia social», indicaba que «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 [...] Se necesita volver a vincular docencia con la investigación y, *al mismo tiempo, potenciar a aquellos/as que se dedican exclusivamente a la segunda*» (2009: 39, las cursivas son nuestras). Por el otro, es indispensable «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» (2009: 30).

Ahora bien, estos obstáculos señalados se ligaban inexorablemente con las características de las plantas académicas en términos de su formación, dedicación y posiciones dentro del escalafón. A continuación se presentan algunos datos al respecto.

2. La planta académica: formación, categoría y dedicación

2.1. La formación

En cuanto al nivel formativo de las plantas académicas de las IES ecuatorianas prácticamente nada se indicaba en el resumen del Informe de 1992. Sin embargo, en el documento de 2009 del antiguo CONEA se afirmaba que 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 por 100 de las plantas con títulos de cuarto nivel tal y como obligaba la LOES del año 2000¹⁴. En algunas IES ni siquiera se llega al 25 por 100 que establecía esta misma legislación para la creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas» (2009: 45 y 46)¹⁵. En el siguiente cuadro puede verse que a 2009 el porcentaje de docentes que solo registra formación de tercer nivel corresponde a más de la mitad del total de docentes del ámbito universitario.

¹⁴Disposición Transitoria Octava, LOES, 2000: «Las universidades y escuelas politécnicas en el plazo de cinco años a partir de la vigencia de esta ley, deberán tener en su planta docente por lo menos un treinta por ciento (30 por 100) de los profesores con título de posgrado».

¹⁵En 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 por 100) de ellos dispongan de título académico de posgrado».

Cuadro 1: Titulación de la docencia según tipo de institución

	Particular autofinanciada	%	Pública	%	Particular cofinanciada	%	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: Informe CONEA M14, 2009: 46.

Asimismo afirmaba «que del total de docentes con títulos de tercer nivel las universidades públicas colaboran con un 62,6 por 100, las particulares autofinanciadas con un 19,4 por 100, y las cofinanciadas con un 18 por 100. En cuanto a los docentes con titulaciones de cuarto nivel, las públicas colaboran con un 64,1 por 100, las autofinanciadas colaboran con un 18,5 por 100, y las cofinanciadas con un 17,5 por 100 (2009: 45).

Cuadro 2: Porcentaje de docentes con títulos de tercer y cuarto nivel según tipo de institución

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

Fuente: Informe CONEA M14, 2009: 45.

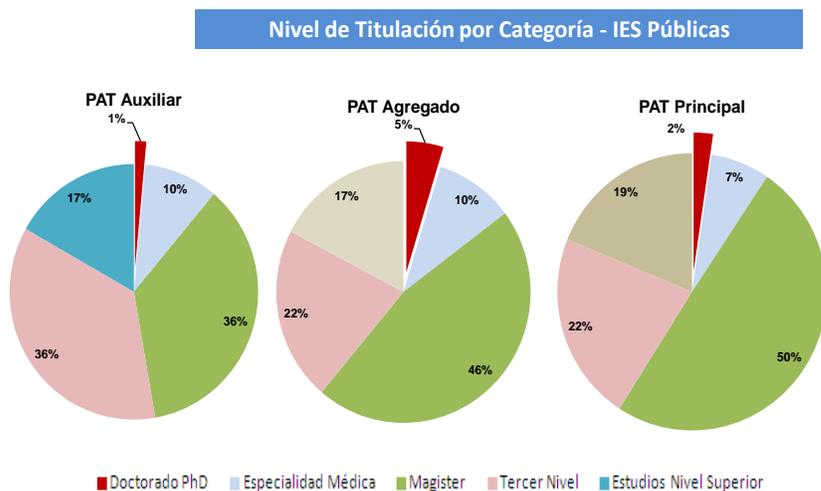
A pesar de estos reducidos avances, el mencionado informe indicaba que los valores de la formación de posgrado debían relativizarse. Por una parte, señalaba que se había registrado un efecto colateral negativo de la disposición obligatoria de la LOES (2000) respecto a los mínimos establecidos para las titulaciones docentes, dado que se había producido una 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. Y también de programas que bajo una misma nomenclatura de título suponían materias, cargas horarias y duraciones completamente diversas» (2009: 48). Finalmente, 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*» (2009: 49, las cursivas son nuestras). Es decir, mayoritariamente estas titulaciones no guardaban relación con el área de especialidad en la que los académicos ejercían su actividad de docencia.

Esta situación de 2009 nada ha cambiado respecto de lo ya denunciado a finales de la década de 1980 en el informe del CONUEP. Allí se indicaba que los perfiles profesionales, en tanto que «diseños de la formación de los recursos humanos» necesarios para el buen desempeño de las universidades y escuelas politécnicas se elaboran «sin el suficiente fundamento técnico y, por lo general, son estudios incompletos al carecer del análisis de las demandas sociales» (1992: 50). De igual forma, «no existen prácticamente estudios de los perfiles académicos a pesar de que varias

universidades cuentan con especialistas en la materia y disponen además, de material bibliográfico para el efecto» (1992: 50). Finalmente, es un hecho que las reducidas remuneraciones ofrecidas y las condiciones laborales adversas en las que debe realizarse el trabajo académico hacen que, aunque la selección del personal académico se efectúe en general con sujeción a normas estatutarias y reglamentarias, los mejores especialistas no trabajen en el ámbito universitario o, lo que resulta peor, que el trabajo de algunos de estos profesionales termine siendo poco valorado o lisa y llanamente pase desapercibido. El mencionado informe del CONEUP agregaba que «en muchas facultades e institutos universitarios abundan los casos de improvisación de maestros e investigadores con atropello a toda norma legal y reglamentaria. Pero, además, los estatutos y reglamentos universitarios en gran medida no recogen los mejores criterios de selección del personal académico. De ahí que la universidad cuente cada vez con un número creciente de académicos insuficientemente preparados científica y pedagógicamente» (1992: 51).

Volviendo al diagnóstico de 2009 contenido en el informe del CONEA y a la formación de los académicos, éste indicaba que tan solo había «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 por 100». Asimismo «39 universidades están por debajo de este promedio y 28 no registran ningún docente con esta titulación en sus plantillas docentes» (2009: 48).

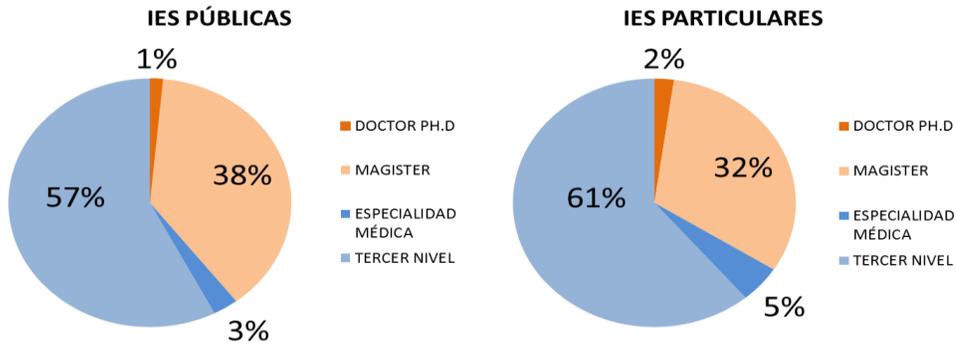
Esta desalentadora situación prácticamente no ha cambiado a fecha de hoy. De acuerdo a datos de la SENESCYT, los perfiles de formación del Personal Académico Titular (PAT) de las instituciones de educación superior públicas presentan en el año 2010 la siguiente desagregación.



NOTA: No se incluyen los docentes que no poseen título de tercer nivel puesto que representan menos del 1% en ambos tipos de IES.
FUENTE: PEI - SNIIESE 2010.

Por su parte el nivel de titulación del conjunto del personal académico titular de las IES públicas y particulares confirma una igualmente desalentadora situación.

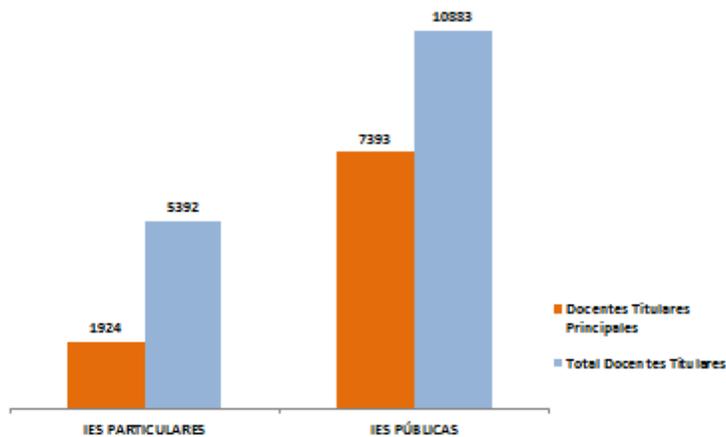
Nivel de Titulación del Personal Académico Titular



NOTA: No se incluyen los docentes que no poseen título de tercer nivel puesto que representan menos del 1% en ambos tipos de IES.
FUENTE: PEI - SNIIESE 2010.

Esto revela algunos resultados interesantes. La baja formación de cuarto nivel y la todavía alta proporción de docentes titulares con formación de tercer nivel evidencia una absoluta ineficiencia del sistema, ya que la mayor cantidad de doctores se encuentra ubicada en la categoría del personal académico titular Agregado y no en la de Principal, categoría que además, como se desprende de la información proporcionada en el siguiente gráfico, se encuentra totalmente hipertrofiada. Es decir, está sobredimensionada la planta de docentes titulares principales en relación al total de docente titulares.

Relación PAT Principal/Total del PAT



Fuente: SENESCYT, 2012.

La hipertrofia comentada da el absurdo resultado de que en las universidades públicas el 67,9 por 100 de los docentes titulares son Principales dotados de un bajo nivel de formación, aun hallándose en la cúspide de la pirámide académica, mientras que en las universidades particulares el porcentaje se reduce al 35,7 por 100 del total de los docentes titulares, si bien este último porcentaje se explica por la política de estas universidades de no reconocer las titulaciones y, por ende, la categoría para pagar menores salarios. En ambos casos no existe una política coherente en cuanto a la carrera académica, la composición de las plantas docentes y la política salarial.

2.2. Categorías del personal académico y dedicación

En el Informe del CONUEP de 1992 se indicaba la existencia de cinco grandes categorías docentes y una residual, a saber: Principal, Agregado, Auxiliar, Contratado, Ayudante y «otras categorías». Las cifras expresaban que en el sector público la mayoría del personal académico estaba ubicado en la categoría de «Agregado» (más del 50 por 100). Solo aproximadamente el 15 por 100 estaba ubicado en la de Principal y un 10 por 100 en la de Auxiliar. Asimismo, y teniendo en cuenta la comparación de los años 1980-1988, mientras en el ámbito público prácticamente se mantenía la importancia relativa de los docentes Principales, Agregados y Auxiliares en alrededor del 80 por 100, en el ámbito particular dicha cifra relativa decrecía muy sensiblemente del 79,2 por 100 en 1980 a 64,6 por 100 en 1988, lo que suponía que en este sector «se van encargando las cátedras cada vez a un mayor número de profesores contratados, ayudantes o a docentes con otro tipo de relación laboral» (1992: 72). De acuerdo a este documento el mencionado fenómeno impediría «asegurar la carrera docente y deteriora los niveles académicos» (1992: 72). Finalmente, es interesante remarcar como entre 1980 y 1988 aumenta en más de un 5 por 100 el personal académico «contratado» en las instituciones oficiales¹⁶.

Cuadro 3: Variaciones de la importancia relativa de las categorías docentes por sector institucional (1980 y 1988)

Categorías de docentes	1980		1988	
	Sectores		Sectores	
	Oficial	Particular	Oficial	Particular
Principal	14,7	4,8	14,5	10,4
Agregado	53,8	50,0	55,5	33,5
Auxiliar	12,0	24,4	9,8	20,7
Subtotal	80,5	79,2	79,8	64,6

Contratado	3,7	13,1	8,9	17,2
Otras categorías	3,3	6,6	2,3	10,4
Ayudante	12,5	1,1	9,0	7,8
TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informe CONUEP (1992: 72).

Nota: Cifras recopiladas que cubren una muestra representativa del 90,6 por 100 del total (1992: 72).

A este respecto, lamentablemente el Informe de Evaluación del CONEA de 2009 no utilizó como indicador de su modelo la categoría docente lo cual impide analizar la evolución de este importante tema.

En cuanto al tipo de dedicación, debe indicarse que en 1992 existían al menos cuatro posiciones: dedicación exclusiva, a tiempo completo, a medio tiempo, a tiempo parcial y, como categoría residual, «otra asignación horaria». Las categorías que en proporción constituyen la mayor proporción de docentes son las de medio tiempo, tiempo parcial y otra asignación horaria. Para el

¹⁶ Es relevante indicar que esta categoría primero se desarrolló sin un marco legal y a partir de 1996, con la reforma del Reglamento de Escalafón de Educación Universitaria y Politécnica aprobada por el CONUEP, contó con este basamento. Así al tiempo que se permitía a las instituciones universitarias “celebrar contratos de servicios profesionales a plazo fijo con personal académico nacional e internacional” se aclaraba que “los profesores así contratados no están amparados por este Reglamento” (Art. 42). Es decir, se permitía legalmente a las universidades tener a sus plantas bajo esta modalidad contractual pero sin garantizarles ningún tipo de carrera académica, protección y/o beneficios ligados a las disposiciones del Reglamento. Demás está decir qué tipo de incentivos creó semejante legislación para promover la flexibilización y precarización laboral del profesorado.

Informe de 1992 los docentes ubicados en ésta última «forman parte de un personal colaborador que desarrolla su actividad como complementaria de otras que realizan fuera de la Universidad» (1992: 73).

Asimismo, las cifras muestran las tasas diferenciales de incremento por tipo de categoría entre 1980 y 1988: 27,5 por 100 en dedicación exclusiva y 7,5 por 100 en tiempo completo. Las otras dos descendieron. Asimismo se indicaba que a pesar del esfuerzo este grupo de docentes sigue siendo reducido, pues en 1980 representaba el 1,4 por 100 del total y en 1988 el 5,5 por 100 del total. En cuanto a los docentes a tiempo completo, su proporción relativa apenas si mejoró, pues en 1980 representaban el 32,3 por 100 y en 1988 el 33,5 por 100.

En cuanto a las diferencias entre el sector oficial y el particular deben registrarse tendencias significativas. Mientras que en 1980 en el primer sector el 36,3 por 100 tenía dedicación exclusiva y a tiempo completo en el particular era de apenas 10,4 por 100. En 1988 el sector oficial mejora en algo esta proporción llevándola al 41,3 por 100, el sector particular la eleva al 26,8 por 100¹⁷.

Cuadro 4: Variación de la importancia relativa de los docentes según tipo de dedicación (1980 y 1988)

Tipo de dedicación	1980		Total Nacional	1988		Total Nacional
	Sectores			Sectores		
	Oficial	Particular		Oficial	Particular	
Dedicación exclusiva	1,3	1,8	1,4	3,4	16,4	5,5
Tiempo completo	35,0	8,6	32,3	37,9	10,4	33,5
SUBTOTAL	36,3	10,4	33,7	41,3	26,8	39,0
Medio tiempo	26,7	6,2	24,5	22,4	6,5	19,8
Tiempo parcial	36,5	83,4	41,4	35,3	66,7	40,4
Otro tiempo	0,5		0,4	1,0		0,8
TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informe CONUEP (1992: 72).

Nota: Cifras recopiladas que cubren una muestra representativa del 78.8 por 100 del total (1992: 72).

Desde estas cifras el Informe indicaba la necesidad de que «se establezca a nivel nacional la carrera académica, dentro de la cual estaría comprendida la situación *tanto de docentes como de investigadores*. Y si hemos de admitir que uno de los cambios estratégicos que debe realizar la universidad consiste en desarrollar al máximo las potencialidades de los procesos de investigación, resulta indispensable entonces *nivelar las categorías de los investigadores con la categoría de los docentes en los diversos aspectos académicos, económicos y de los derechos de representación universitaria y politécnica* como ya lo han instaurado algunas instituciones» (CONUEP, 1992: 73 y 74, la cursiva es nuestra).

En 2009 la situación seguía siendo igual de preocupante. En esa fecha se registra que de 8.281 docentes con dedicación exclusiva y a tiempo completo, el 76,4 por 100 labora en universidades públicas, el 15,5 por 100 en universidades cofinanciadas y el 8,1 por 100 en autofinanciadas. Esos 8.281 docentes representan apenas el 25 por 100 del personal académico con dedicación exclusiva y/o a tiempo completo en el conjunto de las universidades ecuatorianas. A su vez, si se analiza el

¹⁷ La información de los dos últimos párrafos procede de CONUEP, 1992: 73.

comportamiento de la relación de tales docentes y el total de docentes de *cada universidad* y se cruza este dato por tipo de IES según su financiamiento, se observa que por regla general son las universidades públicas las que tienen más docentes de este tipo entre su planta docente (casi 36 por 100), le siguen las particulares cofinanciadas (25,2 por 100) y, por último, las autofinanciadas (12,6 por 100). Esto demuestra que a pesar de la reducida proporción de docentes con alta dedicación horaria son las universidades públicas las que más han privilegiado un vínculo de trabajo con los profesores que promueve su pertenencia y su estar en la misma institución (CONEA, 2009: 53 y 54).

Cuadro 5: Promedio indicador docentes Tiempo Completo y Dedicación Exclusiva según tipo de institución

	Promedio indicador docentes tiempo completo y dedicación exclusiva
Particular cofinanciada	25,2
Pública	35,6
Particular autofinanciada	12,6
Promedio general	24,7

Fuente: Informe CONEA M14, 2009: 54.

En el mencionado Informe de 2009 también se llamaba la atención sobre los «profesores remunerados por hora», lo cual suponía la categoría más baja dentro de la tipología de dedicación docente. Estos docentes en su mayoría resultaban contratados por tiempo determinado y para realizar actividades puntuales respecto al dictado de una cátedra. El informe indicaba que:

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 existe un total de 15.254 docentes remunerados por hora. Esto corresponde a alrededor del 46 por 100 del total de docentes universitarios y politécnicos lo que indicaría un nivel altamente elevado de este tipo de docentes. 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 por 100. 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 por 100 del total de sus docentes con dedicación por hora y las cofinanciadas con el 39 por 100 (2009: 58).

Lamentablemente no se cuenta con información al 2012 sobre dedicación docente y según tipo de instituciones universitarias (públicas y privadas), pero dadas las tenencias registradas sobre plantas académicas en otros indicadores no es esperable un cambio significativo respecto a lo indicado en el Informe del CONEA de 2009.

El análisis somero de todos los datos antes señalados evidencia una extraña distorsión de la pirámide educativa universitaria que difícilmente puede cuadrarse con una estructura dinámica de producción de conocimiento: resulta claramente disfuncional una concentración de docentes en la cúspide del sistema con un grado bajo de cualificación formal, más allá de la excelencia docente y académica de determinados casos individuales, con categorías y tiempos de dedicación que no se ajustan a las necesidades de la docencia y la investigación. En nuestra opinión, la situación deseable es contar con una carrera académica que (1) dote de estabilidad al cuerpo docente; (2) asegure que la proporción de docentes a tiempo completo y dedicación exclusiva oscile entre el 70 y el 80 por 100 de la planta; (3) concentre en la categoría superior a los docentes que a lo largo del tiempo hayan acumulado una mayor experiencia investigadora, docente y formativa; y (4) aligere, tanto en

términos numéricos como financieros, el número de Principales, cuya inflación actual tan solo banaliza y embrolla el modelo docente universitario ecuatoriano.

3. El peso de la «administración»

La relación entre gasto en personal académico y gasto administrativo resulta otro indicador fundamental. Lamentablemente esta variable no se analizó en los estudios de 1992 y 2009 a los que nos referimos en este artículo. Sí disponemos, sin embargo, de datos actuales referidos a las universidades públicas que indican que en estas instituciones de educación superior el 53 por 100 de su personal es docente, pero el gasto corriente invertido en el mismo apenas alcanza el 36 por 100. Si queremos matizar más este dato, tan solo debemos recordar que el promedio dedicado al gasto docente respecto al gasto total de las instituciones es de 33,07 por 100 en el conjunto del país, con valores extremos situados respectivamente en el 49,8 y el 6,6 por 100 del gasto total¹⁸. Estos datos pueden desagregarse convenientemente mediante la presentación del porcentaje del gasto docente en relación con los recursos recibidos en concepto de preasignación, con el gasto corriente y con el gasto total de cada una de las instituciones de educación superior públicas¹⁹.

4. La lógica remunerativa

Si bien el estudio realizado a fines de la década de 1980 no abordó este tema, el Informe de 2009 se ocupó del asunto detenidamente, porque en su opinión «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» (2009: 65). 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 esperar, los salarios más altos corresponden a la primera categoría, seguidos por los de tiempo parcial y por hora presentando diferencias sustantivas entre cada categoría y por razones de género.

Cuadro 7: 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	451,5	403,92	89,46	306,62	296,96	96,85

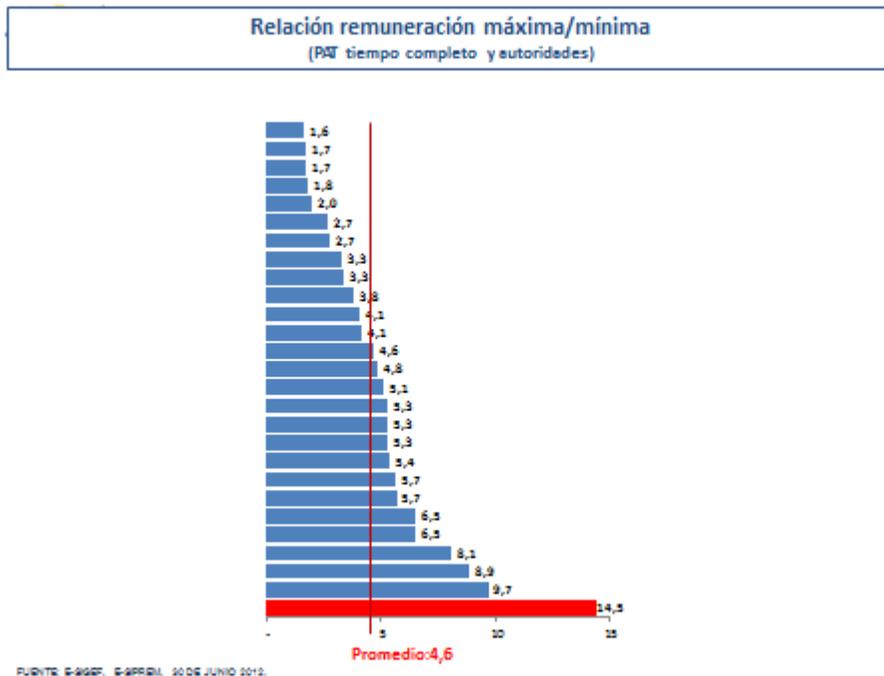
Fuente: Informe CONEA M14, 2009: 65.

Asimismo, la mencionada evaluación incluyó la elaboración del «Índice Remuneración» que consistió en la media ponderada de la remuneración mensual de los docentes a tiempo completo, a tiempo parcial y por horas. Es decir, un promedio de todas las remuneraciones docentes incluyendo todos los tipos de dedicación. Así, se pudo saber que la remuneración más alta a los docentes la brindaban 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. A pesar de lo indicado, estos valores no son competitivos si los comparamos con el promedio de las retribuciones globales. En este punto el Informe señalaba un dato alarmante: que los docentes en las universidades autofinanciadas no llegaban a completar el valor de una canasta básica familiar lo que develó otro aspecto de la precarización laboral a la que están sometidos.

¹⁸ Fuente: E-SIGEF, E-SIPREM, 30 de junio de 2012.

¹⁹ *Ibid.*

Actualmente, la descripción de este panorama debe completarse con el dato esencial de la dispersión retributiva existente en las instituciones de educación superior. Teniendo datos solo para las públicas, como se desprende del Gráfico siguiente el promedio de la relación existente entre la remuneración máxima y mínima percibidas por el personal académico titular a tiempo completo y las autoridades académicas es del 4,6 por 100, encontrándose casos máximos que oscilan entre el 9,7 y el 14,5 por 100 y mínimos que lo hacen entre el 1,6 y el 2 por 100.



También a 2012 se constata la enorme dispersión retributiva en la planta docente y en la estructura de autoridad en las universidades públicas, que en el primer grupo revela además la completa desconexión con los parámetros regionales.

Análisis nivel salarial de las universidades públicas

(remuneración mensual en US\$)

Categoría	Min.	Máx.	Promedio	Promedio Regional
Principal	1.280	6.780	2.598	5.800
Agregado	611	5.527	1.949	4.619
Auxiliar	481	5.874	1.539	3.716

Categoría	Min.	Max.	Promedio
Rector	2.202	6.956	5.826
Vicerector	1.399	6.570	5.188
Decano	3.184	6.283	4.534
Subdecano	1.954	5.110	3.869

Fuente: E-81PREM, 30 De Junio 2012. 8NE 8E
 Nota: Docentes Titulares A Tiempo Completo

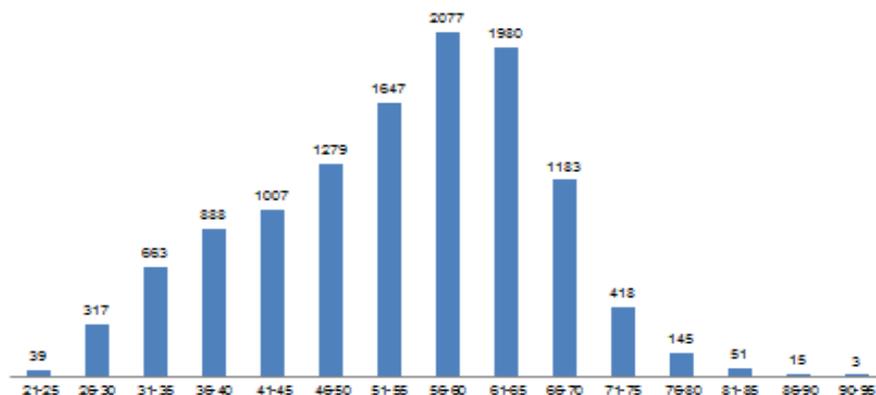
En este escenario es factible pensar que esta dispersión retributiva responde a acuerdos o pujas políticas universitarias, incluso simplemente a una competencia sin sentido entre universidades, pero no a patrones regulares de calidad docente e investigativa. También puede explicarse por la bajísima vertebración de las comunidades académicas y los endeble proyectos de buena parte de las instituciones universitarias. Si tal situación es letal a medio plazo en sistemas maduros, dado que degrada la calidad de la docencia y la investigación, en aquellos que no han llegado a un nivel de calidad y productividad estables es simplemente demoledor de cualquier perspectiva de producción de conocimiento y garantía de la calidad de la enseñanza. Si en su sistema de educación superior se conjuga una débil articulación institucional y una alta tasa de precarización contractual o de bajas remuneraciones, el resultado inevitable es la atrofia del trabajo académico, el apagamiento intelectual y la afasia investigadora, que es precisamente el escenario en el que se encontraba la universidad ecuatoriana en 1992 y que se ha mantenido hasta la fecha.

5. El envejecimiento de las plantas académicas

No puede negarse la necesidad de mantener un adecuado equilibrio en las plantas académicas entre la experiencia fruto de una larga trayectoria de docencia e investigación y la renovación y el empuje producto de la juventud y de la proximidad con el período más intenso de formación académica y de contacto con los nuevos paradigmas, teorías y tendencias intelectuales. Si bien la dimensión etaria de las plantas docentes nunca resultó revelada en los dos estudios anteriores presentados en este artículo, se puede indicar que en el momento actual, de acuerdo con la información elaborada por la SENESCYT en noviembre de 2012, este estamento presenta un grado apreciable de envejecimiento, dado que el 50 por 100 del personal académico de las universidades públicas tiene más de 55 años de edad y el mayor de 60 años es once veces superior que el menor de 30 años. En las universidades públicas, el personal académico que supera los 65 años es casi el triple que el personal menor de 30 años. Este dato puramente demográfico da una pauta interpretativa y

orientaciones precisas para analizar el sistema en su conjunto y transformar su dinámica académica e institucional a medio plazo y ofrece un punto de referencia para facilitar la transición.

Distribución etaria de los docentes titulares en las IES públicas



A la par del proceso connaturalizado del envejecimiento de las plantas docentes en el sistema ecuatoriano debe sumarse otro elemento que es la falta de planificación institucional por parte de las universidades en términos de la carencia de una programación previsional para la etapa de retiro de ciertos segmentos académicos.

Ante estos datos, ¿justifica esta pirámide etaria la opción por políticas públicas conservadoras, que por definición no van a alterar el *status quo* a corto y medio plazo, para no trastocar el «equilibrio» profesional, docente y académico de las franjas de edad más avanzadas, aun siendo conscientes de la situación descrita previamente? ¿Debe someterse el diseño de las políticas a estos desequilibrios etarios y a las cristalizaciones de poder que inevitablemente traen aparejados? ¿O bien es políticamente más responsable, respetando los derechos adquiridos, normar los procesos más allá de la pura inercia del crecimiento vegetativo de la planta docente y optar por introducir lógicas virtuosas que cambien los ritmos de reproducción del sistema en un horizonte de diez o quince años vista? La respuesta parece obvia.

II. LAS RESPUESTAS DE LA NUEVA NORMATIVA

El Reglamento de Carrera y Escalafón recientemente aprobado pretende corregir las distorsiones y carencias presentes durante las últimas décadas en las plantas académicas del sistema de educación superior ecuatoriano y en el conjunto del mismo, actuando fundamentalmente en torno a una serie de nodos problemáticos, que como se verá, tienen estrecha relación con el diagnóstico antes señalado y sin cuya resolución no es posible desbloquear el atolladero corporativista y endogámico en el que se halla atenazado²⁰.

²⁰ Es importante indicar que la LOES (2010) si bien estableció que los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras de las universidades y escuelas politécnicas públicas son servidores públicos, éstos se hallan sujetos a un esquema regulativo *ad hoc*, justamente por ser planta académica de instituciones de educación superior. Este régimen propio se llama Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, el cual “fijará las normas que rijan el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación” (Art. 70). De esta forma queda sin sustento aquella crítica que el Reglamento vuelve “burócratas” a los docentes e investigadores universitarios (Arcos, 2012: 8) al transformarlos en servidores públicos, y esto es así porque toda su carrera y escalafón no está sujeto a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP, 2010). En cuanto a las instituciones particulares, la LOES (2010) indica que allí “se observarán las disposiciones del Código de Trabajo” (Art. 70); sin embargo, el Reglamento antes señalado aclara que su ámbito de aplicación es el “personal académico

1. Desarticulación en la carrera de las actividades de docencia e investigación

Frente a la escisión constatada entre las actividades docentes e investigativas el Reglamento introduce una sola carrera²¹ para todo el personal académico del país con independencia del tipo de universidad²² y de la prestación de los servicios profesionales en uno u otro tipo de institución de educación superior. Se opta por este modelo porque el Reglamento de Carrera y Escalafón se organiza conceptual y estratégicamente en torno a la figura del «docente-investigador», cuya carrera profesional, expectativas académicas e inserción en el sistema de educación superior se pretenden asegurar, multiplicar y garantizar a toda costa. La nueva normativa sienta las bases de un sistema nacional de calidad y excelencia académica para consolidar la transformación del sistema de educación superior partiendo de la premisa de la polivalencia de situaciones mediante las que se articula la carrera de los miembros de la comunidad académica, que conjuga, en grados y combinaciones diversos, la actividad docente e investigadora en función del itinerario personal elegido por el profesional. La carrera del personal académico no reconoce circuitos diferenciales de calidad ni docente ni institucional. En este sentido, los requisitos recogidos en el mismo para progresar en el escalafón constituyen únicamente umbrales mínimos que pretenden introducir criterios e incentivos de calidad en el conjunto del sistema. A su vez, sobre estos lineamientos cada casa de estudio a partir de su propia normativa interna podrá añadir nuevos elementos adecuados a su misión y finalidades educativas y científicas específicas²³. Es decir, todo lo contrario a homogeneizar y estandarizar²⁴.

En este sentido se debe dejar en claro que los procesos aquí descriptos no generan una afectación de la autonomía universitaria, sino por contrario la amplían en términos de que ahora las universidades

que presta sus servicios en las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos, públicos y particulares; y conservatorios superiores de música y artes, públicos y particulares” (Art. 2). De esta manera, prácticamente todas las regulaciones del Reglamento son de aplicación obligatoria también para las plantas académicas de las instituciones particulares. Las pocas excepciones refieren a los tiempos de contratación para el personal no titular y respecto a las remuneraciones (titular y no titular) se determinarán observando las normas del Código de Trabajo, aunque respetando categorías, niveles y grados del escalafón del Reglamento (Arts. 22, 23, 24, 46 y 49).

²¹ Si bien es cierto que el Reglamento define una sola carrera al mismo tiempo deja intacta la división de actividades, aunque las redefine en su carácter y alcances estableciendo, más que separatas, estrechos vínculos entre las actividades de los docentes e investigadores como se señala más adelante en este escrito.

²² Por tipo nos referimos a si resultan de carácter privado o público y a la tipología establecida en la LOES (2010) en su Art. 117, a saber: «Las instituciones de Educación Superior de carácter universitario o politécnico se clasificarán de acuerdo con el ámbito de las actividades académicas que realicen. Para establecer esta clasificación se tomará en cuenta la distinción entre instituciones de docencia con investigación, instituciones orientadas a la docencia e instituciones dedicadas a la educación superior continua. En función de la tipología se establecerán qué tipos de carreras o programas podrán ofertar cada una de estas instituciones, sin perjuicio de que únicamente las universidades de docencia con investigación podrán ofertar grados académicos de PhD o su equivalente».

²³ En este punto debe cuestionarse la opinión planteada por Carlos Arcos quien critica la normativa diciendo que es un reglamento “instructivo”. Así señala que sus “disposiciones son tan específicas que vuelve innecesaria la deliberación al interior de las instituciones de educación superior, y el desarrollo de cualquier normativa interna” (2012: 3). El problema quizás reside a una errónea comprensión de lo que implica un reglamento en el campo jurídico y específicamente lo que debe contener una normativa de este tipo si pretende regular la carrera académica de los docentes e investigadores. El reglamento es una norma jurídica de carácter general y su rango, en el orden jerárquico, es inmediatamente inferior a la ley y generalmente la desarrolla. Si bien su dictación corresponde tradicionalmente al Poder Ejecutivo, diversos ordenamientos jurídicos actuales reconocen potestad reglamentaria a otros órganos del Estado. En este caso estaríamos hablando de un organismo establecido por la Constitución de la República (2008) y por la LOES del 2010, que es el Consejo de Educación Superior. Es decir, la titularidad de la potestad reglamentaria en el campo que nos ocupa tiene un fundamento constitucional lo cual amplía su legitimidad. Además estamos hablando de un organismo colegiado que integra a la Función Ejecutiva del sector y a los actores del sistema de educación superior. Básicamente si la ley es la norma, el reglamento es cómo se va a aplicar esa norma y, en este sentido, establece de manera precisa disposiciones e instrucciones de cómo debe darse dicha aplicación. Es decir, regula la ley pero sin contradecir lo que ésta establece. Por lo tanto, un reglamento que no logra de manera eficaz operativizar una ley no es tal. Dicho lo cual no niega la existencia de debate, deliberación, interpretación e inclusive márgenes diferenciales de apropiación en torno al mismo por parte de cada institución de educación superior, bajo el marco de las reglas generales que establece justamente el reglamento. Véase Carlos Arcos, « ¡No es jardín de infantes! Reflexiones en torno al Proyecto de Reglamento de carrera y escalafón de Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior del Consejo de Educación Superior», 2012, mimeo.

²⁴ Esto se evidencia en el cuestionamiento superficial esgrimido por algunos actores políticos y académicos que confunden umbrales mínimos y comunes para cada categoría académica con uniformización y hasta clausura en las posibilidades de efectivizar recorridos y trayectorias plurales y diversas por parte de los docentes e investigadores. Véase el escrito de opinión de Arturo Villavicencio, «Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento», 2012, mimeo, p. 23.

tienen un sus manos la posibilidad de establecer criterios de elegibilidad (no requisitos) de su personal académico.

Así, los distintos tipos de universidad, cuya regulación todavía está por completarse, no suponen la existencia de modelos de carrera académica diferenciales, ni de circuitos de calidad académica o intelectual jerárquicamente desiguales. La única garantía de que no se creen circuitos diferenciados de calidad es efectivamente tener una sola carrera del docente e investigador.

En este sentido, conviene dejar muy claro que el Reglamento de Escalafón es uno de los dispositivos organizadores esenciales de la vida universitaria, mientras que la tipología opera únicamente para ordenar la oferta académica²⁵. El Reglamento ofrece las pautas comunes y compartidas para que las instituciones universitarias desplieguen su proyecto académico, al tiempo que garantiza la calidad mínima que deben cumplir todas ellas para poder seguir llamándose «universidad». Cada IES podrá decidir en qué tipo ubicarse o hacer esfuerzos para pasar de uno a otro tipo, pero sus plantas académicas seguirán el curso de su mejoramiento permanente en base a criterios, normas y estímulos emanados del Reglamento. Así en cada tipo, las universidades podrán desplegar su máximo potencial y hasta superarlo, basándose en las fortalezas de sus talentos humanos. Lo que debe entenderse es que la unidad de análisis bajo este esquema se trastoca. Deja de ser la institución (y en este sentido las calidades de IES) para ser centro en la figura del docente-investigador, específicamente en el Reglamento su proceso de promoción profesional y su producción académica.

En la línea mencionada, debe destacarse que el Reglamento de Carrera y Escalafón introduce una categoría que ya fue reclamada en el diagnóstico del CONUEP en 1992 y en el Informe del CONEA del 2009, además de seguir la tendencia mundial en este aspecto²⁶: la del personal académico con alta dedicación horaria en tareas de investigación. Asimismo asume la disposición constitucional que promueve el reconocimiento de este perfil²⁷. Esta nueva figura debe cumplir requisitos tanto en el campo de la investigación formativa como científica y también en la docencia²⁸. Asimismo respecto a esta última, que por definición tiene menor peso en el conjunto de sus actividades, debe esforzarse en transmitir sus avances de investigación, lo cual garantiza además, con mayor solvencia, la crítica y la revisión permanente de los conocimientos que se imparten al alumnado²⁹.

²⁵ Este constituye otro error en el que algunos autores han incurrido. Nuevamente Arcos indica «El *reglamento-instructivo* que normará la vida de profesores e investigadores es una deficiente respuesta al reto que plantea la LOES al diferenciar las universidades entre tipos, de docencia, de docencia e investigación y, las exclusivamente dedicadas a la investigación. El *reglamento-instructivo* mete a todas en un saco y al hacerlo no da respuesta a las misiones de cada tipo (...)» (2012:3, la cursiva corresponde al original). Es importante indicar que el Reglamento de Carrera y Escalafón nunca tuvo en la LOES la función de participar en la diferenciación institucional de la educación superior, es decir en la tipología mencionada por Arcos. Todo lo contrario, su principal papel siempre fue garantizar los derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras establecidos en el Art. 6 de la LOES y especialmente en su literal c) más allá de las características de los centros educativos. Dicha carrera, como se explicó en el texto principal de este escrito, no puede desde ningún punto de vista reconocer tipologías institucionales, diferencias entre docencias (por ej. en el pregrado y posgrado) o circuitos de calidad dispares en la oferta. Eso no solo no garantizaría la universalidad de los derechos de referencia sino que actuaría como mecanismo reproductor de las desigualdades educativas y como forma de perpetuar rezagos en la calidad de las instituciones. Además impediría lo que debe asegurar una carrera académica que es la máxima movilidad e intercambio de sus miembros a nivel nacional e internacional.

²⁶ Véanse en la región el caso de México con el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); en la Argentina con la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas del CONICET -e inclusive sus universidades nacionales están desarrollando en sus escalafones esta figura-; en Brasil el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), y en Perú la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

²⁷ Siguiendo el Art. 386 de la Constitución y en el marco del cumplimiento de las finalidades del sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (Art. 385), el Estado deberá «reconocer la condición de investigador de acuerdo con la Ley».

²⁸ Art. 11 literal 4 y Art. 21.

²⁹ Puntuales voces han cuestionado el Reglamento diciendo que se establece una «diferenciación radical entre docencia e investigación»; así se llega a afirmar que se crean dos categorías, una de «profesores puros especializados en docencia, en una cátedra específica, y otros son investigadores puros» (Arcos, 2012: 4). La mencionada crítica devela una insuficiente lectura del Reglamento especialmente los

Nuevamente algunas opiniones críticas han indicado que se deduce que esta categoría solo podrá ser “convocada por universidades de docencia con investigación y me imagino las dedicadas exclusivamente a la investigación” (Arcos, 2012: 5). Acá no se trata de imaginación, ni de supuestos. En ninguna sección del Reglamento se establece que cada categoría docente-investigador debe ser característica de algún tipo de institución de educación superior. Esto es nuevamente una forma de tergiversar el espíritu establecido en la LOES para esta normativa, el cual es preservado en su redacción definitiva³⁰.

2. Heterogeneidad y precarización salarial del personal académico titular

Otro de los objetivos primordiales del Reglamento es acabar con la gran heterogeneidad de condiciones laborales existente en el sistema de educación superior ecuatoriano al tiempo que se reducen sustancialmente los niveles de precariedad del profesorado. Esta heterogeneidad es el correlato inmediato de una enorme diversidad en la calidad de la docencia y en los estándares de las distintas ofertas académicas propuestas por las distintas universidades, como indicábamos anteriormente. En este sentido, la regularización, bajo la acepción de “sujetar a reglas”, de los requisitos de promoción va de la mano con el incremento de la retribución de los docentes y con el objetivo de la igualación de sus condiciones laborales para organizar y realizar sus itinerarios de progresión profesional. La elevada dispersión salarial detectada entre el personal académico titular así como entre éste y el personal no titular³¹ también es atajada con este planteamiento: resulta de todo punto incongruente e injusto que prestaciones académicas tendencialmente idénticas reciban retribuciones absolutamente dispares, fruto en muchos casos tan solo de la improvisación de los equipos dirigentes de las instituciones de educación superior ante su débil proyecto institucional, académico e intelectual³². Si entrelazamos este objetivo con el escaso grado de titulación de cuarto nivel entre el personal académico titular y con el perfil etario del profesorado universitario ecuatoriano, el conjunto de incentivos introducido por el Reglamento y el cuadro de evolución profesional propuesto por el mismo parece más que coherente. A este respecto, el Reglamento

artículos 6 y 7 que describen detalladamente las actividades del personal académico y develan que tanto la docencia como la investigación se encuentran e interrelacionan en sus múltiples niveles (dictado de clases, preparación de material de cátedra, tutorías, docencia en servicio, dirección de pasantías profesionales, dirección de trabajos investigativos para la graduación de los estudiantes, proyectos de innovación docente, dirección y ejecución de proyectos de investigación, divulgación de resultados mediante cursos, publicaciones, asistencia a congresos, participación en redes y colectivos académicos, etc.). Tampoco dicha opinión registra las formas de distribución del tiempo de dedicación del personal académico, las cuales permiten una adecuada relación entre actividades docentes e investigativas tanto para la dedicación parcial, a medio tiempo como a tiempo completo (Art. 11). Finalmente los requisitos para cada categoría de personal académico (Arts. 18, 19, 20, 21, 22 y 23) así como los criterios para la promoción entre las diferentes categorías del escalafón (Arts. 54, 55, 56 y 57) expresan una clara articulación de ambas actividades, a las que por primera vez este Reglamento agrega las de vinculación con la colectividad y las de gestión académica (Arts. 8 y 9).

³⁰ En igual sentido la aseveración de que esta categoría (la de investigador principal) supone requisitos «menos numerosos que los que solicitan al personal académico titular principal» (es decir, al personal docente titular principal) es igualmente infundada (Arcos, 2012: 5). Solo compárese lo establecido en los Arts. 20 y 21, y todo lo vinculado a la promoción desarrollada en los arts. 56 y 57. Además resulta por demás poco riguroso y pertinente hacer comparaciones de corte cuantitativo cuando justamente de lo que se trata es establecer criterios cualitativos ligados al campo académico.

³¹ Es importante indicar que siguiendo lo establecido en la LOES (2010) en su Art. 149 la planta académica se organiza en titulares y sin titularidad. Los primeros podrán ser principales, agregados o auxiliares; los segundos invitados, ocasionales u honorarios. Dicho artículo establece que el Reglamento del Sistema de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador regulará lo atiente a este tema. En este sentido a diferencia de lo que plantean algunas críticas no es el Reglamento quien realiza esta distinción sino la propia LOES (Arcos, 2012: 4). De igual forma una mirada histórica sobre el particular develará que esta diferenciación prácticamente es la misma (salvo cuestiones semánticas) de la planteada en la LOES del 2000 en el Art. 52 y de la LUEP (1982) en sus Arts. 31 y 35. Lo que aporta el vigente Reglamento es que: 1) extiende el amparo del Reglamento a los docentes no titulares; 2) recupera la idea que a la docencia titular (en cualquier categoría) solo se accede por concurso público de merecimientos y oposición la cual había sido relativizada en la práctica; y, 3) llena el vacío legal y da visibilidad a las categorías docentes que no gozaban de titularidad, que justamente por ello terminaron siendo un campo propenso a la discreción y proliferación de desigualdades y discriminaciones negativas en las condiciones laborales y salariales.

³² Dispersión que como demostró el Informe del CONEA es aún más severa si se la cruza por la variable género. Este grave problema también se soluciona con el nuevo Reglamento, que excluye la posibilidad de que operen mecanismos de discriminación por razones de género.

establece mínimos salariales por categoría y un máximo general para cada una de ellas, lo que permitirá que la heterogeneidad salarial del sistema disminuya de 15 a 3,6 veces entre la mayor y menor remuneración para personal académico con dedicación a tiempo completo. Abundado en esta línea, el Reglamento reconoce además las horas de dedicación a otras actividades de docencia no identificadas con la impartición de clases presenciales en el aula (tales como la dirección de tesis, la preparación de las clases, la corrección de trabajos de los estudiantes, etc.), coligiendo que la carga docente es mucho más amplia que la clase presencial ante los alumnos, que era el parámetro fundamental para medir la dedicación del docente y, por ende, su retribución.

Además, el Reglamento estipula en su Disposición General Primera que en el plazo de tres años al menos el 80 por 100 de profesores sean titulares, si bien en este porcentaje se suman los profesores invitados, que por disposición de esta norma han de conformar una proporción marginal del conjunto de la planta docente, lo cual también milita en pro de la desprecariación de la fuerza de trabajo académica ecuatoriana.

Por su parte, el problema de la dispersión retributiva mencionada en el diagnóstico también es corregido, ya que una vez cumplidos los requisitos exigidos en el Reglamento por parte de las universidades y escuelas politécnicas públicas, se produciría un incremento salarial para el actual personal académico titular Agregado y Principal aproximadamente en el 63 por 100 de estas instituciones públicas. Es decir, de entrada y a fin de crear las condiciones más favorables posibles para involucrar a los actores educativos, se otorgan estímulos económicos, sociales y académicos concretos a los avances en la carrera académica de los docentes-investigadores.

3. Planta académica con bajos niveles de titulación de cuarto nivel

Respecto a la cuestión formativa, el Reglamento opta por el perfeccionamiento y recualificación del actual profesorado universitario apostando porque éste acceda a los estudios de cuarto nivel dentro de un período razonable plasmado en la LOES (7 años, desde octubre de 2010 a octubre de 2017) y estimulado y ayudado además por una política generosa y bien concebida de becas para profesores universitarios, por parte de la SENESCYT, que pretende facilitar la obtención de los mencionados títulos (maestrías y doctorados/PhD). Conviene señalar, por otro lado, que esta iniciativa se halla concebida pensando en una agresiva política de becas para realizar estos programas en el exterior, la generación a corto y medio plazo de programas de maestría y doctorado de calidad en el seno las instituciones de educación superior ecuatorianas: la inserción en los mismos de quienes obtengan títulos de este nivel en el extranjero y a nivel nacional; y, la creación de redes de colaboración entre las universidades ecuatorianas y entre éstas y las universidades extranjeras. Obviamente, esta política impactará de forma más intensa en las franjas de edad por debajo de los cincuenta años; sin embargo, con un horizonte de jubilación que en la actualidad se encuentra fijado en los setenta años y dada la acción de estímulos recogida en el Reglamento y animada por la SENESCYT, no resulta en absoluto forzado pensar que los docentes intelectualmente más activos y motivados que se encuentren por encima de esa edad pueden perfectamente optar por la obtención de la correspondiente titulación en ese nivel.

El Reglamento también estipula, para acabar con las prácticas perversas que han proliferado al respecto, que esta formación de cuarto nivel deberá realizarse en el área de especialización en la que se ejerce la cátedra con el fin de garantizar sinergias entre la formación, la docencia y la investigación. Se trata de atajar la desvirtuación que la consecución de estos títulos ha experimentado en el pasado, dado que se obtenían para cumplir mecánicamente un requisito legal en un área que no era la de principal involucramiento académico con una sospechosa hipertrofia de

las maestrías obtenidas en pedagogía organizadas en la propia universidad en la que el docente impartía su enseñanza³³.

Conviene recordar además que en las universidades de calidad media de la práctica totalidad de los sistemas universitarios de todo el mundo, el título de doctor/PhD es requisito para los profesores titulares de cualquier nivel y no solo para quienes ocupan el rango más elevado de la pirámide universitaria. En el caso ecuatoriano, sin embargo, esta máxima titulación se exige únicamente a los docentes Titulares Principales y a quien sin ser Titular Principal pretenda ser Investigador Titular Principal. Es decir, de acuerdo con parámetros internacionales la exigencia es absolutamente justificada y razonable³⁴.

4. Estructura etaria madura del personal académico titular

Aunque algunas «columnas de opinión» han afirmado que el Reglamento de Carrera y Escalafón no reconoce la experiencia de docencia e investigación del personal académico de las IES³⁵, ello resulta claramente contradicho por lo que formalmente expresa la nueva normativa. Tanto es así que la retribución percibida por el personal académico titular en la actualidad, que en octubre de 2017 no cumpla los requisitos exigidos, no se verá reducida en absoluto y, por el contrario, si los cumplen verán automáticamente elevada su remuneración. Como corolario de tal planteamiento, durante este período de transición (2010-2017) la retribución del personal académico titular tampoco resulta modificada en absoluto. Además, el Reglamento contempla un esquema de jubilación atractivo y justo para aquellos docentes que deseen desligarse de la carrera académica ante las nuevas circunstancias o bien por una opción personal ligada a su edad o situación particular. La jubilación obligatoria a los setenta años no implica una salida obligada del sistema, solo la posibilidad de que las instituciones de educación superior realicen una renovación y reequilibrio generacional de su planta universitaria, ya que se libera un elevado contingente de puestos docentes y es posible prorrogar la vinculación académica de los profesores jubilados mediante las figuras del profesor honorario y del profesor invitado.

5. Bajos niveles de producción investigativa y de publicaciones

El Reglamento de Carrera y Escalafón apuesta también por el fortalecimiento del componente investigador en la trayectoria profesional de los profesores del sistema de educación superior. La introducción de la figura del Investigador Principal y su imbricación en el tejido universitario, así como el equilibrio propuesto entre la docencia y la investigación para aquellos docentes que no opten por la investigación a tiempo completo, supone un espaldarazo en toda regla a la revalorización de la práctica investigadora. Todo ello apunta a la consolidación de circuitos de investigación de intensidades variables, que en su articulación tan solo pueden fortalecer la práctica docente y la investigativa de modo realmente virtuoso. Por otro lado, la introducción del requisito de la publicación en revistas indexadas como uno de los criterios de promoción se orienta o bien a la publicación en revistas de este tipo ya existentes o bien a la creación de este tipo de publicaciones por parte de universidades o por redes de las mismas. En este sentido, si bien el Reglamento no indica de modo excluyente cuál será el carácter de la indexación aunque si fija algunos parámetros para su reconocimiento³⁶, invita de forma expresa a las universidades a crear las condiciones de posibilidad para cumplir tal línea de trabajo académico. Algo similar ocurre con la dirección de tesis

³³Informe CONEA, 2009, p. 48.

³⁴ Solo como dato referencia, es importante indicar que los principales *College* en Estados Unidos cuentan entre sus criterios para conformar su planta docente la exigencia del título de PhD.

³⁵Arcos, 2012.

³⁶ Véanse Art. 63 literal 3 (a y b) y Disposición General Séptima del Reglamento de Carrera y Escalafón.

de maestría y de doctorado. El Reglamento apuesta por una respuesta autogestora de las universidades a la hora de diseñar redes, como de facto ya están haciendo algunas, que permitan la creación de estos programas en colaboración tanto con universidades del país como con universidades extranjeras. El Programa Prometeo creado por la SENESCYT está promoviendo en el exterior la vinculación de universidades de otros países con las ecuatorianas y hasta el momento la receptividad de aquellas ante esta invitación augura un amplio y dúctil campo de colaboración e interacción académica e interinstitucional.

III. LA NUEVA CARRERA ACADÉMICA Y SUS PERSPECTIVAS TRANSFORMACIONALES

El sistema de educación superior ecuatoriano es dinámico y complejo y su evolución se producirá mediante un juego cooperativo entre actores altamente cualificados y motivados cuando todas las partes implicadas comprendan que no se trata de un juego de suma cero, donde lo que uno gana lo pierde el otro, sino de suma positiva. Un juego de invención colectiva de una nueva institucionalidad que multiplica las opciones de todos los actores del campo y que, en definitiva, beneficia sustancialmente al conjunto de la sociedad ecuatoriana y a sus perspectivas de transformación. Para introducir estas líneas de fuga de la situación actual y los consiguientes dispositivos político-institucionales a partir de los cuales organizar los procesos de transición, el Reglamento de Escalafón se organiza alrededor de varios nodos que son cruciales para proceder a tal reconfiguración del sistema de educación superior.

1. *Tipos de personal académico.* El nuevo Reglamento presenta dos tipos: (1) el personal académico titular, clasificado en orden ascendente de jerarquía en los siguientes niveles: Auxiliar, Agregado y Principal; y (2) el personal académico no titular, clasificado como sigue: Invitado, Honorario y Ocasional. Esta clasificación de personal racionaliza las plantas académicas y acaba con la enorme heterogeneidad clasificatoria existente hasta la fecha que lejos de ser el reflejo de una adaptación dinámica a una realidad compleja era simplemente la expresión en la mayoría de los casos de una gestión defectuosa de las relaciones laborales académicas, de los mecanismos de control clientelares dispuestos por cada universidad y de la imposibilidad de cualquier estrategia de construcción de una comunidad docente e investigadora digna de tal nombre³⁷. Estas figuras de contratación del personal académico abren no obstante un campo de flexibilidad amplio y ofrecen un margen de maniobra generoso para que las casas de estudio adopten una jugosa panoplia de iniciativas para construir su proyecto académico mediante el uso de esas diversas categorías de personal, dado que su combinación en el respectivo proyecto académico posibilita que intercambien docentes e investigadores, apoyen coyunturalmente áreas estratégicas con proyectos docentes originales, mantengan la pertenencia institucional de docentes e investigadores eméritos, inviten a profesores extranjeros o de otras universidades nacionales para la construcción de proyectos académicos novedosos o construyan con esa variedad de figuras programas de cuarto grado.

³⁷ Deben señalarse también los importantes amparos que ofrece el reglamento para la planta no titular. Como se observó la evolución del sistema dio por resultado el engrosamiento del personal contratado que estaba por fuera de cualquier carrera y escalafón y podía mantenerse en esta situación por tiempo indeterminado. Bajo la nueva normativa se establecen límites a la contratación temporal de docentes. En el caso del personal *invitado* su vinculación no podrá ser inferior a dos meses ni superior a 24 meses acumulados (Art. 22); en el caso del *honorario* no podrá superar veinticuatro meses acumulados (Art. 23); y en el *ocasional*, también no podrá superar veinticuatro meses acumulados (Art. 24). Esto garantiza que ese personal cumpla necesidades puntuales de la actividad de la universidad, que fomente el intercambio y movilidad de los docentes al asegurar una estancia académica relativamente extensa sin que se transforme en una modalidad de vínculo laboral precario. Y esto no por el tiempo mínimo y máximo de contrato que se fija, sino por los altos requisitos para estas ocupar estas categorías (los que guardan relación con el resto del escalafón) y por los mínimos y máximos remunerativos establecidos.

2. *Actividad y dedicación.* Para cambiar el perfil de la actividad docente, y en último término la calidad de la actividad académica y pedagógica, el Reglamento de Escalafón introduce los siguientes criterios de organización: (1) se reconocen y valoran las actividades docentes complementarias a la impartición de horas-clase, lo cual supone que la retribución de la actividad docente incluye en su cómputo horario también estos otros componentes característicos de una práctica académica de calidad³⁸; (2) se reconoce la amplitud y especificidad de las actividades de investigación científica, tecnológica y artística como parte de la actividad docente en la creencia de que la experiencia intelectual del docente globalmente considerada es la que articula la calidad de la experiencia de aprendizaje del estudiante y el enriquecimiento teórico, pedagógico e investigador de aquel; (3) se valoran las actividades de gestión académica, porque se les reconoce un origen y fin docente o de investigación y se computan en la prestación académica del personal académico; y (4) se reconocen las actividades de vinculación con la sociedad intrínsecas a la docencia y la investigación, porque se apuesta por una universidad con pertinencia social y académica, ligada a las dinámicas sociales e intensamente inserta en la realidad social en la que se despliegan los procesos de conocimiento y aprendizaje.

3. *Requisitos de ingreso por categoría.* En cuanto a los requisitos de ingreso por categoría el Reglamento establece un conjunto de criterios básicos: (1) el título de maestría es el grado mínimo para el ejercicio de la docencia e investigación en el sistema de educación superior ecuatoriano, lo cual implica que la obtención de la licenciatura no se considera suficiente para ejercer la docencia universitaria; (2) el título de doctor o PhD constituye un requisito únicamente para ser personal académico Titular Principal y para el profesor invitado, no siendo un requisito exigido a los profesores agregados, auxiliares, honorarios y ocasionales, lo cual permite ordenar de modo correcto la carrera académica y profesional de los docentes posibilitando una amplia diversificación de las opciones personales y ofreciendo una gama flexible de opciones para que las instituciones de educación superior ordenen su modelo docente y definan el perfil de su personal³⁹; (3) el modelo de carrera académica postulado por el Reglamento de Carrera y Escalafón integra de modo inescindible en la carrera académica la investigación científica, tecnológica y artística y la práctica estrictamente docente, si bien abre también las puertas, como hemos indicado, a una carrera académica caracterizada de modo especial por el primer conjunto de actividades. También incluye formalmente, por primera vez, actividades de vinculación con la colectividad. El Reglamento, y en realidad el modelo de educación superior por el que se apuesta, se basa en la convicción de que cualquier tipo de docencia que se inserte en el sistema debe traer aparejado un componente de investigación cuyos requisitos básicos se hallan plasmados en los de promoción contemplados en esta norma⁴⁰; (4) la producción académica, en lo que atañe al número y tipos de publicaciones

³⁸ Arts. 6 y 7 del Reglamento de Carrera y Escalafón.

³⁹ Llamativamente algunos críticos han indicado que existe en el reglamento una suerte de “fijación funcional” en lo atiente a la exigencia de los títulos de doctorado, “impregnando un sesgo parcial de limitada relevancia” (Villavicencio, 2012: 24) Resulta por demás incoherente que esta posición provenga del ex Presidente del CONEA, defensor del modelo de la evaluación de IES del año 2009 que justamente tomó como indicador la formación académica de las plantas docentes y, específicamente, el número de Doctores o PhDs para hablar de calidad en el desempeño institucional de las universidades. Por otra parte, a esta altura del desarrollo de los sistemas de formación superior, de la evolución de la especialización científica y, asociado a ella, de la dinámica seguida por las credenciales educativas, es por demás poco defendible que la titulación de PhD o Doctorado de cuarto nivel para acceder a la máxima categoría de un escalafón docente e investigador sea un requisito intrascendente. Afirmer además que si el sistema universitario del Ecuador exige tal titulación colabora con el proceso global de “devaluación de ese grado académico” y con la “crisis de legitimidad de la universidad” confunde procesos micro y macro sociales y dinámicas que exceden a la acción del campo académico ecuatoriano (Villavicencio, 2012: 24).

⁴⁰ Así, pues, resulta falaz afirmar que tales requisitos de investigación, que incluyen también la actividad de publicación o dirección de trabajos de grado o posgrado, evidencian una hipertrofia de la función investigadora y una falta de reconocimiento de modalidades de actividad académica que ponen un mayor énfasis en la estrictamente ligada a la enseñanza concebida como transmisión de conocimiento (Véanse Arcos, 2012: 5; Villavicencio, 2012: 26). Es impensable pensar la supervivencia de la propia universidad sin este compromiso con la formación en la práctica investigadora de las nuevas generaciones, que constituye un pacto académico intergeneracional irrenunciable. En la visión del modelo universitario que se construye en estos momentos en Ecuador no es posible concebir la transmisión de conocimientos sin un componente aparejado de investigación, pero al mismo tiempo cabe la posibilidad de que la dedicación a ésta

exigibles, es acorde con los parámetros de la realidad nacional y regional y apuesta por el incremento de los niveles actuales mediante la búsqueda de publicaciones que doten de una mayor proyección a la investigación ecuatoriana y por la creación de nuevas publicaciones de prestigio en el circuito nacional, lo cual habrá de articularse con la creación de nuevas redes de investigación y producción intelectual en las universidades del país; y (5) la dirección de tesis de posgrado se contempla en el nuevo modelo como un requisito que (a) se sustenta en una actividad de docencia e investigación, (b) amplía la calidad académica y el reconocimiento profesional e institucional y (c) obliga a una actividad renovada de actualización por parte de los docentes. La introducción de este requisito opera además como un incentivo para que se ideen programas doctorales comunes entre las universidades ecuatorianas y se produzcan asociaciones entre ellas y otras instituciones de educación superior extranjeras.

Pensar que este tipo de comportamientos colaborativos y estratégicos en el entorno ecuatoriano no son posibles y entender que estos nuevos requisitos plantean un abismo insuperable que condena a la desesperación a docentes e instituciones es no comprender nada de cómo pueden crearse entornos de producción de conocimiento en las sociedades en red e implica tener en muy bajo concepto la inteligencia individual y colectiva del sistema de educación superior ecuatoriano. Además este planteamiento está preñado de parroquialismo y baja autoestima académica.

4. *Concurso público.* En cuanto al acceso y promoción a lo largo de la carrera docente e investigativa, el Reglamento de Carrera y Escalafón opta por la transparencia y el mérito tanto para desclentizar las formas de ingreso como para garantizar y agilizar el ascenso del personal académico. En este sentido, el Reglamento establece los siguientes criterios: (1) a la carrera académica y a la categoría de personal académico Titular Principal se accede únicamente por concurso público de merecimientos y oposición⁴¹; (2) para evitar prácticas nepotistas y endogámicas en el reclutamiento del personal académico se exige, además de lo ya indicado por la LOES de 2010, el Reglamento fortalece el carácter de transparencia y publicidad con la exigencia de que el 40 por 100 de los miembros de la Comisión de Evaluación de los Concursos de Merecimientos y Oposición deben ser externos a la institución que está ofreciendo el puesto de personal académico titular. Los miembros deben ser ajenos a la institución y se designarán por sorteo automático, excluyendo la presencia de parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

5. *Remuneraciones.* En cuanto a las remuneraciones el nuevo modelo tiene dos objetivos primordiales: (1) dignificar la profesión docente universitaria mediante una elevación importante de las retribuciones monetarias, así como mediante la introducción de rangos, de forma que se convierta en una opción profesional a tiempo completo; y (2) eliminar la precarización del trabajo docente para de ese modo incrementar la calidad de la docencia y la investigación en las instituciones de educación superior ecuatorianas. El corolario de estos dos objetivos es ligar la nueva escala retributiva al nuevo catálogo de requisitos y en consecuencia transformar y simplificar el modelo de gestión administrativa universitaria para crear un nuevo marco de organización de la docencia, la investigación y la vida académica. En esta línea de intervención, el Reglamento (1) elimina los salarios bajos a través de la introducción de umbrales remunerativos mínimos; (2) transparenta y regula los requisitos exigidos al personal académico y propicia su ajuste con el nivel remunerativo; (3) evita la segmentación de las competencias profesional y la heterogeneidad salarial de la carrera académica; (4) simplifica y facilita la gestión administrativa y promueve la

puede intensificarse hasta llegar a constituir una senda de especialización que reduzca al mínimo la docencia entendida fundamentalmente como transmisión de conocimiento.

⁴¹ También para los demás tipos de personal -Agregado y Auxiliar- se asume el ingreso por concurso público y en el caso específico del Agregado para agilizar el paso o movilidad en el escalafón se estipula una doble vía: concurso y ascenso por logros de mérito.

transparencia de las instituciones de educación superior; y, (5) establece niveles máximos para la remuneración de las autoridades académicas equivalentes a los grados 5 y 8 de la escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior del sector público, dejando a cada universidad la fijación específica de sus salarios.

Los máximos aplicables a la retribución de docentes y autoridades pretenden crear una estructura igualitaria (a igual trabajo igual remuneración), si bien concediendo márgenes de libertad a las universidades que nunca podrán ser discriminatorios.

6. *Escalafón y promoción.* El nuevo modelo de educación superior gira en torno a la figura del docente e investigador y al respeto de sus derechos y de su estrategia intelectual a la hora de construir su itinerario académico y desempeñar su actividad profesional, más allá de que este criterio básico haya de articularse obviamente con las necesidades de la institución de educación superior en la que presta sus servicios. Al este respecto, el Reglamento de Carrera y Escalafón, y por ende la dinámica del nuevo sistema, sienta los siguientes parámetros: (1) la promoción es un derecho del personal académico, cuyo reconocimiento no está sujeto a la discrecionalidad de las autoridades de las instituciones de educación superior; (2) el escalafón establece ocho grados y tres categorías de menor a mayor mérito formadas por los niveles 1 y 2 para el Auxiliar; 1, 2 y 3 para el Agregado; y, 1, 2 y 3 para el Principal; (3) se reconoce la modalidad de Principal Investigador con dedicación exclusiva a las actividades de investigación⁴²; (4) la promoción se organiza a partir de la obtención de logros académicos, y no solo a partir de la experiencia docente acumulada o al mero paso del tiempo o antigüedad; (5) la promoción reconoce y valora méritos acreditados basados en estándares de calidad académica y no solo por la realización de actividades propias de la profesión; (6) la promoción garantiza la movilidad académica e institucional del personal académico en el ámbito nacional e internacional; y, (7) el ascenso en el escalafón se obtiene por el logro de méritos que se verifican mediante el cumplimiento de requisitos y no discrecionalmente a través de sistemas de puntajes *ad hoc*.

7. *Evaluación integral de desempeño.* El nuevo modelo de educación superior apuesta por el fortalecimiento de la comunidad académica universitaria, por su democratización, por su autonomía y por su transparencia. La autorreflexividad del sistema debe articularse mediante dispositivos de evaluación y mecanismos de *checks and balances* que permitan hacer realidad tal participación horizontal en el seno de la vida universitaria. El Reglamento de Carrera y Escalafón opta en este sentido por estos vectores: (1) el desempeño del personal académico evaluará el cumplimiento de méritos docentes y de investigación a través de criterios rigurosos, objetivos y transparentes; y (2) la evaluación se organiza mediante la participación del propio evaluado, de sus pares, de las autoridades académicas y de los estudiantes, lo cual supone afirmar la autonomía de las universidades.

8. *Cesación y jubilación.* El Reglamento regula también la situación de jubilación del personal académico dado que (1) se trata de un derecho fundamental de los trabajadores, (2) afecta de modo masivo a buena parte del cuerpo docente que se halla en una edad relativamente próxima de jubilación y (3) puede convertirse en una posibilidad razonable para docentes próximos a ella que no deseen continuar con el desempeño de su actividad académica bajo la nueva normatividad⁴³. En

⁴² Es importante indicar que inclusive se puede acceder a este cargo por promoción si se es Agregado 3 y por decisión autónoma de la universidad (Art. 21). Por su parte, en términos del docente, esta doble vía (acceder al cargo de docente titular o de investigador titular) le permite no quedar preso de la universidad, toda vez que si ésta no saca un concurso, tiene la ventaja de ejercer su derecho mediante la acreditación de sus logros de mérito y forzar el reconocimiento de su promoción profesional y salarial.

⁴³ La jubilación de los profesores de las universidades públicas en Ecuador asume especificidad y complejidad por los elementos que la integran. Tiene dos componentes y hasta el 2014 un tercero, a saber: 1. La pensión jubilar mensual que perciben del IESS producto de sus aportaciones y de la Ley de Seguridad Social; 2. La compensación por jubilación, valor que se paga una sola vez el momento de la

este sentido, el Reglamento (1) consagra para el personal académico el derecho a la jubilación en el marco de una regulación específica adecuada al desempeño de su esencial función social; (2) estipula que la compensación por jubilación se ajuste en función de la categoría y del tiempo de dedicación académica, por lo que quien más aportó a la universidad más recibirá cuando se jubile; y (3) aclara la modalidad de pago y el monto pertinente que le corresponde al personal académico que ya se ha jubilado y que aún no ha recibido su pago.

9. Disposiciones Generales y Transitorias. La aplicación del Reglamento de Carrera y Escalafón se atenúa convenientemente en el tiempo mediante las Disposiciones Generales y Transitorias, cuya lectura es altamente instructiva para comprender la actitud del Consejo de Educación Superior (CES) ante el proceso de reforma. Éstas pretenden ante todo crear un entorno de colaboración para la implementación de la norma que involucre a docentes, instituciones y organismos rectores y reguladores de la educación superior. Al respecto conviene destacar los siguientes aspectos: (1) el personal académico que colabore fuera del tiempo de su dedicación como profesor o investigador en cursos de posgrados o consultorías tendrá derecho a percibir honorarios por su trabajo; (2) se otorgan cinco años para que las universidades y el personal académico en conjunto valoren, diseñen y planeen su modelo institucional y su trayectoria académica; (3) el personal académico tiene un período de transición hasta octubre de 2017 durante el cual no será reubicado en otra categoría ni su remuneración se verá afectada; (4) hasta el año 2015, el Reglamento estipula un esquema atenuado de requisitos de publicación para el acceso a las categorías de Agregado y Principal; (5) el personal académico Titular Principal tiene el derecho a disfrutar de la correspondiente licencia para obtener el título de doctorado o PhD; (6) se otorgan hasta dos años para la entrada en vigencia de las escalas remunerativas y para el ajuste de la dedicación académica; (7) el título de doctorado o PhD obtenido antes de la entrada en vigencia de la LOES, y registrado por la SENESCYT, es habilitante para cumplir el requisito del grado académico de doctor exigido en el nuevo Reglamento; y (8) todo doctorando que haya iniciado sus estudios antes de la publicación de la lista del artículo 27 del Reglamento General de la LOES, tendrá derecho a que su título sea habilitado por la SENESCYT a efectos del cumplimiento del requisito del grado académico de doctor exigido en el Reglamento.

IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO A LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Estado, a través del órgano rector de políticas públicas para el sector (SENESCYT), pretende además contribuir a la construcción cooperativa del nuevo modelo de educación superior del país

cesación (aproximadamente 40.000 dólares dependiendo de la dedicación horaria); y, 3. Aquellos que se jubilen hasta el 2014 tienen derecho a recibir una jubilación complementaria (llamada también pensión auxiliar), cuyo valor corresponde a la diferencia entre la remuneración promedio de los últimos tres años y la pensión jubilar que otorga el IESS. El valor de la pensión no podrá ser superior a la otorgada por el IESS ni la sumatoria de ambas podrá superar el valor de la remuneración promedio de los últimos tres años.

El primer componente es un beneficio al que todos los trabajadores, públicos y privados, tienen derecho. El segundo es un beneficio al que todos los servidores públicos de carrera tienen derecho. El tercero es un beneficio al que tienen derecho únicamente los profesores universitarios. Este fue creado en el año 1953 a través del Decreto sin número publicado en el Registro Oficial del 3 de diciembre de 1953, motivado por los bajos montos en las pensiones de jubilación de los profesores universitarios de esa época y que establecía que los profesores universitarios debían recibir una pensión auxiliar de jubilación cuyo valor correspondía a la diferencia entre la última remuneración que percibieron como profesores y el valor de la pensión de jubilación otorgada por la seguridad social. Posteriormente en el año 1954 se expide un Decreto Legislativo en el que se modifica tácitamente el de 1953 estableciendo que los profesores universitarios tienen derecho a jubilarse con una suma igual al promedio de los últimos tres años de servicio, la seguridad social debía asumir lo que le correspondía y la diferencia debía ser pagada por la universidad. En la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, se deroga el Decreto de 1953 pero al mismo tiempo se establece en la disposición transitoria décima novena que quienes se acojan a la jubilación hasta el 2014 gozarán de la jubilación complementaria en los términos del Decreto de 1953. Luego el Reglamento General a la LOES en su disposición transitoria décima novena establece que el Reglamento de Escalafón regulará lo correspondiente a la jubilación complementaria, por lo que en ese acto normativo se incluyó las modificaciones hechas en el Decreto de 1954 y precisiones sobre el monto máximo a recibirse por ese concepto. Será interesante recordar estas particularidades a la hora de analizar algunas críticas que sobre el tema de las jubilaciones de los docentes universitarios se han volcado en el debate público (Véase el apartado V de este escrito).

mediante la implementación de acciones que contribuyan a que los actores desplieguen su creatividad para transformar el actual modelo de educación superior dentro del nuevo marco de incentivos que dibujan la normativa aquí analizada y el proyecto académico ligado a la misma.

1. Aportación del Estado a la financiación de las jubilaciones.

El Estado financiará el 100 por 100 de la compensación por jubilación del personal de las universidades categoría «A» mayor de 70 años hasta el 2014, lo que incluye docentes, trabajadores y administrativos. Las demás categorías de universidades serán financiadas por el Estado entre el 30 y el 40 por 100 del coste de la compensación por jubilación del personal administrativo y trabajadores y de los docentes respectivamente, siendo el resto financiado por las propias instituciones de educación superior que pueden implementar la mencionada financiación a través del crédito preferencial concedido por el Banco del Estado.

2. Programa de becas

El Estado ha lanzado un ambicioso programa de becas dirigido a los profesores universitarios que quieran obtener la titulación de cuarto nivel y en especial realizar su doctorado o PhD. El programa no introduce ningún límite de edad para los solicitantes ni limita las áreas del conocimiento en las que pueden realizarse esos estudios, con la excepción de que éstos coincidan con el área de conocimiento en la que ejercen la cátedra. Este programa se ha concebido para facilitar el acceso a las nuevas exigencias de titulación introducidas por la LOES y el Reglamento de Carrera y Escalafón así como para potenciar la creación de redes y contactos de los docentes ecuatorianos dentro de las universidades nacionales e internacionales. La eliminación de los límites de edad y de área de conocimiento a la hora de beneficiarse de las becas de este programa pretende abrir al máximo el compás de las respuestas posibles por parte de los docentes en la convicción de que su implicación en la transformación es simplemente imprescindible para que la reforma vaya a buen puerto. El monótono estribillo de la incapacidad congénita de incrementar la formación intelectual a partir de determinada edad es simplemente inentendible e injustificable, tal como se ha esgrimido por parte de algunos críticos.

3. Registro automático de títulos obtenidos en el extranjero

En este aspecto la SENESCYT ha establecido un procedimiento de inscripción único y homogéneo de los títulos oficiales obtenidos en universidades extranjeras y ha simplificado y garantizado la gratuidad del mismo para que éstos puedan desplegar sus efectos de modo inmediato en el sistema legal ecuatoriano tanto en el ámbito académico como laboral. Anteriormente, todos los títulos debían ser homologados a través de las universidades mediante un procedimiento dilatado, discrecional, caro y pesado, que no incentivaba la realización de estudios en el extranjero por dificultad de dotarlos de validez en el sistema ecuatoriano. Esta nueva política ha puesto fin a la situación de abuso e indefensión en la que se encontraban estos graduados. La facilitación procedimental es el correlato de la movilidad incrementada que caracteriza hoy día a los mecanismos de producción de saber y conocimiento y a los itinerarios formativos de estudiantes, docentes e investigadores.

4. Convenios internacionales

Sin duda la movilidad académica e interinstitucional para los docentes e investigadores asume un nuevo valor a partir del reconocimiento en el Reglamento en los requisitos de promoción de la realización de publicaciones y proyectos de vinculación con grupos y redes del extranjero o internacionales.

En este marco la SENESCYT está realizando un intenso esfuerzo para fluidificar las relaciones interinstitucionales con los sistemas educativos y de investigación de otros países de la región y del resto del mundo. El objetivo de esta política es facilitar y coadyuvar la conectividad de las universidades ecuatorianas con las redes globales de conocimiento de modo que éstas puedan disponer de la mejor información para sus procesos de conexión e interacción académica e investigativa. Estos convenios se suman a los esfuerzos que ya están haciendo algunas universidades para incrementar el valor añadido de su oferta mediante la conexión con otros *partners*, actores e instituciones del entorno latinoamericano.

5. El Programa Prometeo en las Universidades

El Programa Prometeo, financiado íntegramente por la SENESCYT, consiste en la contratación de académicos y profesionales de todo el mundo, mediante un rigurosísimo proceso de selección, para fortalecer las competencias de la universidad ecuatoriana y de otras áreas del sector público (Institutos Públicos de Investigación -IPIs-). El Programa se incluye también en este conjunto de políticas proactivas a favor de la transformación de la educación superior, dado que permite que las instituciones dispongan de investigadores, docentes y académicos de alto nivel para robustecer, vigorizar, innovar o reorganizar sus prácticas, programas y proyectos académicos e investigativos. Además se debe llamar la atención que el mencionado programa tiene también como fin la repatriación de docentes y científicos ecuatorianos que estaban laborando en instituciones académicas del exterior.

La panoplia de competencias que pueden ser demandas y utilizadas por las universidades es absolutamente amplia, ya que no existe más limitación para su disponibilidad que la presentación de un plan de trabajo a la SENESCYT en el cual pueda insertarse el investigador o docente Prometeo, tras su localización bien por esta última o por la propia universidad y su posterior aprobación por aquella. Esta disponibilidad del mejor talento humano global puede ser de una enorme utilidad en manos de las instituciones universitarias que quieran reinventar sus estrategias educativas e investigadoras y transformar drásticamente su modelo académico, pedagógico y cognitivo. El impacto del Programa Prometeo puede desplegar sus efectos en áreas muy diversas de la actividad universitaria: desde la organización de programas de doctorado institucionales o interinstitucionales hasta la realización de programas de formación o investigación específicos para alumnos y docentes pasando por el diseño y lanzamiento de revistas indexadas y por el estímulo de la conexión con instituciones, universidades y centros de investigación y con las diversas formas de financiación posibles en los circuitos institucionales globales.

6. Incremento de la oferta académica en las instituciones de educación superior públicas

La SENESCYT trabaja intensamente en una política de incremento de la oferta académica en el ámbito de la educación superior con el fin de dotarla de un mayor grado de integralidad y de diversificación. Los componentes de esta política muy rápidamente esbozados son los siguientes:

1. *Creación de cuarenta institutos superiores técnicos y tecnológicos.* Estos nuevos centros de enseñanza diversificarán la oferta del sistema de educación superior ecuatoriano e incrementarán los ámbitos de desarrollo profesional y de docencia para los profesores, además de constituirse en un fortalecido espacio laboral.
2. *Creación de cuatro universidades de excelencia.* La creación de estas universidades tiene como uno de sus objetivos prioritarios convertirse en vértices de catalización del conjunto de las instituciones de sistema de educación superior y en motor de la transformación de

éste en continua interacción también con los institutos superiores de investigación públicos⁴⁴.

3. *Fortalecer la infraestructura de los diecinueve institutos superiores de investigación públicos.* Estos institutos de investigación de alto nivel tienen también como objetivo interactuar activamente con el tejido universitario para crear todas las sinergias posibles con las distintas iniciativas que puedan surgir de las instituciones de educación superior.
4. *Proyecto de equipamiento de laboratorios.* La SENESCYT financiará el equipamiento de laboratorios para universidades categoría «A» a fin de facilitar el desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica.

8. *Plan Nacional de Ciencia y Tecnología*

En un ámbito programático más amplio, la SENESCYT trabaja en la elaboración de este Plan que se imbricará y articulará con las iniciativas, proyectos y necesidades de las instituciones de educación superior ecuatorianas, ya que éstas son por definición uno de los vectores privilegiados de la transformación de la infraestructura y de las dinámicas de la práctica científica del país y de la disseminación de los nuevos modelos de innovación tecnológica.

9. *Publicaciones y bases de datos*

Es importante mencionar que la SENESCYT ofrece servicios de registros de números seriados ISSN (*International Standard Serial Number*) y catalogación en Latindex para el Ecuador. El primero tiene como objetivo identificar las publicaciones seriadas de revistas a través de un código numérico único a nivel internacional y el segundo permite acceso a bases de datos de esta red de información bibliográfica y apoya la catalogación de publicaciones periódicas nacionales. También a través del “Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Información Científica Internacional” la SENESCYT garantiza el acceso gratuito a bases de datos de publicaciones científicas, tales como GALE CENGAGE Learning, EBSCO, ProQuest, e-libro, Ebook Library, entre otras.

V. CONCLUSIONES FINALES

Si se estudia la evolución del sistema de educación superior ecuatoriano, se analiza la información sobre su realidad estructural presentada hasta este momento y se cruzan ambas series con las actitudes, respuestas y posicionamientos contrarios al proceso de reforma expuestas -desde la aprobación de la LOES 2010, y en especial con el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador- por sectores minoritarios de la comunidad académica que, vinculados a los medios de comunicación más conservadores, se constituyen en creadores de opinión opuestos a la misma, se constata diacrónica y sincrónicamente una enorme resistencia a un cambio necesario y urgente.

Se trata fundamentalmente de actores universitarios que fueron poderosos bajo la etapa desregulativa y privatizadora del sistema, y que en el marco de la lógica corporativa de los entonces organismos rectores del sector fueron sistemáticamente reactivos a modificar las negativas tendencias diagnosticadas desde 1980 hasta la fecha.

⁴⁴ Las cuatro universidades públicas a crearse son: Universidad de las Artes con sede en la ciudad de Guayaquil; la Universidad Nacional de Educación con sede en Azogues, provincia del Cañar; la Universidad Regional Amazónica, cuya matriz estará en la ciudad de Tena, Provincia del Napo; y, Universidad de Investigación de Tecnología Experimental en Urcuqui, provincia de Imbabura.

Desde este recorrido histórico, nos topamos, pues, con una situación de práctica inmovilidad e inercia, como ponen de manifiesto las continuidades reflejadas en los informes consultados, en los parámetros de formación, reproducción y prestación de la actividad docente e investigadora de la planta académica de la universidad ecuatoriana durante los últimos veinticinco años. “Estado de situación” respecto al cual al menos los altos responsables de la educación superior de los distintos gobiernos desde mediados de la década de 1980, las autoridades universitarias, los máximos dirigentes de los organismos de regulación del sistema y los representantes gremiales de los estamentos académicos parece que tendrían “algo” que decir sobre tan increíble grado de paralización, estulticia y falta de capacidad de autocrítica y transformación.

Este cuadro de estasis sirve de maravilla igualmente para encuadrar la práctica totalidad de las críticas poco rigurosas dirigidas contra el presente proceso de transformación de la educación superior, que monótonamente repiten que todavía no es el momento de enfrentarse a tal situación de degradación tanto de las funciones básicas de la institución universitaria como de la dinámica del conjunto del sistema.

En realidad si se analizan el conjunto de diatribas en contra del proceso puede observarse que se reducen a tres puntos, lo cual habla de una mirada simple y reduccionista de los múltiples elementos involucrados en el nuevo Reglamento y muy cercana a la defensa de intereses particulares y coyunturales: 1) La “imposibilidad” de tener suficientes PhDs y/o Doctores de cuarto nivel; 2) la “injusta” pérdida de beneficios salariales de los docentes que no logren cumplir los nuevos requisitos y ajustarse al Reglamento; y, 3) la “compulsiva” jubilación de académicos brillantes y experimentados.

La primera ha sido esgrimida desde al menos dos posiciones e intereses. Por un lado, aquellos que creen que Ecuador no puede aspirar a una re-estructuración de su planta académica para equipararse a los sistemas universitarios de excelencia a nivel mundial. Los docentes universitarios ecuatorianos no pueden asumir un salto de calidad en su prestación intelectual. Esto básicamente es una postura con tintes parroquiales y basada en una mirada pusilánime y minusválida del Ecuador⁴⁵. En esta crítica también se observa una profunda desinformación no solo respecto a lo que establece el Reglamento de Carrera y Escalafón sino la misma LOES. Pareciera que la exigencia de doctorados o PhDs es para toda la planta académica de las universidades cuando solo es para aquellos que detentan o aspiran a tener la máxima categoría dentro del escalafón: Docente y/o Investigador

⁴⁵ Resulta interesante como esta crítica se combinaba con la aceptación del diagnóstico crítico descrito anteriormente. El rector de la Universidad Espíritu Santo de Ecuador (particular autofinanciada), Carlos Ortega Maldonado sostenía en relación al tema de la exigencia de PhD y/o Doctorado: “Esa resolución no es posible porque la realidad que vivimos es otra. (...) Se necesita no solo tiempo, sino además tener una cultura investigadora (...) Para ser un verdadero investigador, el sistema educativo tuvo que haber implementado diversos tipo de reformas desde el pregado universitario” (Véase http://www.ecuadorenvivo.com/2012083097754/sociedad/preocupacion_en_los_rectores_universitarios.html). Reformas, valga la aclaración, que justamente están en marcha porque anteriormente el sistema universitario autorregulado no las pensó ni instrumentó. Por su parte, la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (CEUPA) también llegó a sostener, aunque suene ambiguo, un cuestionamiento al incremento de las investigaciones y la obligatoriedad de los doctorados en los maestros titulares principales (Véase <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/ceupa-plantea-dialogo-con-rafael-correa/>). Finalmente, en una entrevista titulada “La meritocracia solo funciona para el servidor público del nivel inferior” del Diario El Comercio, Villavicencio afirmaba que Ecuador no podía aspirar al proyecto de Ciudad del Conocimiento básicamente porque no era ni podrá ser Dinamarca: “(...) El Gobierno cree que la tecnología nos va a cambiar la matriz productiva y esa es la idea de Yachay. ¿Y por qué no? [pregunta del entrevistador]; [respuesta del entrevistado] Porque se piensa en industrias de altísima tecnología que generan muy poco empleo. Esa es la experiencia en países europeos, en donde he vivido, como Dinamarca (...). (...) Deberíamos poner más conocimiento y aumentar el valor agregado a lo que tenemos y producimos como chocolate y el banano. El entrevistador le pregunta si eso no lo hace Yachay a lo que Villavicencio responde que no, “allí estamos hablando de nanotecnología. Pensamos en milagros”. En este marco no solo es interesante indicar que el proyecto Yachay incluye al menos un 25% de su propuesta para el desarrollo científico y tecnológico ligado a la agroindustria sino, repensar la afirmación de Villavicencio de que la nanotecnología es ridícula para el Ecuador (Véase http://www.elcomercio.com/politica/meritocracia-funciona-servidor-publico-inferior_0_846515420.html).

Principal Titular⁴⁶. La otra es básicamente la de las universidades particulares que temen que la aplicación del nuevo escalafón y los aumentos salariales asociados a éste impliquen efectos en sus precarias y flexibilizadas plantas académicas. Temen que su personal académico exija la aplicación de esta nueva normativa y en caso contrario termine eligiendo trabajar en el campo universitario público.

La segunda acusa de una supuesta “retroactividad” del Reglamento la cual sería ilegal (Arcos, 2012: 10). Sin embargo esta crítica, seguramente por falta de análisis, desconoce que los requisitos que establece el Reglamento -específicamente en el argumento que se centra el cuestionamiento: las titulaciones mínimas para los docentes *Titulares* Principales, Agregados y Auxiliares- ya fueron establecidas de forma general en la LOES del 2000 (aunque con cumplimiento desigual) y más claramente en la LOES del 2010⁴⁷. Ambas normativas establecían períodos de transición más que razonables a fin de cumplimentar tales exigencias⁴⁸, lo cual invalida la tesis de la retroactividad. Acá básicamente los que cuestionan al Reglamento son aquellos docentes que obtuvieron la máxima categoría del escalafón docente, profesor Titular Principal, sin rendir y ganar el concurso público de merecimientos y oposición y/o sin alcanzar en sus trayectorias profesionales la titulación de Doctor o PhD y/o sin realizar investigaciones y/o tener publicaciones en medios académicos indexados⁴⁹. Es decir, aquellos que no lograron los mejores estándares en una serie de requisitos mínimos para un cargo tan relevante⁵⁰.

⁴⁶Por ejemplo, Virginia Lasio directora de la ESPAE Graduate School of Management de la ESPOL indicaba que si bien es un acierto la intención de formar nuevos PhD, “pero hay que reconocer que no se requiere de doctores para todas las actividades docentes en la universidad y que quienes son profesores universitarios, en la actualidad, no necesariamente tienen vocación para hacer un doctorado” (Véase http://www.revistalideres.ec/informe-semanal/PHD-Ecuador-Senescyt-universidad_0_784121594.html). En igual sentido, se manifestaba Iván Carvajal catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) que parece ver en las nuevas disposiciones una suerte de “doctorización” de todos los cargos involucrados en las plantas académicas. En una entrevista se preguntaba si todos los arquitectos que enseñan arquitectura deberían tener un título de doctor o más bien debieran saber construir bien. En idéntico sentido, Jaime Calderón, presidente de la Asociación de Profesores de la Politécnica Nacional, teme que en Ecuador se empiece a vivir un fenómeno que ya atravesó Colombia. “La famosa ‘doctoritis’ porque se cree que todo el mundo tiene que ser doctor” (Véase http://www.elcomercio.com/politica/Politicapublicas-universidades-escalafon_docente_0_815918551.html). Como veremos más adelante buena parte de esta posición se vincula con aquellos docentes que detentan las más altas categorías pero no cumplirían requisitos mínimos si se someten a estándares internacionales.

⁴⁷Art. 150.- Requisitos para ser profesor o profesora titular principal.- Para ser profesor o profesora titular principal de una universidad o escuela politécnica pública o particular del Sistema de Educación Superior se deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) en el área afín en que ejercerá la cátedra; b) Haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el área afín en que ejercerá la cátedra, individual o colectivamente, en los últimos cinco años; c) Ser ganador del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición; y, d) Tener cuatro años de experiencia docente, y reunir los requisitos adicionales, señalados en los estatutos de cada universidad o escuela politécnica, en ejercicio de su autonomía responsable, los que tendrán plena concordancia con el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. Los profesores titulares agregados o auxiliares deberán contar como mínimo con título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra, los demás requisitos se establecerán en el reglamento respectivo.

⁴⁸Solo como ejemplo la LOES del 2000 en su Disposición Transitoria Octava daba 5 años plazo para que el 30% de toda la planta docente de las universidades y escuelas politécnicas tenga título de posgrado. A su vez en el caso de la LOES del 2010 la Disposición Transitoria Décima Tercera indicaba: El requisito de doctorado (PhD o su equivalente) exigido para ser profesor titular principal, de una universidad o escuela politécnica, será obligatorio luego de 7 años a partir de la vigencia de esta Ley. De no cumplirse esta condición, los profesores titulares principales perderán automáticamente esta condición.

⁴⁹Nuevamente una nota realizada a Jaime Calderón, presidente de la Asociación de Profesores de la Escuela Politécnica Nacional indicaba: “Calderón quien trabaja 30 años en la Politécnica y es profesor principal, de categoría 10, cuestiona también la pertinencia de que todos los docentes deban tener doctorado. En la Politécnica hay 420 profesores titulares, de 59 años en promedio. (...) Calderón asegura que después de toda una vida ha alcanzado la máxima categoría (...). Por mis años de servicio, por la investigación, por escribir en la revista politécnica. Ahora como no tenemos PhD seremos degradados. Dicen que no nos bajarán el sueldo, pero nos reclasificarán”, señala. Y pone un ejemplo: alguien llega a coronel de la República y se les ocurre que el requisito para ser general es medir 10 centímetros más, para llegar al 1,75. “Si no tienen esa talla lo bajan a conscripto”, afirmaba. Siguiendo ese símil, René Ramírez indica que en las universidades del país, “todos son coroneles y nadie soldado. No se ha seguido la lógica académica de que el ascenso esté en función del mérito y no solo de la edad” (Véase http://www.elcomercio.com/politica/Politicapublicas-universidades-escalafon_docente_0_815918551.html, el subrayado es nuestro)

⁵⁰El tema de la edad fue abordado por diferentes académicos: Clímaco Egas, Vicerrector Académico de Investigación de la Universidad Central, manifiesta que la exigencia de un doctorado para profesores que ya tienen trayectoria se complica por la edad. “Es difícil de obtener y va a ser un proceso largo. Por más que haya becas y contactos con universidades del exterior, el promedio de edad del profesor titular ya dificulta que el docente salga y obtenga ese título, el cual le serviría por corto tiempo debido al límite de edad para ejercer la cátedra”. En igual sentido Hernán Reyes, catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar, indica: “El promedio de edad de los

Finalmente, la tercera crítica tiene un trasfondo más complejo y se vincula con otros de los efectos de la privatización del campo: la proliferación de esquemas jubilares específicos a cada universidad y absolutamente inviables desde el plano actuarial y financiero⁵¹, además de contener efectos perversos en la garantía de principios de igualdad y solidaridad en el campo previsional⁵². Aquí diversos actores han participado en la crítica inclusive aquellos que desempeñan altos cargos políticos dentro del gobierno pero que mantienen sus aportes a la seguridad social en la academia ecuatoriana.

A esta descripción se debe sumar el escenario electoral en el que se dio buena parte del mencionado cuestionamiento al proceso de transformación. Varios candidatos y sus seguidores hicieron eje en esta temática a fin de construir su imagen de oposición hacia el gobierno y sus políticas. A pesar de que varios de ellos las apoyaron en otros tiempos⁵³.

docentes de la Universidad Central es bastante mayor. Me parece que es exagerado y debe repensarse para adecuarse a la realidad ecuatoriana”. Armando Grijalva, docente de la Universidad Politécnica Salesiana, manifiesta que el reglamento es un reto con soluciones drásticas, pero necesarias. El problema -considera- son los financiamientos. “Si hay limitaciones, los financiamientos no son fáciles. El doctorado que quiero seguir cuesta 28.000 dólares. ¿Pero la estadía? ¿Y la alimentación? Yo tengo 52 años y si estudio mi postgrado en el exterior dejaría de aportar económicamente en la casa. A diferencia de los jóvenes que tendrían más facilidades” (Véase <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/sociedad/item/remuneraciones-y-plazo-para-el-phd-generan-inquietudes.html>)

⁵¹ Por eso la LOES de 2010 derogó la existencia de las pensiones jubilares complementarias o auxiliares para el personal académico de las universidades y escuelas politécnicas, y solo los mantuvo para los actuales beneficiarios y para aquellos que se acojan hasta diciembre de 2014. Lo cual revela que a pesar de los problemas generados por tal esquema el gobierno garantizó una transición acorde (Disposición Transitoria Décima Novena; Derogatoria Quinta).

⁵² Contrátese con la información contenida en el pie de página N° 43 que revela el grado de privilegio que actualmente tienen los docentes universitarios públicos a la hora de jubilarse respecto al resto de servidores públicos.

⁵³ Este es sin duda el caso de Villavicencio y Arcos. El primero apoyó abiertamente al candidato a la presidencia (febrero de 2013) Alberto Acosta y su alianza con el MPD y Pachakutik quién hizo eje en su campaña electoral a la reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior, en el desarme del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión y en lo que denominó la defensa de la “autonomía universitaria”. Villavicencio fue uno de los 160 “intelectuales” que firmaron la carta de adhesión a este candidato y su programa de gobierno. Véase <http://albertoacosta2013.com/2013/01/29/intelectualespronunciamento>. El segundo mostró a lo largo del proceso de transformación contradictorios posicionamientos. En 2009 afirmaba que “la Universidad moderna tiene profesores de dedicación exclusiva, que investigan, realizan tutorías, preparan clases, se actualizan y tienen posgrados”, para sostener que esas características no las tenían las plantas académicas de las universidades ecuatorianas. Algo que luego desmentirá para afirmar que el Reglamento no puede operar sobre las plantas existentes porque se vulnerarían derechos ya que ellos hicieron sus carreras bajo las condiciones de anteriores legislación. Compárese <http://www.vistazo.com/ea/pais/?eImpresa=1015> con (Arcos, 2012). Inclusive el propio Alberto Acosta en el manifiesto *Universidad de calidad para el buen vivir* escribía el 31 de julio del 2009: “Con honrosas excepciones, las universidades en nuestro país han estado lejos de cumplir con el papel que toda sociedad debe esperar de la educación superior e incluso muchas se han convertido en espacios de permanente abuso de poder. Son un hecho los bajos niveles académicos de los centros de educación superior ecuatorianos, así como la limitada formación humanística e incluso profesional de sus egresados. La universidad parece mantenerse de espaldas al devenir nacional, y desconectada de los acelerados procesos de cambio que la ciencia y la generación de conocimiento provocan en todo el mundo”. En el marco del debate sobre la Ley Orgánica de Educación Superior que se estaba dando en la Asamblea Nacional en aquel tiempo, señalaba cinco puntos críticos para la reflexión que revelan una profunda actualidad:

“1. La enseñanza superior y la investigación científica son pilares fundamentales para superar el subdesarrollo. En nuestro caso, además, deberán transformarse en base indispensable para potenciar las capacidades nacionales y las diversas culturas existentes con miras a construir el buen vivir.

2. La educación, incluyendo la educación superior, es un bien común, entendido como un bien que beneficia a la sociedad en su conjunto más allá de su usufructo individual. Esto exige el establecimiento de regulaciones básicas y comunes para su efectivo desarrollo buscando siempre los máximos niveles de calidad sobre las bases de un pensamiento universal fundamentado especialmente en nuestra realidad ecuatoriana y latinoamericana.

3. El Estado, entonces, debe asumir su tarea rectora y reguladora. El vaciamiento del papel estatal en la vida de nuestras universidades, ha sido entre otros el causante de la mercantilización de la enseñanza superior. La privatización de lo público explica la disminución de la inversión en el campo educativo desde una perspectiva nacional. Es asimismo indispensable revertir la lógica del privilegio en desmedro de la lógica del mérito, y los vicios de dirigencias que han introducido la disputa político-partidaria en la vida académica. Todas estas situaciones provocaron la pérdida de la excelencia académica y la exclusión de amplios segmentos de la población de la educación universitaria.

4. Esto implica replantear estructuralmente los entes de control y regulación. El CONESUP ha fracasado. No impidió la precarización del profesorado universitario, tanto como la devaluación de los títulos universitarios ecuatorianos. Fue un ente ineficaz para frenar la proliferación de muchas carreras e incluso de instituciones de educación superior alejadas de las demandas del desarrollo nacional, que tampoco logró revertir el abandono casi absoluto de la investigación científica. Son cada vez menos las personas que pueden dedicarse a la investigación y la ciencia en Ecuador: una innegable señal de mal desarrollo.

5. En estas condiciones, la universidad fue una caja de resonancia de intereses mercantiles: reprodujo las desigualdades sociales; se mostró ineficiente en términos de garantizar carreras provechosas y tasas adecuadas de graduación de los estudiantes. La universidad

La verdad es que el sistema de educación superior ecuatoriano se hallaba sumido en 2009 en una situación de grave y profunda crisis estructural, que se remontaba a la década de 1980, que los actores privilegiados encargados de su gestión, su regulación y su administración contemplaban como un campo inerte y rentable que podía ser depredado y utilizado para diversas estrategias de poder. Si el sistema realmente no llegó a colapsar fue por la entrega y abnegación de algunos docentes, investigadores, estudiantes y administradores que apuntalaron las asfixiantes cotas de ineficacia, nepotismo y discreción. Que el primer intento serio de transformar sistémicamente tal situación acometido en los últimos treinta años en Ecuador haya encontrado la panoplia de reacciones en contra que se han constatado en los últimos meses⁵⁴ únicamente explicita la compleja situación de heteronomía a la que ha llegado la universidad y la ausencia de reglas propias del campo académico, así como la necedad de los actores políticos que han permitido esta situación y que ahora se oponen a su transformación.

Nada mejor para concluir y avalar lo que acabamos de expresar que citar las conclusiones del Informe elaborado por el CONEA en cumplimiento del Mandato Constituyente N°14.

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 sistémica. Esto impidió abordar esta temática de manera integral y bajo parámetros mínimos de calidad, democracia y protección laboral.

devino ineficaz en la evaluación de sus logros académicos, resultó impermeable a las demandas, necesidades y procesos de rendición de cuentas que la sociedad le planteó a largo de la últimas décadas, y resultó poco pertinente en términos de su responsabilidad social”.

Pero quizás lo más interesante sean las propuestas dedicadas el tema de las plantas académicas. En ese momento Acosta afirmaba:

“Consolidación de un verdadero sistema de concursos públicos de merecimientos y oposición para acceder a la cátedra universitaria, permitiendo que sean las personas más calificadas y también aquellas con mayor experiencia las que asuman las tareas de docencia e investigación. No son aceptables mecanismos de control ligados a simples valoraciones discrecionales, personalistas, mercantiles, burocráticas o empiristas.

Creación de una carrera del docente e investigador que ponga en el más alto lugar y dignifique esta indispensable profesión. Así la misma deberá garantizar simultáneamente protecciones sociales y laborales adecuadas, regular de manera clara el ingreso, la promoción, el retiro, la evaluación de desempeño, establecer los mejores incentivos para el ejercicio de la docencia superior y la producción investigativa y, garantizar un sistema remunerativo nacional acorde con la tarea realizada.

Régimen de transición que permita, en un plazo previsto y con pasos claros, la instrumentación de la nueva Ley, facilitando, entre otros pasos que habrá que dar, para que los actuales profesores puedan mejorar sus niveles académicos. Aquí, para asegurar en el menor tiempo posible una reestructuración efectiva de la universidad, proponemos que en el plazo de seis meses luego de aprobada la ley se realicen nuevas elecciones para elegir a las nuevas autoridades universitarias”. En esa oportunidad también Arturo Villavicencio firmó dicho manifiesto, lo cual revela cambios abruptos e injustificados de posición y argumentos en tan solo un par de años!

⁵⁴Las cuales sin duda merecen un análisis más detallado que el propuesto aquí en el que se deben vincular las opiniones vertidas sobre el actual proceso de mudanza con las trayectorias políticas, personales y profesionales de quienes las han escrito durante los últimos veinte años en una cuidadosa deconstrucción e imbricación de unas y otras.