

EXPERIENCIA ECUATORIANA PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PILAR FUNDAMENTAL PARA EL MEJORAMIENTO DE SU CALIDAD ACADÉMICA

(Ecuadorian experience for organizational change in higher education institutions as a basis for improving academic quality)

Juan José Vizcaíno Figueroa* y Armando Martínez Pedregal**⁵⁴

RESUMEN

El presente trabajo consiste en una sistematización de los resultados de los procesos de evaluación a las Instituciones de Educación Superior (IES) ecuatorianas que se han realizado a partir del año 2008. Las expectativas, las obligan a redefinir sus políticas y programas en el ámbito económico-administrativo y el académico, partiendo de la concepción de que si bien la gestión universitaria es esencialmente académica en docencia, investigación y vinculación con la colectividad, su realización depende de procesos administrativos que la soportan y potencian. Del análisis de los resultados de los procesos de evaluación, se puede evidenciar que existen IES que siguen presentado serias deficiencias administrativas y académicas. Esto demuestra, que las IES no están sintonizadas con los requerimientos de la política pública sobre educación superior y que sus sistemas organizacionales no responden al cambio en la calidad que se persigue en la sociedad ecuatoriana, cuyos principales problemas, en las IES públicas, son: estructuras organizativas extremadamente burocráticas, falta de reconocimiento al logro, procesos administrativos complejos, deterioro de la planta física y prevalencia de los intereses personales.

Palabras claves: Cambio organizacional, evaluación universitaria, calidad académica, gestión universitaria.

ABSTRACT

The present paper is a systematization of the results of the higher education institutions (HEIs) evaluation process that have taken place in Ecuador since 2008. Expectations over them are forcing to redefine their policies and programs in economic-administrative and academic field, based on the idea that although the university management is essentially academic in teaching, research and community engagement, they depend on administrative processes to support and enhance them. The analysis of the results of the evaluation process showed that HEIs presented serious administrative and academic deficiencies meaning they are not attuned to the requirements of public policy on higher education and that their organizational systems do not allow them to achieve the improvement that Ecuadorian society pursued in terms of quality. The main problems detected, especially in public HEIs are: extremely bureaucratic organizational structures, lack of recognition for achievement, complex administrative processes, physical infrastructure and laboratory equipment deterioration, demotivation, prevalence of personal interests over the institutional ones.

Keywords: Organizational change, university evaluation, academic quality, university management.

Classification JEL: A2

* Candidato a Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana, juanjose_vizcaino@hotmail.com

** Profesor Titular de la Universidad Agraria de La Habana, armando@unah.edu.cu

I. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones en la actualidad son sistemas complejos que contribuyen al desarrollo de una sociedad y que existen en ambientes inciertos y dinámicos, donde se generan cambios tecnológicos, económicos, políticos, culturales y ambientales, que las obliga a adaptarse a ellos si quieren perdurar en el tiempo procurando estabilizar su cultura y estructura (Schein, 1990).

Este proceso de adaptación puede llevar a la organización a influir sobre el entorno, sin embargo, es este último el que condiciona sus estrategias en la consolidación de nuevos principios y estructuras que no se centren en diagnosticar problemas y entender la velocidad del cambio, sino fomentar la flexibilidad que debe tener el ser humano para controlarlo y cuestionar todas las dimensiones organizacionales, para dar margen a la novedad y a las nuevas formas de alcanzar el éxito.

Un proceso de cambio organizacional bien estructurado, posibilita el desarrollo de las instituciones y es más efectivo, por lo menos en un principio, cuando el factor de cambio es externo, ya que así hay mayores posibilidades de influenciar en su operatividad. El cambio de una organización es un desafío adaptativo, que se debe realizar con una estrategia orientada hacia modificar: creencias, actitudes, valores, hábitos y estructuras de la organización, así como que ésta pueda adaptarse mejor a las nuevas tecnologías, a las tendencias gerenciales modernas, al desafío y al mismo ritmo vertiginoso del propio cambio (Bennis, 1987; Cabrera, 2013).

La actual dinámica económica, política, social y cultural del Ecuador, le exige a las Instituciones de Educación Superior (IES), adoptar un proceso de revisión y reorganización administrativa, cuyos principales objetivos deben dirigirse a establecer una organización funcional eficaz y eficiente que simplifique la toma de decisiones y mejore los procesos tanto administrativos como académicos.

Para que se lleve a cabo este cometido, es importante establecer la relación entre las IES-sociedad-gobierno con el objetivo no solo de implementar procesos de evaluación que

persigan el cumplimiento de determinados requisitos, sino también de proponer incentivos para elevar la calidad de las IES y mejorar su desempeño, en función de la satisfacción de demandas y necesidades de desarrollo del país.

Las expectativas que se ciernen sobre las IES, las obligan a redefinir sus políticas y programas en el ámbito económico-administrativo (manejo eficiente y eficaz del presupuesto universitario), y el académico (adecuar, por ejemplo, los programas de estudios a las nuevas realidades curriculares con pertinencia social), partiendo de la concepción de que si bien la gestión universitaria es esencialmente académica en docencia, investigación y vinculación, su realización depende de procesos administrativos que la soportan y potencian (Segredo, 2011).

Algunos de los aspectos relevantes dentro de los ejes comunes y las características generales que se asocian al cambio en los paradigmas de las teorías administrativas en las IES, se pueden resumir en el cambio en la racionalidad de la administración, la incorporación de los aspectos simbólicos, la tendencia a la subjetivación de los principios de la administración, la modificación sustantiva de las estrategias administrativas, la reflexividad de las nuevas instituciones y el cambio en la lógica de la organización del trabajo, por mencionar algunos de los aspectos más relevantes. El reto entonces es, implementar un proceso de cambio organizacional que permita a las IES adoptar ciertos principios de las organizaciones contemporáneas tales como: estructura flexible, toma de decisiones colectiva, la confianza como comportamiento frente a la jefatura, producción sectorial tomando como premisa la relación cantidad-calidad y la búsqueda de compromisos (Barba, 2000).

El incursionar en este campo de acción, requerirá de un cambio profundo de los paradigmas que hasta hoy se han manejado en la gestión de procesos en las IES, cuyas debilidades se han evidenciado a partir de los resultados de las evaluaciones que ha realizado el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). En este contexto, se hace imprescindible la aplicación de principios gerenciales basados en el cambio organizacional con la participación activa

de la comunidad universitaria para el logro de los resultados que se persiguen.

Con lo que se ha expuesto, se puede evidenciar que las IES tienen un factor de cambio externo, los resultados de los procesos de evaluación que han sufrido en los últimos años, y que deberían ser los catalizadores del cambio organizacional que se requiere en vías del mejoramiento en la calidad de su desempeño institucional (Vincenzi, 2013).

En tal virtud, el objetivo del presente trabajo es caracterizar la experiencia ecuatoriana para el cambio organizacional de las IES como pilar fundamental para el mejoramiento de su calidad académica.

El método de investigación empleado fue la observación directa mediante el análisis documental de material bibliográfico, legal, normativo y los resultados de los procesos de evaluación que se han dado en el Ecuador a partir del 2008.

El aporte científico del presente trabajo está dado por la sistematización de los elementos estudiados sobre cambio organizacional y los resultados de los procesos de evaluación, que permite evidenciar que la gestión administrativa en las IES debe ser estudiada en profundidad para entender las verdaderas causas que están imposibilitando que puedan cumplir con los estándares mínimos de calidad que exigen los organismos que regulan el Sistema de Educación del Ecuador (SES) en el Ecuador.

II. DESARROLLO

Varias son las iniciativas que en Ecuador se han emprendido para lograr un mejoramiento de la Educación Superior, empezando por la nueva Constitución de la República que destaca la importancia de las IES en el proceso de desarrollo del país y una nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) mediante la cual se crean varias instituciones que tienen que reglamentar, planificar, controlar y evaluar a las IES.

La evaluación de IES entra en vigencia a partir de la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución de la República del Ecuador, vigente

desde el 20 de octubre de 2008, donde se establece que

“...En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de Educación Superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior.” (Registro oficial No. 449, 2008, p. 75).

Posteriormente, en octubre de 2010, se emitió la LOES donde se establecen lineamientos generales para los procesos de acreditación y requisitos obligatorios que las IES deben cumplir para que puedan formar parte del SES ecuatoriano; y para llevar a efecto estos procesos, se creó el CEAACES.

El CEAACES, según la Disposición Tercera del Régimen de Transición de la LOES, asumió las competencias del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), siendo su primera intervención, el concluir con la evaluación del Mandato Constituyente No. 14 que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, cuya Primera Disposición Transitoria disponía que en el plazo de un año se debía determinar la situación académica y jurídica de todas las IES y entregar un informe a la función legislativa propiciando su depuración y mejoramiento

Esta evaluación se realizó sin fines de acreditación, pero sus resultados han permitido evidenciar en qué condiciones se encuentra el SES, mediante la comprobación del nivel de desempeño de las IES, que la UNESCO (1998) lo define como un concepto pluridimensional que debe comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.

El Mandato 14, constituyó una iniciativa orientada a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las IES después de constatar que la universidad ecuatoriana está fragmentada por múltiples brechas conjugadas con una

“...En ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales

de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad” (CONEA, 2009, p. 1).

El objetivo final del Mandato 14 era la depuración del SES mediante la aplicación de un modelo de evaluación compuesto de una serie de indicadores que obedecían a criterios y subcriterios dentro de cuatro ámbitos de desempeño: 1) academia, 2) investigación, 3) gestión, 4) estudiantes y su entorno.

A partir de los resultados obtenidos de este modelo, se distribuyeron a las IES en cinco categorías, según el nivel de desempeño alcanzado, siendo la categoría A donde se encontraban las mejores instituciones y la categoría E donde se ubicaron a las instituciones que demostraron tener serias deficiencias en todos los ámbitos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Instituciones de Educación Superior por categorías según resultados del Mandato 14.

Categoría	No. IES
A	11
B	9
C	13
D	9
E	26

Fuente: Informe CONEA, 2009.

Las 26 universidades y escuelas politécnicas de categoría E tuvieron que implementar un plan de mejoras para ser reevaluadas nuevamente después de 18 meses desde la publicación de los resultados iniciales. Una vez cumplido el plazo, las IES fueron nuevamente evaluadas pero con un modelo diferente, donde se ajustaron algunos indicadores y se incluyeron otros, aplicando mayor exigencia al proceso.

El 12 de abril de 2012, el CEAACES dio a conocer que 14 IES no pasaron la evaluación, las mismas que fueron suspendidas para entrar en proceso de liquidación, requisito previo para que la Asamblea Nacional pueda expedir sus Leyes de extinción definitiva.

Posteriormente, el CEAACES, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la LOES, realizó la evaluación a las Extensiones

y Sedes Universitarias ubicadas fuera de la circunscripción territorial de la matriz de cada IES, con fines de depuración luego de evidenciar las condiciones en las que se desarrollan las carreras ofertadas por una misma IES en diferentes lugares. En total se evaluaron 86 establecimientos, los mismos que fueron ubicados en cuatro grupos según su nivel de desempeño.

Tabla 2. Número de Extensiones Universitarias por grupo de desempeño.

Grupo	No. IES
Aprobadas	2
Condicionadas	21
Fuertemente condicionadas	19
No aprobadas	44

Fuente: Informe CEAACES, 2013.

Las Extensiones que fueron ubicadas tanto en el grupo de “Condicionadas” como “Fuertemente condicionadas”, deben presentar un plan de mejoras que será evaluado por el CEAACES en febrero de 2015 y si su cumplimiento es deficiente serán suspendidas, al igual que las “no aprobadas” en la primera evaluación. Durante el 2013 se realizó un nuevo proceso de evaluación a todas las IES para *recategorizarlas*. La diferencia con el proceso de evaluación del Mandato 14 es que se segmentaron en grupos a las IES con el fin de ser más objetivos en los criterios de evaluación según su oferta académica. Los grupos en los que se dividieron a las IES fueron:

- IES que ofertan solo *pregado*.
- IES que ofertan solo *postgrado*.
- IES que ofertan *pregado* y *posgrado*. Ver Tabla No. 3.

Tabla 3. Número de IES por recategorización realizada en 2013.

Categoría IES	Tipo de IESS		
	IES Grado y Postgrado	IES Grado	IES Postgrado
Categoría A	3		2
Categoría B	18	4	1
Categoría C	14	4	
Categoría D	6	2	

Fuente: Informe CEAACES, 2013.

Analizando los resultados de los tres procesos, se puede evidenciar que existen IES que siguen presentado serias deficiencias administrativas y académicas. Esto demuestra, que las IES no están sintonizadas con los

requerimientos de la política pública sobre educación superior y que sus sistemas organizacionales no responden al cambio en la calidad que se persigue en la sociedad ecuatoriana, cuyos principales problemas, sobre todo en las IES públicas, son: estructuras organizativas extremadamente burocráticas, falta de reconocimiento al logro, procesos administrativos complejos, deterioro de la planta física y equipos de laboratorios, desmotivación, prevalencia de los intereses personales sobre los institucionales, desarticulación en las funciones de docencia de pre-grado y post-grado, entre otros.

En el Ecuador, ha sido imperante la necesidad de rescatar el rol del Estado en la dirección, regulación y supervisión de las Instituciones de Educación Superior, que se perdió en forma creciente en las décadas que los gobiernos neoliberales establecieron sus políticas sobre educación superior, relegando la creación de universidades y escuelas politécnicas así como su oferta académicas a las fuerzas del mercado, convirtiendo a la educación en una mercancía, al estudiante en cliente y la universidad en empresa. Este escenario descrito, contribuyó a una fragmentación de las instituciones de educación superior ecuatorianas, donde sus conceptos y modelos de gestión posibilitaron la implementación indiscriminada de prácticas empresariales como la contratación de docentes por horas, el trato clientelar a estudiantes y la escasa importancia a la generación de ciencia y tecnología.

Es por eso que la nueva visión de la educación superior en el Ecuador se plantea en el Plan Nacional para el Buen Vivir donde se menciona que

“Ligada a las industrias nacientes, se prioriza como estrategia la inversión en investigación y desarrollo, gracias a una alianza virtuosa tripartita: universidades, industria (pública o privada) e institutos públicos de investigación o centros tecnológicos de investigación. En este horizonte, la consolidación de un sistema de educación superior y de centros de excelencia en investigación aplicada será prioridad”. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009, p. 97).

Así mismo se establece que:

“La educación superior es un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de ‘libertades positivas’, con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo”. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009, p. 162).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para que las IES puedan dar un salto cualitativo en el mejoramiento de su calidad académica, necesitan ser concebidas como organizaciones modernas que trabajan por el cumplimiento de determinados objetivos, porque si bien los indicadores que se han utilizado en los diferentes procesos de evaluación pretenden medir características particulares de las instituciones que se dedican a la educación superior, es vital que las IES trabajen para que sus procesos administrativos funcionen de manera eficiente y de esa manera se gestionen las soluciones que deben darse en corto y mediano plazo, no solo para superar las evaluaciones que el CEAACES debe llevar a cabo, sino para brindar un servicio de calidad en correspondencia con los objetivos nacionales de desarrollo.

IV. REFERENCIAS

- Barba, A. (2000). Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración. *Iztapalapa* 48, 11-34.
- Bennis, W. (1987). Desarrollo Organizacional. Su naturaleza, orígenes y perspectivas. Ed. SITESA. México.
- Cabrera, J. (2013). Redarquía y cambio organizacional. Consultado el 29 de octubre en <http://blog.cabreramc.com>
- Constitución Política de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449.
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2013). "Suspendida por falta de calidad". El cierre de 14 universidades. Quito. Ecuador.
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2013). Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas.
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2013). Informe sobre la Evaluación y depuración de extensiones.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. (2009). Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior: Mandato Constituyente No. 14.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. (2009). Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior: Mandato Constituyente No. 14.
- UNESCO. (1998). Conferencia Mundial de la Educación Superior. París.
- Schein, E. (1990). Consultoría de procesos. Su papel en el desarrollo organizacional. Sistemas Técnicos de Edición S.A. Segunda edición. Volumen 1.
- Segredo, A. (2011). La gestión universitaria y el clima organizacional. *Educación Médica Superior*, 25(2), 164-177.
- Vincenzi, A. (2013). Evaluación institucional y mejoramiento de la calidad educativa en tres universidades privadas argentinas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. IV(9), 76-94.