

Evaluación y acreditación de la educación superior en Ecuador: La Universidad de Cuenca como caso de estudio¹

Freddy Patricio Cabrera Ortiz
Universidad de Cuenca, Ecuador
freddy.cabrera@ucuenca.edu.ec

Elena Monserrath Jerves Hermida
Universidad de Cuenca, Ecuador
elena.jerves@ucuenca.edu.ec

Resumen: El presente trabajo se enmarca en el campo de estudios sobre Educación Superior, en particular, sobre las políticas de evaluación y acreditación en Latinoamérica, con un enfoque en el Ecuador. De manera específica, el estudio se desarrolló con el propósito de comprender los diferentes aspectos que estructuraron el proceso de evaluación y acreditación institucional de la Universidad de Cuenca, en el período 2013-2017. Para este fin, se utilizó un abordaje cualitativo, apoyándose en la tradición de los estudios de caso con énfasis en la política, desde el entendimiento que los procesos de implementación y los cambios institucionales constituyen un objeto privilegiado de análisis. Como estrategia para el relevamiento de la información se aplicó el análisis documental, bibliográfico y la revisión de literatura, así como la realización de 12 entrevistas a profundidad a actores estratégicos que intervinieron en el proceso. El estudio devela que la Universidad de Cuenca, descubre en la voluntad política de sus autoridades, el compromiso e involucramiento de su comunidad universitaria, así como la revisión y ordenamiento de sus procesos, las mejores estrategias para enfrentar los procesos de evaluación y acreditación institucional.

Palabras clave: Educación Superior; Evaluación; Acreditación; Políticas; Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina, el interés por el análisis de la calidad en educación superior, se incrementó entre fines de los ochenta e inicios de los noventa, en un contexto en el que, la globalización económica y sus principales impactos sobre la política y el mundo cultural, enmarcó nuevas relaciones entre las instituciones de educación superior (IES), el estado y el mercado. Las primeras, tras la reducción de su financiamiento, asumen conductas de mercado, que las llevará

¹ Una versión previa del escrito fue publicada en Revista Educación Superior y Sociedad (ESS) No 30. Vol. 1

a competir por recursos provenientes de los otros dos sectores (Buendía, 2007). Así mismo, la masificación del ingreso a las universidades, junto a la racionalización de sus recursos, dieron paso a la creación de diversos tipos de instituciones de educación superior, especialmente de corte privado, muchos de ellos creados sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y pertinencia. (Fernández Lamarra, 2007).

Esta nueva relación estado-universidad-mercado, creó una nueva agenda de la educación superior, en donde, la evaluación y acreditación, como estrategias de gestión del sistema universitario, tuvieron una labor preponderante (Araujo, 2014), paradójicamente, en la mayoría de casos, con una fuerte participación del estado, que introdujo formas de regulación más firmes en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu & Iazzeta, 2005), o como plantea Krostch (2001), la construcción de un estado “supervisor”, lejos de descargarlo de funciones, acrecentó su capacidad de dirección y control. En este mismo sentido, Duarte (2016), da cuenta de la incorporación de cambios en las estructuras de gestión de las IES, las mismas que evidenciaron el paso de un estado “benevolente” a otro “evaluador”, capaz de regular las instituciones y garantizar la calidad de los servicios mediante la instalación de dispositivos de evaluación y el principio de rendición de cuentas (accountability).

En Ecuador, el proceso de transformación de la educación superior, se dio de manera tardía con relación a otros países de la región. Si bien, desde la Constitución de 1998 se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, fue hasta diez años después, en la Constitución de Montecristi (2008), que se implementa una verdadera política de evaluación y acreditación de la educación superior en el Ecuador. Esta Constitución da paso a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en donde se incluyen nuevos procesos técnicos de evaluación y acreditación de las IES (Zabala, 2015). Esta Ley certifica además, el nacimiento de instancias gubernamentales para la educación superior tales como el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo para la Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), la primera, encargada de expedir normas y reglamentos para regular el campo, además de autorizar la apertura de carreras y programas; y la segunda, que asumirá la evaluación, acreditación y categorización institucional y de carreras, así como la certificación para el ejercicio de un gran número de carreras a través de exámenes habilitantes que estuvieron anteriormente en manos de los colegios y gremios profesionales (Pazmiño, 2018).

De manera específica, la Asamblea Constituyente, en el 2008, emite el Mandato Constituyente No. 14, con el que dio inicio a un proceso de evaluación obligatoria de las IES con fines de depuración del sistema (Minteguiga, 2010). En este primer proceso, se evaluaron 68

universidades, de las cuales 26 fueron ubicadas en la categoría E -la de menor nivel-, posteriormente, 14 de ellas fueron clausuradas por incumplir requisitos mínimos de calidad.

Para el 2013, el CEAACES, dando cumplimiento a la disposición transitoria vigésima de la Constitución de Montecristi, recogida en la transitoria primera de la LOES (2010), dispone que todas las IES, en un plazo de 5 años, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, deberán haber cumplido con el proceso de evaluación y acreditación, so pena de quedar fuera del sistema de educación superior². Este proceso no estará exento de críticas, sobre todo desde el interior de la comunidad universitaria, desde donde se reprocha la indefinición de los criterios de “calidad” subyacentes en este proceso, pues, a decir de sus críticos, no existe una definición concreta sobre su abordaje (Roig, 2014), más allá de que, en los documentos oficiales, se la identifique ligada a términos como la excelencia, la pertinencia, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento (Morán et al., 2011). Otro blanco de críticas fue el modelo utilizado para la evaluación, aduciendo que, además de tener una alta carga tecnocrática, en el modelo no fueron considerados elementos fundamentales como la diversidad de las instituciones, las modalidades pedagógicas y los campos disciplinarios (Villavicencio, 2017), percibiéndose además, una cierta unidireccionalidad del proceso, en donde no se consideran las voces de los otros actores educativos: estudiantes, docentes, colegios de profesionales, etc.

A partir del 2018, el CEAACES pasará a llamarse Consejo de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (CACES), cambio que evidenciará un giro de esta dependencia desde el objetivo inicial de depuración del sistema de educación superior hacia un nuevo derrotero centrado en el aseguramiento de la calidad.

La producción de conocimiento que sobre esta temática se ha realizado en los últimos años en el Ecuador, da cuenta de una percepción positiva de la implementación de la política de evaluación y acreditación en las universidades (Anchundia & Santos, 2021); así como el reconocimiento de que las experiencias y retos que supuso el proceso de evaluación, permitió consolidar a la evaluación como parte de la labor universitaria (Molina et. al., 2020) y fomentar la cultura de la búsqueda calidad educativa (Ponce & Salazar, 2021).

En este contexto, la Universidad de Cuenca³ realiza su proceso de evaluación institucional, recibiendo, hacia el 2009, y en el marco del mandato Constitucional 14, la categoría A, la de más alto nivel de la evaluación, por cumplir con los estándares de calidad utilizados en este proceso.

² Para el proceso evaluativo del 2013, se atendieron 54 universidades y escuelas politécnicas, se acreditaron 46 universidades, de las cuales 5 se ubicaron en categoría A, 23 en categoría B, 18 en categoría C, y 8 en categoría. En el año 2015, algunas universidades realizaron una recategorización voluntaria, incluidas aquellas ubicadas en categoría “D” (CEAACES 2014).

³ Creada en 1867, es una de las universidades públicas más antiguas del país con un fuerte impacto regional.

Sin embargo, para la evaluación del 2013, desde un nuevo modelo de evaluación institucional, se la recategorizó en la categoría B, tema que aceleró muchos procesos internos y provocó diferentes tipos de reacciones que llevaron a determinar, como política institucional, acogerse a un proceso de recategorización voluntaria con el propósito de recuperar la categoría A, proceso que contó con el involucramiento de todos los miembros de la comunidad universitaria (Universidad de Cuenca, 2015).

La presente investigación toma a la Universidad de Cuenca como caso de estudio y pretende comprender cómo se estructuraron los procesos de evaluación institucional desde la mirada de sus actores, para de esta manera develar las tensiones, resistencias y reacciones que se generaron frente a los procesos de evaluación institucional. La retroalimentación de este proceso permitirá además, por un lado, la revisión y mejoramiento de los procesos a nivel institucional, así como aportar al estudio y debate de la política a nivel nacional.

2. METODOLOGÍA

El diseño fue cualitativo de corte transversal, realizando un estudio de caso de la implementación de la política de evaluación y acreditación en Ecuador y sus implicaciones en términos de cambio institucional en la Universidad de Cuenca, en el período 2013-2017. Citando a Atairo y Rovelli (2018), diríamos que las decisiones de política universitaria, los procesos de implementación y los cambios institucionales, constituyen un objeto privilegiado de análisis, por lo que el estudio de casos adopta una afinidad electiva con estas líneas de estudios. En esta investigación, se optó por un estudio de caso instrumental, dado que el caso particular es examinado para profundizar un problema conceptual o un problema empírico más amplio que el caso puede iluminar, esto es, el estudio de la política de acreditación y evaluación en Ecuador.

El estudio se llevó a cabo entre el 2018 y el 2019. Para el relevamiento de información se utilizó, a más del análisis documental, bibliográfico y revisión de literatura, la aplicación de una entrevista semi-estructurada que abordó tres ejes principales: Modelo; Procesos y, Estrategias de Evaluación. La entrevista tuvo por objetivo conocer las percepciones de informantes estratégicos (Penalva et.al., 2015), para el caso de este estudio, autoridades de la Universidad de Cuenca y directores departamentales que estuvieron a cargo del proceso de evaluación institucional en sus diferentes etapas. Se realizó una prueba piloto para la validación del instrumento.

La población estuvo constituida por Autoridades Institucionales (ex Rectores y ex Vicerrectoras/es), Autoridades de Facultad (Decanas/os y subdecano/os), Directores Departamentales e integrantes y coordinadores de las Comisiones responsables del Proceso de

Evaluación. La muestra fue de tipo no probabilístico, de carácter intencional y estuvo constituida por doce (N=12) informantes (n=4 mujeres).

Los participantes en el estudio fueron informados sobre los objetivos del estudio y sobre la posibilidad de participar o abandonar la entrevista en cualquier momento que lo consideraran necesario, para esto, cada participante firmó el consentimiento informado que garantizó el anonimato y la confidencialidad de la información proporcionada. Las entrevistas se realizaron en diferentes lugares dentro de la Universidad participante. Cada entrevista duró aproximadamente 45 minutos y fue desarrollada por el investigador principal con la participación de uno de los miembros del equipo de investigación.

La información fue grabada para posteriormente proceder con la transcripción literal para el análisis. El análisis lo llevaron a cabo los miembros del equipo de investigación constituido por profesionales en Psicología Educativa, Pedagogía y Filosofía. El análisis se realizó utilizando Análisis Temático (Braun et al., 2016) con la ayuda del software Atlas ti. Durante el análisis se realizaron varias lecturas preliminares de las entrevistas, se establecieron códigos guiados por los tres ejes de investigación. A partir de los códigos se construyeron mapas que dieron paso a la generación de temas.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados fueron organizados a partir de los tres ejes desarrollados en las entrevistas: modelo; procesos y estrategias. El análisis de la información recolectada dio paso a la conformación de cuatro temas que se erigen como los de mayor relevancia en el proceso:

a) Resistencia, reacción y adaptación al modelo de evaluación; b) De la resistencia al compromiso institucional; c) Estrategias institucionales para el mejoramiento de la acreditación; y, d) Cambios institucionales como resultado de los procesos de evaluación: la evaluación como impulso para el mejoramiento.

Es importante mencionar que los temas alcanzan un nivel de secuencialidad que permiten una comprensión cronológica del proceso de implementación de la política de evaluación y acreditación en la universidad de Cuenca.

3.1 Resistencia, reacción y adaptación al modelo de evaluación

El modelo de evaluación institucional presentado por el CEAACES para el proceso de evaluación del año 2013, difiere de aquel utilizado para dar cumplimiento al Mandato 14, tanto en su contexto de aplicación (nuevos marcos normativos, LOES 2010) como en la ponderación de algunos de sus indicadores. Bajo el objetivo principal del aseguramiento de la calidad de la educación superior, el modelo de evaluación 2013 se plantea como una secuencia de objetivos de interdependencia jerárquica en donde los “objetivos pueden ser vistos a través de una estructura de tipo arborescente en la que los elementos de cada nivel jerárquico se interpretan

como medios para alcanzar objetivos definidos por el nivel jerárquico superior” (CEAACES, 2013. p 3). La aplicación metodológica de dicho modelo consideró 5 grandes criterios para la evaluación: academia, eficiencia, investigación, organización e infraestructura.

La presentación de este modelo en las IES, por parte de CEAACES, produjo un fuerte remezón en la academia, desde donde se empezaron a cernir algunas reacciones, tanto por el carácter obligatorio del proceso, cuanto por la estructura misma del modelo, en el que, a decir de muchos académicos, se perciben descriptores más apegados a una línea tecnocrática que académica para la educación superior (Van der Bilj, 2017).

En la Universidad de Cuenca, de igual manera, se criticó la nula participación de la academia ecuatoriana en su elaboración, menoscabando, de esta forma, el principio de autonomía de las IES que ha sido uno de sus más grandes derroteros desde el movimiento de Córdoba en 1918. Así lo manifiesta uno de los integrantes de las comisiones que tuvieron a cargo el proceso de evaluación:

Había voces de protesta bastante grandes, enérgicas, porque, por ejemplo, se decía que la autonomía de la universidad se ha perdido, que, a consecuencia de este tipo de cosas, dejaron que se planifique y se pida exclusivamente de parte del Estado, sin haber contribuido como universidad a ninguna situación de las que se nos estaba pidiendo... habían criterios en la ola reivindicatoria, de decir: ¡no! ¡Resistamos! (Integrante Comisión “IC”⁴_E5)

En las universidades del país, el proceso de implementación de la política de evaluación, se identificó rápidamente desde un modelo clásico “top down”, en el que las directrices llegaban directamente de los entes oficiales, y en donde, a pesar de que las universidades fueron convocadas para la socialización de las propuestas oficiales, y tenían la posibilidad de aportar con observaciones y sugerencias, quedaba la sensación de que las propuestas ya estaban definidas con anterioridad y nunca se incluyeron las sugerencias emitidas. Así lo corrobora uno de los coordinadores del proceso a nivel institucional:

Hay un proceso que siempre sigue CEAACES, primero presentan un modelo borrador y luego llaman a socialización y hay discusión entre todas las universidades y todo termina ahí... ese modelo en cierto modo se impone, sí, diría yo... un modelo que tiene ciertos indicadores en los que hemos discutido y no estamos de acuerdo (Coordinador Proceso “CP”_E2).

⁴ Las siglas utilizadas para identificar a los actores institucionales consultados corresponden a: Integrante de Comisión “IC”; Coordinador del proceso “CP”; Autoridad institucional “AI”; Autoridad de Facultad “AF”; Director Departamental “DD”.

La excesiva carga cuantitativa del modelo también fue cuestionada en la academia, demostrándose incluso que, mediante uso de promedios y puntajes totales, se podía compensar carencias detectadas en ciertas áreas de cumplimiento, permitiendo así que algunas IES reciban puntajes “aceptables” sin necesariamente cumplir con los requisitos mínimos (Raza, 2019). De esta manera, la burocratización sostenida en normas y procedimientos que desvirtúan el concepto de calidad asumido, que Fernández Lamarra (2012) había advertido de los procesos de evaluación y acreditación implementados en las universidades latinoamericanas, tomaba real sentido. Por otro lado, en lugar de responder a parámetros ajustados a las realidades del entorno de cada una de las IES, el modelo imponía indicadores artificiales y muy poco académicos. Al respecto, una de las autoridades de la Universidad de Cuenca, manifestó:

Nuestro rector, en ese momento, pudo demostrar a los colaboradores técnicos, de forma matemática, que ese modelo y los indicadores no estaban elaborados de manera equitativa, considerando que nuestra universidad era una universidad completa y se nos estaba comparando con (universidades) politécnicas, con universidades que tenían solamente un área. Nosotros, en cambio, tenemos todas las áreas. (Autoridad Institucional “AI”_E7)

Esta situación también fue resaltada por otra autoridad institucional, quien recalcó las inequidades que generaba una visión homogeneizante del modelo, en un sistema universitario heterogéneo en donde algunas universidades concentraban su oferta en campos específicos (universidades politécnicas), mientras que otras abarcaban una oferta más completa, con varios y diversos campos de conocimiento, lo que complicaba el cumplimiento de algunos indicadores presentes en el modelo, como lo explica una de las autoridades entrevistada:

Es necesario que la evaluación que se realiza a nivel nacional, esté un poco más adaptada a las condiciones propias que tiene la educación superior, por ejemplo, (nosotros) somos una universidad que tiene todas las áreas, al tener todas las áreas la gestión se complica, se complejiza... es diferente de tener solamente un área técnica. (AI_E12)

De otro lado, un modelo pensado en estándares internacionales, ajenos a la realidad de las universidades del país, generaba cuestionamiento respecto a la validez de sus resultados. Algunos indicadores se percibían imposibles de cumplir, especialmente para las universidades públicas, en relación con su presupuesto. Por ejemplo, el número ideal de profesores a tiempo completo, el número y la dimensión de las aulas requeridas, entre otros indicadores, fueron

considerados como inalcanzables para la realidad de la educación superior pública ecuatoriana. Así lo explicó una de las autoridades de facultad consultadas:

El modelo de CEAACES está hecho para universidades ricas, porque nos exige que en las aulas no puede haber más de 25 estudiantes, perfecto, lindo, pero la universidad pública no puede darse ese lujo, nosotros tenemos 60 estudiantes, 64 estudiantes en cada aula. (Autoridad Facultad “AF”_E4)

En este sentido, se demandaba el reconocimiento de la coexistencia de universidades con diversos orígenes y tradiciones dentro del sistema de educación superior -algunas exclusivamente de posgrado y otras con oferta de grado también- ; universidades orientadas a la formación profesional y otras centradas en la investigación tecnológica y humanística (Villavicencio, 2017), reconocimiento necesario, para entender la dimensión diversa y multicausal de la pertinencia de la educación superior que no puede ser instrumentalizada ni fiscalizada desde un solo enfoque conceptual, ni institucional (Rama, 2008).

Desde una mirada más técnica, una de las autoridades institucionales, a más de recalcar sobre el exceso cuantitativo del modelo, cuestionaba su aplicabilidad técnica:

Yo sé que las realidades hay que pasarles a números, el número de estudiantes es muy fácil, el número de mujeres es muy fácil saber y esas cosas son cuantitativas, pero que me digan que otras cosas había que poner números, ¡estaban equivocados!, entonces fue un modelo demasiado cuantitativo con curvas que no estuvieron bien elaboradas. (AI_E3)

Sobre el mismo tema, uno de los coordinadores técnicos de la institución, involucrado en el proceso, comentó: “ahí hubo algunos errores técnicos en la concepción del modelo, en las curvas de utilidad, no hubo transparencia en el modelo, nosotros siempre nos quejamos y dijimos que debe ser un proceso transparente” (CP_E2).

Para el 2015, la Universidad de Cuenca, solicita, de manera voluntaria, acogerse al proceso de recategorización. Para este proceso, el CEAACES había presentado un nuevo modelo, que aparentemente buscaba reorganizar su estructura, con base en la experiencia desplegada en el 2013 y tomando en cuenta las voces de protesta que a nivel nacional se habían levantado. Sin embargo, pese a que en su presentación se manifestaba la promesa de poner énfasis en la objetividad de la evaluación cualitativa y en la confiabilidad de la información que sería entregada por las IES (CEAACES, 2018), se mantuvo la percepción de que, más allá de la depuración de algunos indicadores -incluyendo un cambio del modelo de curvas por el modelo de conglomerados-, los indicadores que se mantuvieron conservaron el espíritu cuantitativo del modelo anterior. Así lo manifestó uno de los entrevistados:

Cuando presentaron el modelo 2015, incluso hubo algunos problemas, se salieron el 90% de las universidades. Nosotros nos quedamos a discutir con ellos. A la larga, se impuso el modelo. Si bien pensábamos que era similar al modelo 2013, al momento de calcular los pesos, le dieron los pesos generales, las funciones, más no los desagregados, y esa era la pelea, que deberían darnos y la discusión de ellos fue: ¡No!, indicando que si saben los pesos van a trabajar solo en una cosa, en donde más les interesa, en las otras no. (CP_E2)

Sin embargo, ya inmiscuida en el juego de los “ensamblajes cognitivos”, la Universidad de Cuenca, en la búsqueda de recuperar la categoría y con ella, los beneficios simbólicos y presupuestarios, utilizó los aprendizajes institucionales adquiridos durante el proceso anterior como elementos claves para enfrentar el proceso de recategorización: “para la segunda vez teníamos un modelo que sabíamos, entonces, fue muy distinta la primera evaluación con la de recategorización. Ya teníamos unas reglas claras del juego, sabíamos hacia dónde íbamos” (AI_P3).

Para cerrar este acápite, es preciso entender que, para facilitar el análisis de la política pública, más allá de la propia segmentación del campo, existe cierto consenso en definir tres momentos en las mismas: formulación y elaboración de la agenda, implementación y evaluación (Rovelli, 2018a), se puede identificar, en la formulación e implementación de la política de evaluación y acreditación de la educación superior del Ecuador, un modelo de acción gubernamental directo y vertical (top down), con escasa participación de los actores universitarios nacionales, esto quizá se pueda entender desde la imperiosa necesidad gubernamental de articular la educación superior a los planes de desarrollo del país, tema que se intentó, desde la Constitución del 2008, consolidando a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como la única instancia del ejecutivo encargada de la planificación nacional, incluida la educación superior.

Por otro lado, más allá de las primeras discrepancias y resistencias, no se puede negar que el proceso, de alguna manera, obligó a las IES a mejorar la oferta educativa, a revisar los procesos académicos y administrativos, dejando entrever, la necesidad de que el Estado y las propias instituciones, desarrollen procesos de evaluación que garanticen el reconocimiento de la universidad y la calidad del recurso humano formado (Molina, et.al. 2020).

3.2 De la resistencia al compromiso institucional

En el caso de la Universidad de Cuenca, es importante resaltar el hecho de que, mientras en el proceso evaluativo del 2013, según nuestros actores consultados, era notoria una cierta apatía de su comunidad universitaria, generada quizá por el rechazo al proceso mismo que era

percibido como impuesto y punitivo, para el segundo proceso (de recategorización), todos los estamentos de la universidad parecen caminar de la mano para conseguir el objetivo institucional de recuperar la más alta categoría.

Más allá de la voluntad política asumida por las autoridades institucionales de aquel entonces, parecería que una percepción colectiva de calificación injusta o inadecuada, resultado de la ubicación en la categoría B, generó una especie de compromiso de la comunidad universitaria con la institución. Así, en un primer momento, se reconocía la falta de compromiso, tal como lo expresa uno de los coordinadores institucionales del proceso: “en el 2013 no hubo el compromiso requerido de todo el personal de la universidad, probablemente por error mío, no logré comprometer a todos, es difícil, sin ser autoridad, llegar a comprometer a todos” (CP_P2), o como, desde la dirección de otra de las dependencias involucradas, se percibía la desidia con la que se asumió este primer momento, advirtiendo, como otro posible causal, la desinformación y desconocimiento del proceso: “Me parece que no hubo apropiación por parte de los distintos miembros de las dependencias. Considero que no hubo la suficiente difusión e información para que la gente se apropie y ponga todo su contingente humano” (Director Departamental “DD”_E9)

Sin embargo, para el proceso del 2015, conocido al interior de la institución como el de la “recategorización”, se percibe un mayor compromiso institucional con el objetivo de (re)posicionar a la Universidad de Cuenca en la categoría A. Este repentino “sentido de pertenencia” de la comunidad universitaria, puede ser analizado desde varias aristas; por un lado, que el proceso de implementación de la política de evaluación, como en otros países de la región, se realizó mediante “ensamblajes cognitivos” (Acosta Silva, 2000; Araujo, 2007), entendidos como procesos de negociación y adaptación con los que la evaluación se va legitimando desde las mismas universidades, así, desde las críticas y desconfianzas por los resultados del inicio, las mismas universidades van adaptándose a los procesos para conseguir los objetivos institucionales que pueden estar ligados, como en el caso de la Universidad de Cuenca, a recuperar el prestigio simbólico, el mismo que, por otro lado, puede estar ligado, directa o indirectamente, a beneficios presupuestarios y otros incentivos gubernamentales.

En este sentido, la motivación e involucramiento de todo el personal universitario, fue considerado como una de las claves para el éxito del proceso de recategorización, así lo manifiesta una de las autoridades institucionales de esa época:

Que las personas estén motivadas, creo que eso es lo más importante. [les decía] tenemos que hacer las cosas bien, vamos a recalificarnos en la categoría “A”. Necesitamos el apoyo de todos. Entonces, hubo concientización de todas las personas,

hubo involucramiento de todo el mundo, de alguna manera nos sentíamos dolidos y heridos por la categorización, por estar en la categoría “B”. (AI_E3)

En general, desde las entrevistas realizadas, se puede identificar la existencia de un imaginario institucional que denota un convencimiento sobre el prestigio a nivel regional y local, que la Universidad de Cuenca ha logrado en su larga vida institucional. De hecho, se considera a la Universidad de Cuenca como un referente regional en proyectos de desarrollo y se reconoce su aporte en la vida política, cultural y profesional nacional, entregando valiosos profesionales en todas las áreas del conocimiento. Así lo manifiesta uno de nuestros informantes: “precisamente a la Universidad de Cuenca, siempre pensamos que es una de las mejores universidades del país, y de hecho yo creo que eso es cierto” (CP_E2)

De este modo, la apuesta por la consecución de los objetivos institucionales, desde el trabajo en equipo y la responsabilidad compartida, se convertiría en el soporte institucional para enfrentar los siguientes procesos, entre los que se incluirían la acreditación de algunas de sus carreras.

3.3 Estrategias institucionales para el mejoramiento de la acreditación

El camino recorrido en los primeros procesos, había logrado necesarios aprendizajes y sobre todo, había producido una nueva forma de reacción, esta vez más proactiva y comprometida con la institución, con el propósito de alcanzar la recategorización. Para esto, desde las autoridades respectivas se planificaron nuevas estrategias, pues con la experiencia del primer proceso, había la certeza que esta vez ya no se partiría de cero.

La primera estrategia desplegada nace de la necesidad compartida, al interior de la universidad, de visibilizar el descontento por el resultado del primer proceso, por lo que, desde las autoridades institucionales, se convocó a una marcha de todo el personal universitario por las calles de la ciudad de Cuenca, exigiendo una “nueva evaluación, con más tiempo y más justa” (Con movilización piden otra evaluación, 2013). Al respecto, una de las autoridades consultadas, manifestó: “lo primero que se hizo fue la marcha [manifestación de protesta] yo creo que eso nos dio una gran fortaleza porque nos dio la presencia nacional” (AI_E3).

Sin embargo, sin dejar de reconocer el impacto logrado por la cobertura nacional que se dio a la marcha, un miembro de los equipos de coordinación del proceso, reconoció, en un ejercicio introspectivo, la necesidad de revisar muchos procesos internos: “yo opino que una de las estrategias más efectivas no fue salir a la calle. Impactó, por supuesto, pero externamente, internamente, quedaron muchas cosas sueltas” (IC_E11).

Estaba claro que, para poder revisar y mejorar los procesos internos, de cara al proceso de recategorización, iba a ser necesario el trabajo mancomunado y articulado de diversas dependencias, por lo que el trabajo en equipo fue una de las estrategias más productivas, como lo indicó una de las autoridades de la institución en aquella época:

La primera [estrategia] era el factor humano, involucrar a todos, tratar de involucrales y resaltar la importancia de estar acreditados y evaluados todos positivamente, como institución tratamos de involucrar en todo lo posible, tuvimos muchas jornadas de trabajo con autoridades, personas que estaban a cargo de procesos importantes, etc., tratar de que todo el mundo sienta que está contribuyendo, eso era lo importante, la presencia del factor humano de todos. (AI_E7)

Por otro lado, los actores consultados, resaltaron, como estrategia institucional de impacto, el total involucramiento de las autoridades con un claro compromiso político-institucional, al disponer toda la atención y dedicación al proceso para todas las dependencias involucradas en el proceso, el mismo que fue asumido como prioridad institucional. Así lo destaca uno de ellos:

Eso hicimos conocer en algunas universidades que nos invitaron precisamente para que presentemos cuáles han sido nuestras estrategias para lograr volver a la categoría A. Yo les decía: lo resumo en dos palabras: voluntad política, eso es todo, cuando hay voluntad política se puede hacer todo y trabajar duro y comprometido. (CP_E2)

En el mismo sentido, en atención a un modelo que exigía evidencias tangibles y cuantificables al momento de receptor la información entregada por las IES, se fortaleció el aparato tecnoburocrático que se encargaba de acopiar, sistematizar y registrar la información en los sistemas informáticos, estrategia que fue fundamental en el proceso. Como punto de partida era necesario definir un Plan de mejoras, como lo comenta una ex autoridad: “lo que hicimos fue elaborar un plan de mejoras de inmediato, analizar con todo detalle cuáles eran los indicadores que estábamos bajos, cuáles se podían superar de manera rápida, inmediata para una recategorización” (AI_E3).

Este Plan de mejoras incluía, tomando en cuenta los aprendizajes del proceso anterior, una correcta operativización para la recolección de información que se recibía desde las distintas dependencias, organizarla y depurarla para que pueda ser subida a la plataforma digital que para este efecto había creado el CEAACES, así lo comenta uno de los coordinadores técnicos del proceso

La difusión se hizo, hubo muchas reuniones de difusión con los directores departamentales, de definir matrices específicas, si, para que sean llenadas, para que

sean subidas, se armó un cronograma de ingreso, hubo un seguimiento de toda la información que se iba subiendo, se dio acceso a guías, a todos los directores se dio acceso. (CP_E2)

Resumiendo, desde la convocatoria y participación en la marcha de protesta que evidenció el descontento institucional y marcó la ruta del proceso de recategorización de la Universidad de Cuenca, pasando por la innegable voluntad política de las autoridades que denotó un fuerte compromiso de la comunidad universitaria hasta el fortalecimiento de los equipos y procesos internos a través de un Plan de mejoras institucional, fueron algunas de las estrategias que identificaron los actores consultados, como referentes para la consecución de los objetivos propuestos. No lo podría resumir de mejor manera uno de los coordinadores institucionales del proceso:

Si resumimos las estrategias. Primero, la voluntad política, la decisión de las autoridades de ir a categoría A. Segundo, la distribución del trabajo, la desconcentración de todos los procesos de información. Tercero, el mantener un seguimiento constante, se pudo hacer seguimiento a través del sistema de qué estaba subido y que no estaba subido, cómo estaba subida, si los documentos estaban bien, son los adecuados o no, y el apoyo financiero, que tuvieron alguna de las facultades, no en gran cantidad, pero si para mejorar la infraestructura en lo que fuera posible. (CP_E2)

3.4 Cambios institucionales como resultado de los procesos de evaluación: *La evaluación como impulso para el mejoramiento*

Partiendo de la afirmación de Acosta Silva (2000) de que no existe una relación de causa-efecto entre los procesos de elaboración e instrumentación de políticas y los procesos de cambio institucional, sino más bien relaciones de conflicto y negociación entre ambos procesos, las estrategias asumidas por la Universidad de Cuenca para su recategorización, fueron legitimando el proceso de implementación de la política, más aún cuando se recibió el resultado positivo de que se había recuperado la categoría A. Sin embargo, más allá del logro institucional, nuevas interrogantes surgían al interior de la institución y de sus actores: ¿En qué medida se había logrado el cometido?, ¿Se había superado el proceso de evaluación y acreditación? ¿El proceso había terminado ahí?, y sobre todo ¿Qué aprendizajes y cambios institucionales había dejado el proceso? Las respuestas a estas interrogantes pasaban por el análisis de los objetivos detrás de los procesos de evaluación y acreditación a nivel regional, nacional y evidentemente institucional. El camino de la evaluación y acreditación institucional recién había comenzado,

sin embargo, de alguna manera, se le había tomado el pulso al proceso, lo que seguramente serviría como experiencia de base para los próximos procesos.

Sobre los cambios institucionales que el proceso podía haber generado, los actores involucrados ampliaban la interrogante, preguntándose si se había asumido el proceso de evaluación (y recategorización) como un escollo por superar o como una oportunidad para revisar los procesos académicos y administrativos, depurarlos, enmarcarlos en la planificación institucional dando cuenta de la misión y visión que se plantea la institución.

La mayoría de respuestas entregadas por nuestros informantes coinciden en reconocer, como resultado del proceso, un cambio positivo en varios aspectos, entre los que destacan, por ejemplo, una nueva dinámica en los procesos institucionales; claridad en la definición de roles institucionales y un notorio nivel de involucramiento de los actores universitarios, entre otros.

Al respecto, una ex autoridad de facultad comentó:

El proceso sirvió muchísimo para mejorar, y yo le puedo decir que hubo un despertar incluso personal de un grupo importante de docentes que veníamos haciendo nuestras funciones, lo mínimo que la universidad nos exige. Fue una especie de sacudón que nos ha llevado a mejorar, ahora esto entiéndase en el sentido propio, autónomo, porque nosotros queremos, porque nadie nos ha impuesto. (AF_E10)

Así, se puede comprobar, desde la percepción de los actores entrevistados, una fuerte tendencia a reconocer la existencia de un antes y un después en muchos ámbitos de la gestión institucional, como efecto de los procesos de evaluación y acreditación de la Universidad de Cuenca, por ejemplo, respecto a la planificación de los procesos, uno de los coordinadores del proceso nos comentó:

Yo creo que una de las mejoras fundamentales, diría yo, es el hecho de que aquí en la universidad se ha aprendido a planificar, quiera o no quiera, a veces nos disgusta tanto papeleo, a veces sí creo también se exagera el papeleo, pero hemos aprendido a planificar, cosa que no había antes. (CP_E2)

En ese mismo sentido, desde la mirada de la autoridad he intentado una mirada integral de los procesos desarrollados, uno de nuestros informantes lo manifestaba convincentemente:

Yo sí creo que hay una diferencia, un antes y un después. Creo que ha habido un cambio y creo, por lo general, que la institución siempre debe ir mejorando y mejora a veces más rápidamente y otras veces un poco más lento. Creo que en muchísimas cosas si se mejoró. (AI_E3)

Estas percepciones de los actores universitarios, se ven corroboradas con los datos estadísticos que, publicados desde la institución, dan cuenta de mejoras y avances en diversos ámbitos, durante el período estudiado (ver tabla 1)

Tabla 1. *Ámbitos de mejora en procesos institucionales en la Universidad de Cuenca.*

Ámbito	Informe de gestión institucional	
	Año 2013	Año 2018
Docentes con título de PhD	37	128
Docentes con maestría	517	841
Estudiantes matriculados	13394	16569
Tasa de retención	74%	81%
Becarios	478	605

En el ámbito de la investigación, al 2018, se logra un significativo incremento en la producción de artículos científicos, que hace que la institución sea reconocida por la “QS World University Ranking”, por el nivel de impacto de sus publicaciones, resultados que apuntalan la afirmación de Anchundia y Santos (2021) quienes manifiestan que existe una incidencia significativa entre la política de evaluación y acreditación en Educación Superior y el desempeño de los profesores universitarios. Adicionalmente, de acuerdo a lo reportado, en el informe de gestión institucional del 2018, un mejor manejo en los procesos de autogestión institucional, permitió la inversión en infraestructura, equipamiento, promoción del arte y la cultura, etc., factores relacionados con la calidad educativa (Universidad de Cuenca, 2018).

De esta manera, es evidente que, a nivel institucional, se lograron grandes aprendizajes que dieron como resultado la revisión y mejora continua de muchos procesos internos, promoviendo una cultura de autoevaluación institucional que mantiene a la Universidad de Cuenca como referente nacional en la educación superior y reforzando la afirmación de que el proceso de evaluación y acreditación consolidó la idea de la necesidad de la evaluación como parte de la labor universitaria (Molina et al., 2020).

Es muy pertinente, entonces, utilizar como corolario final, la afirmación de uno de los coordinadores del proceso de evaluación institucional que sentenciaba: “el dejar de pensar que trabajábamos para la evaluación, si no que trabajábamos para mejorar la calidad de la universidad, ese es un cambio de paradigma que se logró dar” (CP_E2), coincidiendo así con los planteamientos de Ponce y Salazar (2021) quienes afirman que la implementación de la política ha fomentado una cultura de búsqueda de la calidad educativa como ejercicio responsable de rendición de cuentas al Estado y a la sociedad.

4. CONCLUSIONES

Desde el propósito general de comprender los diferentes aspectos que estructuraron el proceso de evaluación y acreditación institucional de la Universidad de Cuenca en el período 2013-2017, podemos concluir, desde la revisión bibliográfica, que a pesar de que la implementación de esta política en el Ecuador, se realizó de manera tardía y en contextos sociopolíticos diferentes respecto de otros países de la región, existen con estos, muchas coincidencias y continuidades tanto en la génesis de la política como en los impactos de su implementación.

En este sentido, la proliferación de instituciones de educación superior (especialmente de gestión privada) con débil calidad educativa, escasa vinculación hacia las problemáticas de desarrollo nacional y orientados por propósitos ligados más a la mercantilización del conocimiento, propiciaron un ambiente de desconfianza social con el rol de la universidad, despejando el camino para varias transformaciones de la educación superior que se normarán en la constitución del 2008 y la LOES del 2010, entre ellas, la evaluación y acreditación de la educación superior.

Como en todo proceso de transformación, el temor al cambio de los actores universitarios se vio reflejado en unas primeras reacciones de rechazo, tanto al proceso en sí mismo, como al modelo con el que se llevaría a cabo la evaluación. Los argumentos de rechazo que circularon con más fuerza se ligaron a la defensa de la autonomía universitaria y al cuestionamiento a una excesiva carga tecnocrática. Sin embargo, el “juego” de negociaciones y recategorizaciones (ensamblajes cognitivos), hizo que las tensiones iniciales se fueran morigerando, dando paso lentamente a la legitimización de la política por parte de los propios actores en las universidades.

De allí en más se produce un giro en la Universidad de Cuenca, hacia la voluntad política de sus autoridades, en el compromiso e involucramiento de su comunidad universitaria y en la revisión y ordenamiento de sus procesos, que fortalecen las estrategias no únicamente para enfrentar los procesos de evaluación y acreditación, sino también para recuperar los aprendizajes para propiciar un proceso de transformación al interior de la institución que incluya un cambio en las reglas, en las normas y valores que representan a la universidad, es decir, un verdadero cambio institucional.

REFERENCIAS

Anchundia, A. & Santos, O. (2020). La acreditación de carreras universitarias y su relación e impacto en la calidad de enseñanza del docente en el Ecuador. *Journal of Academy* núm. 3, 108- 118. <https://doi.org/10.47058/joa3.10>

- Acosta Silva, A. (2000). Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México. Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica.
- Araujo, S. (2007). Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción, en Krotsch, P.; Prati, M. (comp.) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Prometeo Libros.
- Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la educación superior*, 43 (172), 57-77. Recuperado en 25 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602014000400004&lng=es&tlng=es
- Atairo, D. y Rovelli, L. (2018). Utilización del estudio de casos en las investigaciones recientes sobre políticas universitarias en la Argentina. En De La Fare, M. (Comp.). *Bastidores de pesquisa en educación*. PURGS- Brasil, FaHCE-UNLP.
- Braun, V., Clarke, V. y Weate, P. (2016). Using thematic analysis in sport and exercise research. In B. Smith & A. C. Sparkes (Eds.), *Routledge handbook of qualitative research in sport and exercise* (pp. 191-205). Routledge.
- Buendía Espinosa, A. (2007). El concepto de calidad: una construcción en la educación superior. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (50) ,28-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34005005>
- CEAACES (2013). *Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. CEAACES Dirección de Acreditación de Universidades y Escuelas Politécnicas. <https://universidadsociedadec.files.wordpress.com/2014/04/ceaaces-informe-general-eval-accred-categn.pdf>
- CEAACES (2014) *Informe de Rendición de Cuentas 2014*. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- CEAACES (2018) *Modelo de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas 2018*. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. <https://www.ucsg.edu.ec/wp-content/uploads/transparencia/Modelo-evaluacion-preliminar-universidades-escuelas-politecnicas2018.pdf>
- “Con movilización piden otra evaluación para universidad de Cuenca”. (6 de diciembre, 2013). *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/06/nota/1877621/movilizacion-piden-otra-evaluacion-u-cuenca/>
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2005). La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes, en *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Duarte, Y. (2016). *El ciclo de las políticas de evaluación y acreditación universitaria en Argentina: Análisis de las producciones del campo de estudios sobre la Educación Superior*. [Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata]. Memoria Académica - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1305/te.1305.pdf>
- Fernández Lamarra, N. (2007). La universidad en América Latina y Argentina: problemas y desafíos políticos y de gestión. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 1(1) ,1-25. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319327571005>
- Fernández Lamarra, N. (2012). Universidad y calidad en América Latina en perspectiva comparada. Interrogantes y desafíos. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 17(3), 661- 668. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772012000300006>

- Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Molina, T., Burbano, L., Lizcano, C. y Viteri, J. (2020). Evaluación y acreditación de las Universidades en Ecuador: Caso: Universidad Regional Autónoma de los Andes. *Revista Espacios*. Vol.41.
<http://www.revistaespacios.com/a20v41n20/a20v41n20p24.pdf>
- Minteguiga, A. (2010). Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del mandato 14 en el contexto constituyente, en René Ramírez (coord.), *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. pp. 23-35.
- Morán, E., Villavicencio, A., Subía, N., Salgado, F., Flores, S. y Zambrano, M. (2011). *Modelo general para evaluación de carreras con fines de acreditación*. CEAACES.
- Pazmiño, S. (2018). Análisis del sistema de educación superior en Ecuador desde el 2000 hasta la actualidad. "Olas, cierre y calidad". *Revista de Educación*, 0(13), 45-60.
https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/2419/2705
- Penalva, C.; Alaminos, A., Francés, F. y Santacruz, O. (2015) *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas. ti*. PYDLOS Ediciones, 2015. ISBN 978-9978-14-303-2, 177 p.
- Ponce, J & Salazar, G (2021) Evaluación y Acreditación de la Universidad Ecuatoriana: Desafíos y Funcionalidad. *Revista Polo del Conocimiento*. Edición No 62. Vol. 6 No 10. DOI: 10.23857/pc.v6i10.3191
- Rama, C. (2008) *Tendencias de la educación superior en América latina y El Caribe en el siglo XXI*. Asamblea Nacional de Rectores.
- Ramírez, R. (2013). *Tercera ola de transformación de la Educación Superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*. SENESCYT.
- Raza, D. (2019) Evaluación y Acreditación universitaria en Ecuador. *Revista de Educación Superior en América Latina*. pp. 13- 17.
<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/viewFile/12183/214421443896>
- Roig, A. (2014). El modelo de evaluación de las universidades ecuatorianas. Apuntes críticos para el debate. <https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-modelo-de-evaluacion-ceaaces/>
- Rovelli, L. (2018a). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En Suásnabar, C., Rovelli, L., Di Piero, E., (coords.) *Análisis de la política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. Edulp. (Libros de cátedra. Sociales). En Memoria Académica.
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>
- Universidad de Cuenca. (2013). Informe de Gestión 2013.
https://issuu.com/ucuenca/docs/informe_gestion_uc_2013
- Universidad de Cuenca. (2015). Informe de Gestión 2015. Pg.208 – 210
- Universidad de Cuenca. (2018). Informe de Gestión 2018.
<https://www.ucuenca.edu.ec/images/direccion-planificacion/InformeDeGestion>
- Universidad de Cuenca (2019). Estatuto de la Universidad de Cuenca.
https://www.ucuenca.edu.ec/images/ucuenca/ESTATUTO_DE_LA_UNIVERSIDAD_DE_CUENCA_REFORMADO_29012019-1.pdf
- Van del Bilj, B. (2017) ¿Desde qué concepción de educación se evalúan las carreras universitarias? En Cabrera, Moreno, Ospina, Cielo (editores). *Las Reformas Universitarias en Ecuador. Extravíos, ilusiones y realidades*. UASB.
- Villavicencio, A. (2017) Los Rankings Universitarios. En Cabrera, Moreno, Ospina, Cielo (editores). *Las Reformas Universitarias en Ecuador. Extravíos, ilusiones y realidades*. UASB.

Zabala, T. (2015). *Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008 - 2013*. Flacso.