

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Política Comparada

La Formación Técnica y Tecnológica en el Ecuador: una prioridad de la política pública para  
impulsar el crecimiento económico

Ana Belén Cabezas Martínez

Asesora: Ana Carolina Curvale

Lectores: Fernando Herrera García y Fernel Martínez Valenzuela

Quito, mayo de 2023

## **Dedicatoria**

A las personas más especiales de mi vida:

A mis padres;

A Miguel;

A Sofía y Cynthia;

A Martina;

## **Epígrafe**

Si quieres conocer el pasado, entonces mira tu presente que es el resultado. Si quieres conocer tu futuro mira tu presente que es la causa.

Chinua Achebe

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>10</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>12</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. Análisis Del Cambio Institucional Y Las Políticas De La Formación Profesional De Nivel Superior .....</b>	<b>16</b>
1.1. El Nuevo Institucionalismo Y El Enfoque Del Institucionalismo Histórico Como Marco De Análisis Del Cambio Institucional .....	17
1.2. La Formación Del Capital Humano Y El Crecimiento Económico.....	27
1.3. Determinantes Del Cambio Institucional En La Formación Técnico Profesional De Nivel Superior .....	39
1.3.1. La Formación Técnico Profesional Y Su Relevancia .....	39
1.3.2. Los Determinantes De Los Cambios Institucionales .....	42
<b>Capítulo 2. Metodología De Investigación .....</b>	<b>47</b>
2.1. Metodología De Análisis De Las Políticas Públicas.....	47
2.2. Selección Del Caso De Estudio.....	54
2.3. Diseño De La Investigación .....	57
<b>Capítulo 3. Los Inicios De La Formación Técnica Profesional En El Ecuador .....</b>	<b>61</b>
3.1. Selección Del Caso.....	61
3.2. Un Breve Repaso De La Evolución De La Educación Técnico Profesional Hasta 1979 .....	62
3.3. Determinantes Políticos, Económicos Y Sociales Del Cambio Institucional De 1998	68
3.4. Coyuntura Crítica Y El Cambio Institucional De La Formación Técnica Y Tecnológica Superior De 1998 .....	83
3.5. Evolución De Las Políticas Públicas De Formación Técnica Y Tecnológica: 1998-2007 .....	87
<b>Capítulo 4. Las Políticas Públicas De La Formación Técnico Profesional De Nivel Superior Periodo 2007-2018 .....</b>	<b>98</b>
4.1. La Persistencia Estructural De La Formación Técnica Profesional Ecuatoriana.....	98
4.2. Secuencia Reactiva: Necesidad De Ampliar El Acceso A La Educación Superior....	123

4.3. Resultado: Consolidación De La Formación Técnica Y Tecnológica Dentro Del Sistema De Educación Superior .....	128
<b>Conclusiones .....</b>	<b>138</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>142</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>148</b>

## Lista de ilustraciones

### Figuras

Figura 2.1. Estructura analítica de la explicación de Path Dependence.....	49
Figura 2.2. Definición Temporal del Estudio.....	59
Figura 2.3. Técnicas de recolección de información.....	59
Figura 3.1. Distribución de colegios técnicos en el año 1951.....	64
Figura 3.2. Crecimiento porcentual del PIB anual – Ecuador periodo 1979 - 1997 .....	73
Figura 3.3. Porcentaje de la deuda externa en relación con el PIB – Ecuador periodo 1979 - 1997.....	74
Figura 3.4. Inflación de los precios al consumidor porcentaje anual – Ecuador periodo 1979 - 1997.....	75
Figura 3.5. Crecimiento del PIB – per cápita porcentaje anual – Ecuador periodo 1979 - 1997 .....	76
Figura 3.6. Coeficiente de Gini ingreso per cápita – Ecuador periodo 1990 - 1996.....	76
Figura 3.7. Distribución del PIB per cápita deciles más ricos y más pobres – Ecuador periodo 1990 - 1996.....	77
Figura 3.8. Creación de universidades y escuelas politécnicas – Ecuador periodo 1826 - 1996 .....	79
Figura 3.9. Distribución de los institutos superiores técnicos y tecnológicos por especialización – Ecuador corte 2009.....	92
Figura 3.10. Relación jerárquica del sistema de educación superior respecto al bachillerato .	95
Figura 3.11. Creación de institutos superiores técnicos y tecnológicos, y universidades y escuelas politécnicas – Ecuador periodo 1979-2007.....	96
Figura 4.1. Clasificación de los institutos superiores que no se encontraban en funcionamiento por tipo de financiamiento.....	106

Figura 4.2. Definición de la gestión administrativa, financiera y académica de los institutos superiores técnicos, tecnológicos de artes y música públicos .....	107
Figura 4.3. Evolución comparativa del total de bachilleres, postulaciones y oferta de cupos a la educación superior periodo 2012-2018 .....	124
Figura 4.4. Evolución de la matrícula de los institutos superiores periodo 2016-2018 .....	125
Figura 4.5. Evolución comparativa de la matrícula de los institutos superiores públicos y particulares del Ecuador 2016-2018.....	126
Figura 4.6. Evolución de la brecha de oferta y aceptación de cupos de los institutos superiores del Ecuador periodo 2014-2018 .....	127
Figura 4.7. Modelo de Path Dependence del cambio institucional de la formación técnica y tecnológica periodo 1998-2018.....	135

## **Tablas**

Tabla 2.1. Tabla de condiciones y países .....	55
Tabla 3.1. Resultados de la aplicación del modelo QCA en el software Tosmana.....	61
Tabla 4.1. Objetivos, políticas y estrategias de la política pública de educación superior no universitaria.....	102
Tabla 4.2. Planificación presupuestaria del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” .....	112
Tabla 4.3. Componentes del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” (primera versión).....	114
Tabla 4.4. Actualizaciones presupuestarias realizadas al Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” .....	115
Tabla 4.5. Planificación, ejecución y participación de las fuentes de financiamiento del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” .....	115
Tabla 4.6. Componentes del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” cuarta versión .....	117

Tabla 4.7. Comparativo de porcentaje de aceptación de cupos entre institutos técnicos y tecnológicos, y universidades y escuelas politécnicas durante el periodo 2014-2018..... 126

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Ana Belén Cabezas Martínez, autora de la tesis titulada “La Formación Técnica y Tecnológica en el Ecuador: una prioridad de la política pública para impulsar el crecimiento económico”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Política Comparada, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2023.

**ANA BELEN  
CABEZAS  
MARTINEZ** Firmado digitalmente  
por ANA BELEN  
CABEZAS MARTINEZ  
Fecha: 2023.05.08  
19:00:11 -05'00'  
Ana Belén Cabezas Martínez

---

Firma

Ana Belén Cabezas Martínez

## Resumen

La educación técnico profesional a nivel mundial es reconocida como uno de los procesos formativos que tiene la capacidad de incidir positivamente en el desarrollo social y económico, debido a que permite a los individuos aumentar sus niveles de productividad para promover una rápida inserción laboral, impulsar los sectores productivos y mejorar sus condiciones de vida. Esta formación posee niveles de consolidación distintos en la región de Latinoamérica, por lo que es necesario conocer los determinantes que impulsan sus cambios institucionales dentro de los sistemas de educación superior, así como su legado institucional a fin de caracterizarlos.

La presente investigación busca identificar los determinantes políticos, económicos y sociales que motivaron los cambios institucionales que ha sufrido la formación técnica profesional en el Ecuador desde el año de 1998, cuando fue considerada como un nivel de educación superior hasta su consolidación en el año 2018, momento en el cual es reconocida como formación de tercer y cuarto nivel. Por ello, se emplea como marco teórico y metodológico el cambio institucional desde la escuela de pensamiento del neo-institucionalismo histórico, aplicando el modelo de análisis *Path Dependence* planteado por James Mahoney (2001).

Los resultados obtenidos evidencian que los cambios institucionales producidos en el año 1998 se gestaron en una época en la cual el Ecuador atravesaba una compleja situación económica, en la que año tras año los niveles de inflación aumentaban, se encarecía el costo de vida y una de las vías para mejorar los ingresos de las personas era contar con educación superior. Por tal motivo, la demanda formativa y la oferta educativa no regular crecía de cara a una oferta universitaria escasa, necesitando la intervención del Gobierno para solventar esta problemática de forma articulada con el marco constitucional.

Una vez producido el cambio institucional se observa cómo los intereses de los actores que propusieron estos cambios se instrumentalizaron en las regulaciones del sistema, en el cual se diferenciaba la formación técnico profesional de la académica impartida por las universidades, considerándola de un nivel inferior. Además, se observa cómo hasta el año 2007 la actuación del Estado sobre este tipo de formación fue incipiente.

A partir de 2008, con una nueva concepción política se inician procesos de intervención enfocados en el fortalecimiento de la formación técnico profesional en los ámbitos

académicos, administrativos, financieros e institucionales para garantizar la calidad y pertinencia educativa. No obstante, dadas las reacciones contrarias del periodo y la resistencia de la ciudadanía traducida en los niveles de matrículas, se implementa una nueva política que conduce a la consolidación de este nivel de formación, considerándola formación de tercer nivel y abriendo la posibilidad de ofertar carreras de cuarto nivel.

Esto da como resultado la consolidación del legado del cambio institucional producido en el año de 1998, momento en el cual a nivel Constitucional se consideró a la educación impartida por los institutos superiores técnicos y tecnológicos como parte del sistema de educación superior ecuatoriana.

## **Agradecimientos**

En primer lugar agradezco a mis padres por ser una piedra angular en mi vida, un ejemplo a seguir y un apoyo incondicional, que con su cariño y enseñanzas han hecho de mi la persona que ahora soy. A mis hermanas y sobrina por brindarme todo su cariño y aligerar este camino, que con pequeñas y grandes acciones siempre estuvieron ahí.

A Miguel, mi esposo, quien me ha motivado a soñar cada día con una meta más grande y a seguir adelante sin importar las adversidades, confiando siempre en nosotros.

Finalmente, le agradezco a la vida por poner diferentes ángeles en mi camino, quienes en los momentos exactos además de ser amigos se dieron el tiempo de compartir su conocimiento y experiencias. Mis queridas y grandes amigas Anabel y Camila, que son un ejemplo a seguir. A Endel ese amigo que me enseñó a mirar el mundo desde otra perspectiva. A los profesores de FLACSO por todo el apoyo y enseñanzas, especialmente a Santiago, quien siempre estuvo presto a darnos una mano y a mi tutora Carolina por haber aceptado este reto.

## **Introducción**

La educación técnico profesional a nivel mundial es reconocida como uno de los procesos formativos que tiene la capacidad de incidir positivamente en el desarrollo social y económico, debido a que el modelo pedagógico aplicado durante el proceso de enseñanza aprendizaje se basa en una interacción constante de la aplicación práctica de los conocimientos teóricos en escenarios de aprendizaje reales o simulados. Esto se traduce en que los individuos durante su formación aumentan sus niveles de productividad, lo que promueve una rápida inserción laboral, impulso de los sectores productivos y mejora de las condiciones de vida.

En Latinoamérica, esta formación se encuentra desarrollada de forma heterogénea. En cada país su nivel de institucionalización varía según sus marcos institucionales, así como por las preferencias de los actores. Un ejemplo de esto es el caso de Ecuador, donde se le ha considerado históricamente como una formación inferior a la impartida por las universidades, lo que ha derivado en su desvalorización social.

No obstante, esta formación en el año 2018 alcanza su consolidación dentro del sistema de educación superior al ser considerada de tercer y cuarto nivel. Este resultado es producto de un proceso de cambio institucional que inició en el año de 1998, cuando por primera vez se reconoció a la educación técnico profesional como parte del sistema de educación superior en calidad de educación superior no universitaria, es decir, como una formación intermedia entre el bachillerato y la impartida por universidades (tercer y cuarto nivel).

Durante el proceso de consolidación se fueron implementando distintas políticas públicas que aportaron en la generación de rendimientos crecientes como resultado de su evolución institucional y que la afianzaron dentro del sistema de educación superior. En este sentido, la presente investigación se guía por los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los determinantes políticos, económicos y sociales de los cambios institucionales en materia de formación técnica y tecnológica superior en el Ecuador en el año de 1998?
- ¿Cómo han evolucionado las políticas públicas de la formación técnica y tecnológica superior en el Ecuador desde 1998 hasta 2018?

El objetivo general que se busca lograr es: analizar la trayectoria del cambio institucional que sufrió la formación técnica y tecnológica desde el año 1998 hasta el 2018 para llegar a ser considerada como formación de tercer y cuarto nivel; y, los objetivos específicos que se desprenden son: identificar los determinantes políticos, económicos y sociales que motivaron los cambios institucionales de la formación técnica y tecnológica en el Ecuador en el año de 1998 y conocer la evolución las políticas públicas de la formación técnica y tecnológica superior en el Ecuador desde 1998 hasta 2018. Para lo cual, se emplea como marco teórico metodológico el neo-institucionalismo histórico y el modelo de análisis de *path dependence* planteado por Mahoney (2001). Las técnicas de recolección de datos aplicada son: las entrevistas semiestructuradas a actores clave y el análisis de archivo.

Se ha estructurado el documento en cuatro capítulos. El primer capítulo está compuesto por tres secciones. La primera presenta un debate teórico acerca de la corriente de pensamiento con la que se estudiará el cambio institucional (neo-institucionalismo histórico). La segunda, realiza una discusión teórica acerca de cómo la percepción de la formación de capital humano como uno de los elementos impulsores del crecimiento económico y desarrollo social influye en la implementación de políticas públicas. La tercera sección, presenta un repaso de los determinantes políticos, sociales y económicos que dan pie a los cambios institucionales de la formación técnico profesional.

En el segundo capítulo, se presenta la metodología de investigación empleada a partir del neo-institucionalismo histórico. Además, se presenta el diseño de la investigación en aspectos temporales y la metodología de selección del caso de estudio. El tercer capítulo se divide en cinco secciones. La primera presenta los resultados de la selección del caso. La segunda sección realiza un repaso de los antecedentes históricos de la técnico profesional hasta el año 1979. La tercera sección analiza los determinantes políticos, económicos y sociales del cambio institucional de 1998. La cuarta sección detalla la coyuntura crítica y el cambio institucional de la formación técnica profesional superior de 1998, y la quinta sección presenta la evolución de las políticas públicas de formación técnica profesional en el periodo de 1998-2007.

El cuarto capítulo analiza en su primera sección la persistencia estructural de la formación técnica profesional ecuatoriana generada a partir del cambio de 1998. La segunda sección presenta cómo la necesidad de continuar ampliando el acceso a la educación superior generó una secuencia reactiva a la institucionalidad establecida en 1998 y la tercera sección explica el

resultado generado a partir de la secuencia reactiva como la consolidación de esta formación en la educación superior. Finalmente, el último apartado detalla las conclusiones y posibles agendas de investigación a futuro, generadas a partir del desarrollo del estudio.

## **Capítulo 1. Análisis del cambio institucional y las políticas de la formación profesional de nivel superior**

La importancia de la formación de capital humano ha prevalecido como uno de los elementos fundamentales para propiciar el crecimiento económico sostenible, ya que se ha reconocido que la inversión en educación, especialmente, en la formación técnico profesional de nivel superior, puede impulsar la producción, la productividad, el empleo, la investigación aplicada, la movilidad social, entre otros aspectos económicos y sociales (Tomaselli 2018). Por ello, los Estados han impulsado su implementación con la finalidad de aprovechar sus potencialidades por medio de diferentes políticas públicas.

El proceso de implementación de este tipo de formación, si bien han respondido a los planteamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), varía de país en país. Por ejemplo, en América del Sur su nivel de consolidación es heterogéneo. Esto debido a que los marcos institucionales que rigen la formación de recursos humanos resultan inestables, producto de las crisis políticas, económicas y sociales de las naciones en cuestión. Los cambios institucionales encuentran eco en el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con la educación en todos sus niveles. Sin embargo, uno de los puntos controversiales es el papel del Estado frente a la provisión y regulación de la Educación Superior.

La evolución de las políticas públicas y los cambios institucionales propuestos por los actores se imponen por las instituciones existentes y tienen una influencia del pasado. Por ello, concordando con North es necesario comprender “la forma en que el pasado influye en el presente y en el futuro, la manera en que el cambio institucional incremental afecta la elección establecida en un cierto momento, y la naturaleza de la dependencia” (North 1993, 13), ya que los procesos de toma de decisiones no son aislados y ajenos al contexto en el que se desarrollan.

En este capítulo se problematiza teóricamente los determinantes sociales, económicos y políticos que impulsan el cambio institucional del sistema de Educación Superior, especialmente, de la formación técnica profesional a partir del enfoque del neo institucionalismo histórico. En la primera sección se establece el enfoque teórico de análisis del cambio institucional. En la segunda se explica cómo los cambios institucionales de la

formación de capital humano son influenciados por la concepción de su papel como elementos impulsores del crecimiento económico; y en la última sección, se conceptualizan los determinantes del cambio institucional de la formación técnica profesional.

### **1.1. El nuevo institucionalismo y el enfoque del institucionalismo histórico como marco de análisis del cambio institucional**

Las instituciones son el marco en el cual se desarrollan las relaciones sociales entre los individuos (Knight 1992). Estas se encuentran presentes en los espacios donde los individuos viven y realizan sus actividades diarias. Las instituciones norman o regulan el accionar de las personas, por lo que son las que imponen las reglas del juego, delimitan y dan forma a las interacciones humanas, por medio de la estructuración de incentivos, para alcanzar niveles sub-óptimos de estabilidad y dar lugar a equilibrios inducidos (North 1995; Peters 2003; Basabe-Serrano y Huertas 2018).

Las instituciones son de conocimiento público, aceptadas y practicadas por todos los individuos o actores que forman parte de ellas, por lo que estos desarrollan sus actividades según las pautas marcadas (Knight 1992; North 1995; O'Donnell 1996). Lo anterior facilita la existencia de comportamientos relativamente estables basados en la implementación de sanciones en caso de contravenirlas o no acatarlas (Vergara 1997).

Las instituciones cumplen el rol de reducir la incertidumbre en la vida social, debido a que permiten a los individuos prever las actuaciones de las demás personas, por medio de una estructura establecida. Sin embargo, no solo limitan el accionar de los individuos, sino que establecen las condiciones de actuación (North 1993), y tienen la capacidad de contribuir a la generación de valores y preferencias compartidas por la sociedad (Vergara 1997). Las instituciones pueden ser formales o informales y complementarse mutuamente (North 1993).

Las instituciones formales son normas establecidas en leyes, reglamentos u otros documentos que han sido emitidos de manera formal. Las instituciones informales, en cambio, son códigos de conducta no escritos (Helmke y Levitsky 2004). Por ello, la existencia de las instituciones es evidente en distintos ámbitos de la sociedad, sean económicos, laborales, sociales, políticos o culturales, es decir, van desde los espacios más simples hasta los más complejos, influyendo en la forma en que los individuos se desenvuelven en su cotidiano vivir (Knight 1992; Rothstein 2001).

En este sentido, los autores Knight (1992) y North (1993) plantean que las instituciones se encuentran jerarquizadas, ya que existen unas que son más complejas y completas que otras. Un ejemplo de esto son las constituciones, que limitan y restringen el alcance de las instituciones de menor jerarquía como son las leyes, reglamentos, ordenanzas, entre otros. Las instituciones tienen la característica de no estar dadas o ser homogéneas y estáticas, si no que estas se crean, funcionan, transforman y extinguen (Peters 2003).

Las instituciones, al no encontrarse estáticas, tienden a transformarse o evolucionar a lo largo del tiempo. Este cambio depende de las condiciones contextuales en el que se implementan las instituciones y de las preferencias de los actores políticos, quienes buscan maximizar su utilidad. El análisis de las transformaciones institucionales permite comprender los fenómenos sociales, políticos o económicos en un periodo de tiempo, sea corto o largo, ya que las instituciones conforman las sociedades y evolucionan en conjunto con aquellas (Knight 1992; North 1993), es decir, conocer la historia política. Por ello, el estudio del cambio institucional ha sido relevante para comprender al mundo.

En este sentido, el análisis de las instituciones, su relación con los actores y el cambio institucional son procesos de gran relevancia en la ciencia política para explicar y predecir acontecimientos en periodos específicos de tiempo. En los años 50 del siglo XX, el marco de análisis de las instituciones se hacía abajo la corriente del “viejo institucionalismo”, el cual poseía distintos enfoques como son: normativo, estructuralista, conductista y elección racional (Peters 2003). En esta época se aceptaba solamente la existencia de las instituciones formales y se caracterizaba por establecer una relación unidireccional entre las instituciones y los actores, en la que estos últimos eran determinados por el contexto institucional.

En la época contemporánea, desde la década de 1980, el estudio de las instituciones se realiza a partir de una nueva corriente de pensamiento o de análisis, que busca aprovechar las virtudes del viejo institucionalismo, así como vencer las limitaciones de los análisis conductistas y de la elección racional (Peters 2003). Esta nueva versión del institucionalismo reconoce la relación bidireccional existente entre las instituciones y los actores. Lo anterior evidencia un constreñimiento mutuo, es decir, las instituciones limitan o norman la conducta de los actores, por medio de la generación de reglas, incentivos positivos y negativos; mientras que los actores modelan el comportamiento de las instituciones, a través de la ejecución de estrategias que aporten a alcanzar el subóptimo de sus preferencias (Vergara 1997).

Este nuevo marco de análisis se denomina “neo-institucionalismo” o “el nuevo institucionalismo” (Peters 2003), el cual “no constituye simplemente un ropaje de moda del institucionalismo tradicional” (Basabe-Serrano 2007, 195), como sostendrían ciertos autores (O’Donnell 1996). Esa corriente brinda la posibilidad de analizar fenómenos o acontecimientos políticos a partir de una visión ampliada de los factores que influyen en las relaciones entre los actores y las instituciones (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Basabe-Serrano 2007).

El neo-institucionalismo posee varios enfoques de análisis, los cuales facilitan la comprensión del mundo político de manera consistente y pragmática (Hall y Taylor 1996; Fountaine 2015). Dentro de la literatura se identifican autores que sostienen la existencia de una amplia gama de enfoques, como Peters (2003) que plantea siete enfoques del neo-institucionalismo; mientras que otros se centran en tres principales, como es el caso de Hall y Taylor (1996). Cada enfoque posee características para estudiar la relación e interacción de las instituciones y los actores, así como, el cambio institucional (Basabe-Serrano 2007). A continuación, se analiza los enfoques coincidentes: el histórico, el sociológico y la teoría de elección racional con el objetivo de determinar el enfoque de análisis más apropiado para la presente investigación.

En un primer momento se analiza la interacción de los individuos y las instituciones según la perspectiva de cada uno de los tres enfoques y, posteriormente, se abordará el cambio institucional. El institucionalismo histórico estudia la influencia de la historia en las relaciones de las instituciones y los actores. Este enfoque observa al contexto como un elemento relevante dentro del proceso de toma de decisiones de los actores, por lo que tiene la capacidad de ser más explicativo que predictivo (Knight 1992); a diferencia del institucionalismo de elección racional o sociológico. Su análisis se realiza en extensos periodos de tiempo (Peters 2003).

El institucionalismo de elección racional analiza la relación entre las instituciones y los actores con base en las preferencias de estos últimos (Hall 2010), es decir, que centra su análisis en el individuo y considera que el marco institucional no influye en sus preferencias si no, que es producto de estas. La teoría observa al actor como un *homo economicus*, quien actúa con base en información completa. La fortaleza del marco analítico se centra en la capacidad de realizar predicciones, enfocándose en espacios temporales de corto plazo (Peters 2003).

La teoría del institucionalismo sociológico plantea las formas en que las instituciones tienen la capacidad de influir en las preferencias de los individuos, las cuales se dan como supuestos en la teoría de la elección racional. Esta teoría amplía su análisis, ya que considera que el individuo puede ser influenciado por diversos entornos, es decir, no solo por el institucional sino por el cultural al momento de establecer sus preferencias y estrategias de actuación (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Basabe-Serrano 2007).

El institucionalismo histórico concibe que los individuos toman sus decisiones según sus preferencias, las cuales se encuentran imbuidas o persuadidas por un contexto o un sistema institucional predeterminado (Peters 2003). Mientras tanto, el institucionalismo de elección racional observa a las preferencias de los individuos como elementos internos, que se enfocan en la maximización de sus utilidades, observando al contexto como algo ajeno al proceso de toma de decisiones (Hall y Taylor 1996).

El enfoque histórico analiza las asimetrías de poder existentes entre las instituciones y las personas, observa el cambio institucional como un proceso de evolución de las instituciones dentro de una trayectoria establecida que son alteradas por condiciones contextuales en momentos críticos de la historia (Pierson y Skopol 2008). El enfoque explica cómo y en qué nivel los resultados políticos, los sistemas institucionales y las ideas de los individuos influyen en la transformación de las instituciones (Hall y Taylor 1996; Fountaine 2015). No obstante, una de sus más fuertes críticas es que este enfoque busca en el contexto los elementos que determinan el cambio institucional, reduciendo el papel del individuo frente a las instituciones (Peters 2003).

El institucionalismo de elección racional sostiene la importancia de la información en las relaciones de poder y resultados políticos (Hall 2010). Parte del supuesto que emplea esta teoría es la racionalidad, igualdad y el consenso de los actores, así como la búsqueda de la maximización de beneficios individuales y colectivos. Por tanto, el resultado de los procesos de toma de decisiones es el establecimiento de equilibrios, obviando la existencia de aspectos del comportamiento de las personas que no puede ser modelado por estas teorías (Hall y Taylor 1996).

La elección racional como marco de análisis se centra en la interacción estratégica de los actores y en la definición de los resultados políticos, es decir, que la acción estratégica evidencia el rol, la intencionalidad y las preferencias de los individuos dentro de la

determinación del resultado. Además, propone que la mayor parte de la vida de los individuos se desarrolle dentro de las instituciones (Hall y Taylor 1996).

Por ello, esta teoría analiza las interacciones de los actores por medio de los modelos basados en la relación principal-agente o en la teoría de juegos (Peters 2003). Este enfoque es potente al momento de realizar análisis de procesos políticos, sociales y económicos suscitados en espacios donde los actores poseen condiciones similares o iguales de poder y capacidad de negociación, como son las asambleas, legislaturas o espacios económicos.

El enfoque histórico si bien pone relevancia en las instituciones, nos permite observar condiciones que facilitan el análisis de políticas públicas (Farfán 2007), ya que considera que las instituciones se encuentran sobre las preferencias de los actores, es decir, que los actores toman sus decisiones bajo un marco institucional existente. Esto se evidencia en el diseño, implementación y transformación de las instituciones, ya que se parte de un punto inicial para llegar a otro. Este enfoque muestra su potencialidad en el análisis de relaciones asimétricas de poder, como las que se evidencian en la elección, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Este marco institucional considera que los cambios institucionales se dan en un mundo lleno de instituciones y son producto de cambios continuos y aprendizajes constantes. El enfoque permite emplear dos vías de análisis: el de “cálculo” o el de “cultura”, para obtener distintos resultados a las preguntas de investigación planteadas. Por ello, el enfoque reúne los aspectos del institucionalismo de la elección racional y sociológico en la generación de resultados (Hall y Taylor 1996).

Por otra parte, el enfoque de elección racional es un marco analítico muy beneficioso para estudiar la razón por la cual las instituciones se mantienen o persisten, dado que se centra en los equilibrios, funciones y beneficios que estas proporcionan a los individuos (Basabe-Serrano 2007). No obstante, este enfoque posee limitaciones para analizar los orígenes de las instituciones, así como sus cambios o transformaciones (Peters 2003). Esta teoría se caracteriza por ser funcionalista, intencionalista y voluntarista, no explica las ineficiencias o puede sobresaltar la eficiencia. Ello debido a que desatiende los aspectos sociales o las asimetrías existentes entre actores que pueden afectar los resultados (Hall y Taylor 1996; Peters 2003).

No obstante, Knight (1992) realiza un planteamiento en desacuerdo con lo anterior, ya que sostiene que dentro de los análisis realizados bajo la teoría de elección racional se pueden solventar las problemáticas para explicar los orígenes de las instituciones y sus cambios. El autor propone que para estudiar las transformaciones institucionales es necesario suponer que las personas actúan de forma intencional con el fin de identificar un camino óptimo para alcanzar un objetivo, por medio de elecciones mutuas, que muestra la interrelación de los actores, así como la acción colectiva.

Sin embargo, esto no puede ser totalmente aplicado, ya que el enfoque asume el equilibrio como punto de partida (Peters 2003), por lo que no permite vislumbrar las motivaciones que impulsan la creación de una institución o la transformación de la misma. En palabras de Hall y Taylor (1996), la teoría requiere de más solidez para explicar los equilibrios dinámicos y comprender la naturaleza cambiante de las preferencias. La aplicación de esta teoría es beneficiosa en espacios en los que los actores poseen posiciones similares y están de acuerdo en producir un cambio institucional dentro de organizaciones que presentan una clara eficiencia institucional en el entorno.

La visión de las instituciones como producto de las preferencias de individuos no permite analizar su experiencia histórica y la cohesión que estas representan. No explica la ineficiencia de las instituciones ni su sub-optimidad (March y Olsen en Knight 1992), tampoco presta atención a las relaciones de poder en el mantenimiento y desarrollo de las instituciones (Oberschall y Leifer en Knight 1992).

Además, para este enfoque el cambio institucional no es considerado un fenómeno político importante, ya que se centra en estudiar la influencia de las estructuras institucionales sobre la política y el comportamiento de los actores (Peters 2003; Hall 2010); es decir, percibe al cambio institucional como un suceso exógeno y discreto, más que como un aprendizaje continuo y permanente. El cambio institucional, bajo este enfoque, es resultado producto de un fallo institucional o por una reformulación de preferencias (March y Olsen en Peters 2003).

La teoría de institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico, a diferencia de enfoque anterior, emplea como punto de partida para comprender el cambio institucional, que los individuos se encuentran inmersos dentro de un mundo lleno de instituciones (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Basabe-Serrano 2007). El institucionalismo sociológico considera

que en el mundo existen limitaciones para la creación de nuevas instituciones. Asimismo, toma en cuenta que existen más motivaciones que la eficiencia para buscar el cambio o creación de una institución. Sin embargo, debate en torno al choque de poder que existe en el proceso de cambio. Este enfoque se centra en el nivel macro (Hall y Taylor 1996).

Por su parte, el institucionalismo histórico centra su interés en cómo las instituciones existentes brindan más poder a unos actores que a otros en el proceso de cambio o creación de instituciones. Esta teoría concibe que “la organización es la movilización de la predisposición” (Steinmo en Hall y Taylor 1996, 954), lo cual representa una semejanza con la teoría de elección racional. No obstante, a este planteamiento se le agrega la dependencia al pasado y la inercia institucional, es decir, reconoce los modelos institucionales para desarrollar los procesos de reforma (Peters 2003). Lo indicado se observa especialmente en el análisis de políticas públicas, ya que en este espacio el actor principal es el Estado y las instituciones.

Esto se traduce en que las instituciones aglutinan aspectos de los individuos como sus valores, preferencias, intereses y cálculos estratégicos, los cuales se enmarcan en una trayectoria temporal de las organizaciones y sociedades estableciéndolos en “sistemas institucionales” (Fountaine 2015, 85). Esos sistemas conforman y delimitan las elecciones de los individuos debido a que si bien las pugnas o conflictos pueden ser generados por los sujetos, también se enmarcan en un contexto institucional existente (Peters 2003; Fountaine 2015), evidenciando las asimetrías de poder que radican en el sistema institucional, generando como producto vencedores y perdedores.

Los cambios institucionales bajo este marco analítico son producidos por fuertes presiones políticas, económicas o sociales, que demandan la necesidad de alejarse de la inercia y buscar una reforma institucional que responda a las ineficiencias del sistema institucional (Hall y Taylor 1996; Peters 2003). Estas presiones son las conocidas coyunturas críticas. El enfoque considera que después del cambio institucional se producen beneficios crecientes que provocan la continuidad institucional, pero si dentro de este proceso de inercia existen presiones o ineficiencias que se mantienen, podrán desencadenar un nuevo cambio institucional. Además, permite conocer los efectos de los cambios sobre las políticas públicas (Farfán 2007).

Los beneficios crecientes provocan la continuidad de las instituciones en el tiempo. Según Pierson (2000), los beneficios crecientes son impredecibles, es decir, están sujetos al contexto y dependen de la ruta tomada. Además, el enfoque histórico considera la existencia de equilibrios múltiples, los cuales plantean que de un inicio pueden existir varias bifurcaciones del futuro y los fenómenos de contingencia, que indica que un evento no considerado relevante puede mantenerse siempre y cuando se dé en un momento adecuado (Farfán 2007).

Por ello, para comprender la evolución institucional es necesario conocer la historia del lugar en donde se desarrollan (North 1995), el contexto institucional (Farfán 2007), los puntos de bifurcación donde las instituciones se transforman (Peters 2003), así como las motivaciones de los actores para tomar decisiones y sus repercusiones en las políticas públicas (Hall 2010). Este enfoque relaciona las interacciones de los actores políticos con las instituciones en el proceso de toma de decisiones (Peters 2003), lo que muestra cómo las instituciones refuerzan las ideas de los sujetos con poder plasmadas en acuerdos y nuevas instituciones mientras que anulan otras.

El enfoque es muy potente ya que permite explicar por qué se producen resultados distintos en países que poseen instituciones similares. Esas diferencias se pueden explicar con un análisis del contexto en el cual son tomadas y no solo reduciéndolas a decisiones de actores, como lo hace la teoría de la elección racional. Hall y Taylor (1996), bajo el marco del neo institucionalismo histórico, definen a las instituciones como:

Los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa (Hall y Taylor 1996, 938).

La definición formulada plasma las características de este institucionalismo y presenta ejemplos de lo que se considera como una institución. Por su parte, Fontaine y Subirats (2015) sostienen que una política pública es:

El producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia. Tampoco una política constituye un objeto aislado, incidental, se hace en coordinación con las demás políticas sectoriales del gobierno (Fontaine y Subirats 2015, 28).

Esto quiere decir que los cambios institucionales tienen eco en las políticas públicas, ya que las mismas responderán a las preferencias de los actores, por lo que al no existir un cambio institucional las políticas se mantendrán estables en el tiempo; y en caso de que suceda lo contrario, las políticas públicas podrán o no ser transformadas. Esto dependerá del tomador de decisiones. Este planteamiento, concuerda con lo indicado por Peters (2003) en su libro “El nuevo institucionalismo”:

Los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la «dependencia del rumbo». Dado que las organizaciones públicas tienden, tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno (Peters 2003, 101).

En este sentido, el neo-institucionalismo histórico es una herramienta potente que facilita la comprensión del diseño, implementación, transformación y supresión de las instituciones y sus efectos en las políticas públicas, ya que estas son producto de los conflictos de intereses, arreglos y equilibrios de los actores, y se moldean dentro de un marco institucional superior. Las políticas públicas conforme las definiciones, se enmarcan en las normas y constituciones de los estados (Farfán 2007), y tienen la capacidad de direccionar la gestión de las entidades del Estado en pro de la obtención de metas y objetivos.

Además, el neo-institucionalismo histórico permite analizar las interacciones de los actores sociales en la conformación de instituciones y la generación de las políticas públicas. Esto se lo puede realizar bajo el enfoque de cultura o cálculo. En este sentido, y conforme lo planteado, los actores políticos pueden ser: colectivos sociales, empresariales, culturales, grupos de presión, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, líderes políticos o tomadores de decisiones del Estado o entidades del Estado (Thelen 1999; Pierson 2000).

No obstante, cada uno de estos actores tiene presencia o campo de actuación en diferentes niveles de negociación, los cuales condicionan a las instituciones (Pierson y Skopol 2008) y son: 1) nivel macro: sucesos exógenos de índole político, social, económico o cultural que son producto de desequilibrios e ineficiencias institucionales, que tienen como resultado un

cambio de paradigmas que impulsan hacia el cambio institucional en pro de buscar una eficiencia institucional; 2) nivel meso: son las acciones desarrolladas por las coaliciones políticas y sociales, que tienen la capacidad de favorecer o afectar la consolidación de las instituciones políticas creadas; y, 3) nivel micro: conglomerados de actores que trabajan en el diseño de la institución, con base en los planteamientos desarrollados en los niveles anteriores.

En este sentido, al buscar los determinantes del cambio institucional y sus efectos en las políticas públicas, se concibe que el Estado o uno de sus representantes es el actor clave que toma las decisiones en la formulación de las políticas públicas después de una transformación institucional y de la interacción con los demás actores, quienes actúan en los distintos niveles de negociación (Farfán 2007).

Con base en el orden de ideas expresado se puede determinar que el neo-institucionalismo histórico es una herramienta potente que permite realizar un análisis del cambio institucional y sus efectos en las políticas públicas con capacidad de identificar los determinantes que lo motivan, los aspectos que lo mantienen en el tiempo y los que impulsan su extinción o nueva transformación; así como analizar la interacción de los actores que lo produce y sus efectos.

Por lo expuesto, la aplicación del enfoque de neo-institucionalismo histórico permitirá evidenciar las distintas problemáticas a las cuales la reestructuración del sistema de educación superior buscaba dar respuesta, incluyendo a la formación técnica y tecnológica; y, por otro lado, las limitaciones y motivaciones que se encontraron detrás de la configuración institucional adoptada, develando cómo influyeron los intereses de los actores que la orquestaron y definieron su alcance y participación. Además, se realizará un rastreo de las políticas públicas implementadas a partir del cambio institucional hasta su consolidación en el año 2018 para evidenciar la evolución hasta el momento en el que se realiza un nuevo cambio institucional, que abre la posibilidad de que la educación técnica y tecnológica sea reconocida como una formación de tercer nivel.

Por ello, con la aplicación de este enfoque de análisis de la investigación se podrá dar respuesta a las dos interrogantes de investigación establecidas, identificando los determinantes políticos, económicos y sociales que dieron pie al desarrollo del cambio institucional de la formación técnica y tecnológica en el Ecuador en el año de 1998 y la evolución de las políticas públicas hasta el año 2018.

En este periodo la formación profesional (de capital humano) era considerada uno de los elementos necesarios para mejorar las condiciones de vida de las personas e impulsar el crecimiento económico del país, por lo que el fortalecimiento de su institucionalidad en los diferentes niveles formativos se convirtió en un elemento relevante dentro de la planificación nacional y de las políticas públicas. Es por ello que, a continuación, se presenta un debate teórico de la relación de la formación de capital humano con el crecimiento económico que permita comprender la importancia de esta relación en el ámbito económico e institucional.

## **1.2. La formación del capital humano y el crecimiento económico**

Durante años, las políticas de formación del capital humano han sido relevantes en el estudio de las políticas públicas, ya que son consideradas como elementos impulsores del crecimiento económico y desarrollo social de las naciones. Esto ha desatado una fuerte discusión teórica, donde se encuentran autores en contra y a favor de este planteamiento. Por ello, a continuación, se realiza un repaso acerca de la noción de la formación del capital humano, considerando sus distintos niveles y relevancia en el crecimiento económico, que permite vislumbrar lo indicado.

Adam Smith (1776) en su obra “La riqueza de las naciones” realiza una de las primeras aproximaciones acerca de la teoría del capital humano, sosteniendo que, tanto los hombres como las máquinas tienen una influencia positiva dentro de la economía de los países. Por su parte, Schultz (1960) y Becker (1964) retoman lo dicho en la década de los 60 del siglo XX y proponen que el tiempo de formación, sumado a la experiencia profesional de una persona, tienen efectos positivos sobre los salarios y capacidad de adquisición.

Los planteamientos de Schultz (1960) constituyen un punto seminal de la teoría de la formación del capital humano, en tanto, dentro de sus investigaciones evidenció que el crecimiento de los factores tierra, trabajo y capital físico no explicaban en su totalidad el crecimiento de la renta en un ciclo económico. Lo anterior fue observado especialmente en el caso de Estados Unidos, por lo que planteó que la productividad de los recursos empleados dentro del proceso productivo explicaba el crecimiento económico.

La tesis principal que sostiene el autor es que la “inversión en capital humano explica la mayor parte del impresionante aumento de los ingresos reales por trabajador” (Schultz 1960, 571), considerando como factor principal a la educación formal. Esto con base en un análisis comparativo de cinco categorías que aportan a la formación de capital humano: la educación

formal, sanidad, formación en el trabajo, programas de estudio para adultos y la migración de los individuos.

Los argumentos teóricos que en un inicio se contraponían a su tesis sostienen que, la teoría del capital humano prácticamente cosifican o envilecen al ser humano, al observarlo como un elemento que puede aumentar su valor según las inversiones que se realicen en él, es decir, que el capital humano presenta a la persona como un medio de producción (Schultz 1960). Estos planteamientos establecen una semejanza con los periodos de esclavitud de la humanidad. Por esta razón, los economistas de la época no consideraban el factor de capital humano dentro de las ecuaciones explicativas de la renta.

No obstante, el autor plantea una visión distinta, donde si bien se acepta al ser humano como un factor de producción, no se le reduce a un simple bien, sino como un elemento impulsor en la generación de la renta, mediante la productividad generada a partir de las inversiones realizadas en su capital humano. Esto parte de un quiebre de la noción clásica de trabajo, en la que se considera que todos los individuos se encuentran dotados por igual de un acervo de capacidades para realizar trabajos manuales, que no demandan de conocimientos o habilidades especializadas (Schultz 1960).

En los argumentos neoclásicos del rol del factor productividad dentro del mercado de trabajo, se sostiene que formarse es una decisión racional e individual de costo beneficio a largo plazo, dado que un mayor nivel de productividad en áreas específicas da como resultado un mayor nivel de salarios. Sin embargo, esto está determinado por los rendimientos marginales que se generen y por la cantidad de oferta del mercado de trabajo (Fina 2001).

Esto significa que las habilidades y conocimientos adquiridos por los individuos son producto de sus inversiones. Por lo que, el capital humano es parte de cada individuo. Lo planteado se sustenta en la concepción de que muchos de los gastos realizados por un individuo bajo las categorías de: educación formal, sanidad, formación en el trabajo, programas de estudio para adultos y migración, son en realidad inversiones, dado que esto permite que las capacidades productivas del factor humano se potencien.

Si observamos al individuo como una unidad de trabajo constante en el tiempo, el aumento en la productividad y la generación de una renta positiva del sujeto será resultado del aumento de su capital humano. Dada la evidencia, se determina que las diferencias existentes en términos de ingresos se explican por la cantidad de educación y salud de los individuos. Sin embargo,

Schultz (1960) refiere que el incremento en términos de productividad se relaciona directamente con la inversión en educación, ya que esto produce una cualificación positiva de los individuos dentro de la economía.

Esto coincide con lo planteado por Fina (2001), quien indica que en un mundo donde impera la información perfecta y no existe incertidumbre, el capital humano de los individuos se verá reflejado en los salarios percibidos (beneficio), ya que esto será producto de la renta que no ganó, el dinero que no ahorró o el ocio que no disfrutó (costos) por emplear ese tiempo en formarse. Sin embargo, existe una marcada diferencia entre la formación especializada y la genérica.

Según el modelo neoclásico, una formación especializada representa un costo que a la postre es transferido a la empresa u organización que lo demanda, ya que al ser una necesidad específica en el mercado no existirá mucha oferta por lo que los salarios aumentarán. Sin embargo, en el caso de una formación genérica, que podrá ser empleada en varias empresas u organizaciones, los costos de formación no son transferidos al demandante de trabajo, ya que existirá una alta oferta de trabajo que significará salarios bajos (Fina 2001).

En esta línea se sostiene que es necesario que exista coherencia entre el crecimiento de capital físico y humano, ya que si existen crecimientos desiguales se tendrán factores limitantes que impidan la generación de rendimientos marginales (Schultz 1960). En este sentido, se entiende que la inversión en capital humano, al ser parte del individuo, se encuentra en contacto con el mercado, ya que su existencia influye en el nivel de la remuneración percibida, es decir, que la inversión realizada en capital humano genera aumentos en los ingresos, los cuales son considerados rendimientos de las inversiones realizadas.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el capital humano tiende a caer en obsolescencia, ya que el conocimiento se encuentra en una constante evolución al igual que los sectores sociales y productivos. En tal sentido, la educación debe evolucionar acorde al contexto en el que se encuentra el sujeto para que pueda incidir positivamente en el crecimiento económico, influir en la renta de los individuos e impulsar la disminución de la pobreza y la desigualdad.

La formación de capital humano debe ser entendida como la adquisición dinámica y permanente de conocimientos que se renuevan y actualizan a lo largo de la vida. En otras palabras, como diría Vargas (2012, 15): “aprender desde la cuna hasta la tumba es ahora más

necesario que nunca”. Este proceso transformativo de la educación, especialmente la superior, debe ser acompañado con el cambio de concepción propia de las instituciones que la imparten. Las instituciones, al sustituir su rol de mera transmisión de conocimientos por el de generar capacidades y competencias, juegan un papel preponderante en la cualificación del capital humano y el crecimiento económico.

Estos descubrimientos plantearon una ruta crítica en la cual se consideraba a la formación de capital humano como el elemento que explicaba el crecimiento económico. Significó que se suscitaran varios cambios institucionales, los cuales se enfocan en la provisión de la educación como receta del crecimiento; sin embargo, con el paso del tiempo se observó que este no era un elemento suficiente sino más bien necesario.

Concordando con Schultz (1960), Becker (1964) señaló que las actividades realizadas en favor de impulsar la adquisición de conocimientos, habilidades y competencias son consideradas como una inversión a largo plazo, tanto de los individuos, las empresas y las naciones. Esto bajo la premisa de que las posibilidades de la inserción laboral y el nivel de productividad de las personas aumentan según su nivel de formación. Sin embargo, Eicher (1988) defiende otra interesante postura planteada por Smith (1776) y sostiene que la generación de rendimientos positivos resultantes de los niveles de productividad de un individuo en el ámbito laboral no dependen solamente de su nivel de formación, sino también del capital tangible con el que desarrolle sus actividades productivas, es decir, el equipamiento, la maquinaria y la tecnología.

Por su parte, autores como Kohn y Schooler (1969) plantean una concepción más amplia de lo que se considera como capital humano, ya que ellos toman en cuenta que en este influye no solamente la educación, si no, también el ambiente familiar, en calidad de contexto del desarrollo del individuos. Esto considerando que dichos elementos impactan de forma directa en el desarrollo de habilidades y conocimientos de índole técnica, así como, los sociales y emocionales de un individuo, lo que a la postre afecta a su nivel de productividad y capacidad de generar ingresos.

Bowles y Gintis (1975), en la línea de lo indicado sostienen que la estructura social y la distribución de la riqueza también impactan en el desarrollo del capital humano, ya que estos determinan las oportunidades de educación y capacitación de una persona, así como, en las expectativas y metas de un individuo, es decir, pueden ser impulsores o barreras del desarrollo

de este tipo de calita. Además, consideran que estos repercuten en la motivación y desempeño laboral de los individuos.

Carnoy (1980) considera que otro factor que influye en el desarrollo del capital humano es la política educativa y las instituciones educativas, ya que estas promueven o dificultan el acceso a la educación y la calidad con la cual se imparte la oferta académica. Morduehowicz (2014), sostiene que el capital humano es un recurso importante tanto para el desarrollo económico, así como, el social. Esto debido a que los individuos con mayor capital humano son más productivos y cuentan con opciones laborales mejores. El autor observa al desarrollo humano y económico como procesos relacionados, que deben ser abordados de en conjunto dentro del diseño de las políticas económicas y sociales.

La teoría del capital humano de Psacharopoulos (1995) concibe que la educación y la formación son inversiones en el capital humano que tienen un retorno económico en forma de aumento en la productividad y el ingreso. En esta teoría la educación y la formación son instrumentos clave para el desarrollo económico, ya que permiten a las personas adquirir habilidades y conocimientos valiosos para el desempeño laboral, lo que se traduce en una mayor productividad y mayores ingresos. Además, la teoría del capital humano de Psacharopoulos (1995) también sostiene que la educación y la formación son esenciales para la reducción de la pobreza y la desigualdad económica.

Jorgenson y Fraumeni (1995) argumentan que el capital humano es un factor crítico en el desarrollo económico, ya que permite a las personas adquirir las habilidades y conocimientos necesarios para aprovechar las oportunidades económicas y aumentar su productividad. La teoría también sostiene que el aumento de la inversión en capital humano a través de la educación y la formación es esencial para el crecimiento económico a largo plazo.

En este sentido, Shultz (1960) concibe a la educación como uno de los factores críticos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, considerando a la formación educativa, la tecnología y los adelantos de conocimiento como determinantes de este proceso (Briceño 2011). Esto concuerda con lo planteado por Barro (1991), quien en uno de sus estudios realizado en aproximadamente 100 naciones en el periodo de 1965-1995, identificó que por un año de Educación Superior el crecimiento per cápita aumentó en 0,5%.

Easterly (2003) argumenta que la importancia de la inversión en capital tangible no se limita al ámbito laboral, sino que debe ser considerada parte fundamental de los procesos de

enseñanza aprendizaje. Esto se observa especialmente en los procesos formativos enfocados en el desarrollo de competencias técnicas específicas, la cuales propician la dotación de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes aplicables a los ámbitos laborales o en actividades específicas, con el objetivo de contar con mano de obra calificada. Por tanto, la inversión en tecnología, herramientas y maquinarias es necesario realizarla tanto en los ámbitos educativos como en los productivos.

Autores como Nelson y Phelps (1966), Rommer (1990), Benhabib y Spiegel (1992), citados en Terrones y Calderón (1993), sostienen que cuando las naciones cuentan con un *stock* inicial de capital humano tienen una mayor posibilidad de adoptar y emplear de manera eficiente y eficaz las nuevas tecnologías, maquinarias, herramientas y productos. De este modo, la transformación del entramado productivo se puede realizar de manera ágil; además de plantear procesos de innovación tecnológica.

Moreno y Ruiz (2009) refieren que contar con profesionales calificados es uno de los elementos clave para que los países en vías de desarrollo transformen su estructura productiva y así alcancen un crecimiento económico sostenible (Osiobe 2019). Lo anterior implica la modernización e incorporación de maquinaria, equipamiento y elementos tecnológicos en sus procesos productivos, lo que permitirá impulsar la producción de bienes y servicios con un mayor valor agregado en los distintos sectores que conforman el entramado productivo de las naciones y así romper con la dependencia de la explotación y exportación de bienes primarios.

La forma en la cual se viabiliza la modernización de la estructura productiva y la reducción de la brecha tecnológica en América Latina es a través de la Educación Superior, ya que permite que los individuos acumulen conocimientos específicos y desarrollen procesos de investigación e innovación, con capacidad de fortalecer los sectores económicos, dinamizándolos ante las necesidades actuales (Moreno y Ruiz 2009). La enseñanza a nivel superior se convierte en un impulsor de la competitividad económica de manera sostenible en el tiempo (Osiobe 2019).

Una de las estrategias para lograr el crecimiento económico a largo plazo es la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), otro elemento que nace de la Educación Superior (Vila, Dávila y Gines 2010; Osiobe 2019). Guarnizo (2019), citando a Mincer (1974), plantea que la mejora tecnológica de los sectores productivos requiere de individuos o trabajadores con

mayores niveles de educación, por lo que existe una relación directa de crecimiento entre estos aspectos.

Por su parte, Villalobos y Pedroza (2009, 282) plantean que en América Latina se evidenció que “la correlación entre el desarrollo económico y el capital humano es estrecha”. Lo anterior con base en una de las conclusiones de la investigación realizada por Londoño (1996), quien afirma que:

Solo un acelerado aumento de la formación de capital humano puede sacar rápidamente a la región de la pobreza. De hecho, lo que la región necesita podría llamarse un *shock de capital humano*: educación básica universal para todos los jóvenes durante los próximos 20 años, para que el promedio de instrucción de la fuerza de trabajo llegue a nueve años por persona. Un alto crecimiento sin este tipo de formación del capital humano reducirá el número de pobres con el correr del tiempo, pero un mayor nivel de educación lo logrará con mucha mayor celeridad (Londoño 1996, 2).

El estudio de Londoño (1996) se enfoca en la Educación Básica y Media, ya que de acuerdo con el autor, la inversión en esos niveles de enseñanza lograría reducir la pobreza y disminuir brechas sociales. No obstante, es necesario poder brindar a los estudiantes opciones de profesionalización que les permita desarrollar competencias específicas con enfoques de investigación e innovación para transformar las estructuras o entramados productivos, es decir, generar productos con mayor valor agregado (Moreno y Ruiz 2009). En esta línea, Briceño (2011) indica que el aumento de inversión en la Educación Superior determinó la diferencia del 40% en el crecimiento económico entre la región de Latinoamérica y el este asiático en los años 80 del siglo pasado, lo que se vio reflejado en los altos niveles de competitividad y productividad de estos países.

Sin embargo, Easterly (2003) argumenta que la formación de capital humano es una condición necesaria, mas no suficiente para alcanzar el crecimiento económico de las naciones. De acuerdo con De Asís Blas y Planells (2012), la formación de los individuos no es el único elemento que condiciona sus niveles de productividad, su inserción laboral y el crecimiento económico, porque existen factores exógenos y endógenos del sujeto que influyen en estos procesos (Osio 2019).

La evidencia mostrada por varios estudios indica que la inversión en la formación de capital humano aporta al crecimiento económico de manera agregada en un largo plazo (Vila, Dávila y Gines 2010), ya que la formación de las personas es uno de los insumos dentro de la función

de producción y es uno de los elementos determinantes de los niveles de productividad de los individuos. No obstante, también se concibe que el desarrollo del capital humano depende de factores políticos, económicos, sociales y familiares que determinan su impulso o lo limitan. Por otro lado, los países que cuentan con bajas tasas de productividad poseen bajos niveles de crecimiento económico, así como altas tasas de desempleo y pobreza, especialmente en países en desarrollo (Osiobe 2019). Asimismo, la inversión en capital humano ha resultado uno de los elementos esenciales para impulsar el crecimiento o desarrollo humano (Sharma y Sahni 2015).

Es necesario considerar los postulados teóricos que se contraponen a los beneficios de la teoría de formación de capital humano. Dichas teorías se refieren a los rendimientos marginales de la teoría neoclásica, los cuales refieren que la inversión en educación en un momento dado dejará de surtir los efectos esperados, ya que la calidad y pertinencia del conocimiento se reducirá (Solow 1956). Por su parte, la teoría de la segmentación del mercado laboral sostiene que el éxito en el mercado laboral no son suficientes para garantizar que una persona triunfe, ya que este está dividido en segmentos, y las personas están “atrapadas” en estos, debido a factores como” la raza, el género, la edad y la clase social (Fernández 2012).

La teoría de la reproducción social (Bourdieu 1970) indica que la educación y la formación perpetúan las desigualdades existentes en la sociedad. En esta perspectiva, la movilidad social no es posible, ya que los individuos de familias adineradas y mejor educadas tienen la capacidad de tener mejores oportunidades en el mercado laboral. Por otro lado, la teoría de la economía política plantea que el crecimiento económico y el desarrollo individual se determinan por factores políticos, sociales y económicos más amplios (Smith 1776). La teoría de la competencia imperfecta determina que el mercado laboral no es perfectamente competitivo, ya que los trabajadores no tienen poseen el mismo poder de negociación que los contratantes o empleadores, por lo que el nivel de formación no son suficientes para mejorar los salarios y las condiciones laborales (Robinson 1933).

La teoría del conflicto indica que la educación transmite valores y creencias que son consistentes con los intereses de la clase dominante, lo que resulta en una legitimación del sistema de desigualdades sociales. Por lo tanto, se argumenta que la educación no es un medio para la movilidad social y la igualdad, sino más bien una herramienta para mantener el control social y la desigualdad (Simmel 1908). Otros estudios empíricos, como los de Benhabib y

Spiegel (1994) y Quiggin (1999), muestran que no existe relación o que influye muy poco la inversión en capital humano en el desarrollo económico de los países.

Por este motivo, para asegurar la eficiencia de la formación de capital humano es necesario que el proceso sea: 1) realizado con calidad para mejorar la productividad de los individuos, 2) pertinente para mitigar las problemáticas de desajuste horizontal o vertical al momento de ingresar al mercado laboral y se observen los niveles de productividad alcanzados, 3) desarrollado conforme los avances tecnológicos actuales; y, 4) impulsores del aumento de ingresos para generar un mayor grado de bienestar (Osio 2019; Salas 2021). Estas condiciones son necesarias para que la formación de capital humano tenga los efectos esperados.

Al respecto, Easterly (2003) puntualiza que la educación será productiva siempre y cuando, además de contar con los elementos contextuales para que el proceso formativo se eficiente, las economías generen incentivos para crecer. Implica que exista la demanda necesaria para la oferta de personas calificadas, a fin de que no hayan subempleados, desempleos, desajustes verticales y horizontales, fuga de cerebros o desperdicio de recursos públicos o particulares, aprovechando al máximo los conocimientos desarrollados por medio de la transferencia de tecnología, generación de innovación y mejora tecnológica (Osio 2019).

La formación de capital humano se entiende como “el nivel de habilidades y recursos productivos incorporados en el individuo a través de la educación” (Terrones y Calderón 1993, 25), y de la experiencia adquirida a lo largo de la vida, como indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 2019).

La formación de capital humano:

Se encuentra conformado por componentes cualitativos, tales como la habilidad, los conocimientos y atributos similares que afectan la capacidad individual para realizar el trabajo productivo, los gastos introducidos para mejorar estas capacidades aumentan también el valor de la productividad del trabajo y producirán un rendimiento positivo (Villalobos y Pedroza 2009, 280).

La educación, además de fortalecer los aspectos productivos de los individuos, mejora la capacidad de aprendizaje, de innovación, de poder tener acceso y manejo de la información y de las nuevas tecnologías. La formación contribuye también al desarrollo familiar de los sujetos, generando externalidades positivas que influyen en su entorno. No obstante, la

eficiencia de la formación de capital humano depende de los incentivos o externalidades positivas generadas a partir del contexto político, económico, social y cultural en el cual se desenvuelven.

La formación de capital humano deviene uno de los impulsores de la productividad y este un factor clave para estimular el crecimiento económico y la competitividad de las naciones. El impulso de este elemento es uno de los determinantes de los países que han logrado pasar de economías fundamentadas en la exportación de materia prima a las economías que desarrollan bienes y servicios con mayor valor agregado y que han transitado a ser economías de ingreso medio-alto y de ingreso alto (Medeiros, Gonçalves y Camargos 2019).

No obstante, si no se cuenta con las condiciones económicas, políticas y sociales adecuadas, las políticas de formación de capital humano se mantendrían como demagogia política sin cumplir con los objetivos de una función política, pública y social. Tampoco favorecerá el crecimiento y desarrollo económico, dejando de ser una inversión social a largo plazo para considerarse un gasto (Messina, Weinberg y Irigoín 1996).

El concebir a la formación de capital humano como un proceso de acumulación de conocimientos, se determina que los individuos egresados de los niveles superiores de formación poseen trayectorias educativas más largas (Vila, Dávila y Gines 2010). Los profesionales egresados de la Universidad pueden aportar de forma más especializada en los procesos productivos, por medio de la aplicación de sus conocimientos, competencias y capacidades innovadoras y tecnológicas adquiridas (Knabb y Stoddard 2015). Competencias y conocimientos con mayores grados de complejidad no se desarrollan únicamente con la experiencia profesional sino con la formación superior.

Por otro lado, existen autores que plantean que la inversión en educación inicial es uno de los elementos que marca la diferencia entre los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo (Londoño 1996; Easterly 2003), ya que esto permitirá que los individuos sean funcionales y puedan desarrollar actividades productivas. Sin embargo, es innegable que las naciones requieren que las personas tengan conocimientos que les permitan aportar a los procesos de valor agregado, tal y como expresan las organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco de Desarrollo de América Latina y la Cepal (OCDE, CAF y Cepal 2016).

En ese sentido, es la Educación Superior la que dota de conocimientos específicos y transversales, mejorando la productividad y competitividad individual para que de forma agregada se impulse el crecimiento económico, ya que los profesionales que egresan de las Universidades tendrán las bases para crear, innovar y aplicar tecnologías en función del desarrollo. Por ello, se puede afirmar que los organismos internacionales antes mencionados han desarrollado numerosas recomendaciones políticas que poco a poco fueron armonizando el espectro educativo en América Latina.

La formación superior dota a los estudiantes de competencias específicas distintas a las capacidades generales adquiridas durante la Educación Básica y Media. Para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social de los países, sin caer en las problemáticas de los rendimientos marginales (Osio 2019), y en desajustes horizontales y verticales en el mercado laboral, resulta imperativo contar con profesionales de distintas competencias, conocimientos y capacidades, que se articulen para impulsar la economía (Salas 2021), conforme a las necesidades y potencialidades.

Lo indicado concuerda con los planteamientos de la OCDE et al. (2016), Sevilla y Dutra (2016) y Tomaselli (2018), referente a que la educación después de la secundaria o educación superior, es la vía principal para adquirir competencias y habilidades especializadas. A su vez, se logra mayor inclusión de jóvenes adultos en el mercado laboral de forma articulada y respondiendo a las necesidades de la sociedad y los sectores económicos. El efecto principal de educación se observa en el aumento de la productividad de los individuos, la cual influye directamente en el crecimiento económico, propiciando el desarrollo de los procesos productivos de manera eficiente y eficaz, mediante el aprovechamiento de los insumos empleados, así como de las tecnologías existentes, lo que conlleva a una producción de bienes y servicios con mejores características.

Por ello, los sistemas de Educación Superior generalmente cuentan con dos tipos de subsistemas formativos, la formación académica y la formación técnica profesional. Esto busca dotar a las personas de competencias, habilidades, destrezas y conocimientos distintos para articularse de manera adecuada en los mercados laborales (Salas 2021), considerando las necesidades y capacidades de las personas. Evita, asimismo, contar con una sobrepoblación de profesionales en ciertas áreas específicas del conocimiento sobre o infra-cualificados, debido a que existen empleos que requieren una formación más enfocada en los aspectos académicos y otra enfocada en la aplicación técnica y conocimientos, como explica la

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco 2004).

Los subsistemas formativos se diferencian por los enfoques pedagógicos aplicados en su implementación. La formación académica se enfoca en formar profesionales en disciplinas específicas para el ejercicio de una profesión basándose principalmente en los conocimientos teóricos y aplicación de métodos científicos (Vila, Dávila y Gines 2010). La formación técnica profesional, en cambio, busca desarrollar competencias enfocadas en el diseño, ejecución, adaptación e innovación de actividades relacionadas con los procesos de creación de productos y servicios, bajo un modelo pedagógico centrado en la práctica y aplicación de conocimiento en entornos reales de trabajo (Unesco-Unevoc 2012).

La división de los modelos pedagógicos de enseñanza busca que los estudiantes se formen de manera óptima; potenciar sus capacidades, habilidades y preferencias, de tal manera que sean individuos productivos y que puedan mejorar sus condiciones de vida. A lo largo del tiempo, se ha evidenciado que en la mayoría de los países la formación académica ha sido apreciada más que la formación profesional en los ámbitos académicos, políticos y sociales (Tomaselli 2018). No obstante, actualmente se ha evidenciado que la formación técnico profesional tiene la capacidad de responder a ciertas necesidades y demandas socio-productivas que la formación académica no alcanza.

Lo anterior se debe al éxito logrado por el modelo de formación alemán, el cual lleva implementándose desde el siglo XIX y ha logrado alcanzar una sinergia adecuada entre la formación técnico profesional y el sector productivo, así como una identificación propicia de la formación de cada individuo (Machado 2012). Su éxito se ha reflejado en los bajos niveles de desempleo juvenil en 2017, cuando el desempleo en menores de 25 años fue del 6%, mientras que en otros países ha llegado a superar el 35%, como es el caso de España (Torres 2018).

La formación técnica profesional se caracteriza porque: 1) posee elementos que impulsan la inserción laboral temprana de los profesionales; 2) cuenta con carreras de duración corta con un enfoque más práctico que teórico; 3) forma profesionales en ambientes similares al de los sectores productivos; 4) requiere de maquinaria y equipamiento especializado; 5) cuenta con docentes que poseen una amplia experiencia profesional; 6) tiene un currículo enfocado en competencias técnicas; 7) mantiene una fuerte vinculación con los sectores productivos; y, 8)

adaptabilidad a las prioridades económicas (Vargas 2012; Sevilla 2017a; Sevilla 2017b; Tomaselli 2018).

En consecuencia, se ha impulsado la relevancia de la formación técnica profesional, así como la formación técnico profesional dual en los diferentes países de América del Sur, ya que se considera a este nivel educativo como uno de los elementos que permiten alcanzar la reducción de la pobreza y la disminución de las brechas sociales por medio de la formación de capital humano (Sevilla y Dutra 2016; Sevilla 2017b; Tomaselli 2018). Por ese motivo, el interés por estudiar este nivel de formación, su institucionalidad e incidencia, ha aumentado desde distintos enfoques o perspectivas sociales, económicas, políticas y educativas.

En la siguiente sección se plantean ciertos determinantes que han impulsado el cambio institucional de la formación técnica profesional de nivel superior en el contexto latinoamericano, donde se evidencian aspectos de carácter social, político y económico.

### **1.3. Determinantes del cambio institucional en la formación técnico profesional de nivel superior**

A continuación, se presenta un análisis de los determinantes del cambio institucional en la formación técnico profesional para lo cual se plantea una división de la presente sección en dos subsecciones que nos muestran la relevancia de la formación técnico profesional, seguido por los determinantes del cambio institucional que enmarcan a este nivel de formación.

#### **1.3.1. La formación técnico profesional y su relevancia**

La consolidación de la formación técnica profesional en la región latinoamericana se halla en una fase de construcción y fortalecimiento (Sevilla 2017b). La estructura de este nivel de formación a nivel mundial es heterogénea (Unesco-Unevoc 2012), a diferencia de la formación académica que posee un mayor grado de homogeneidad. En América del Sur esto es producto de los distintos contextos políticos, sociales y económicos que ha sufrido la formación técnica profesional.

A pesar de las diferencias estructurales, este tipo de formación posee una característica similar en todos los países: albergar a personas históricamente excluidas y de niveles socioeconómicos bajos (Sevilla 2017b), para impulsar su inclusión en el mercado laboral. Se le consideraba como uno de los mecanismos clave para responder y mitigar las problemáticas de desigualdad, productividad, crecimiento y desarrollo económico sostenible, a través de la

formación de profesionales que respondan a los cambios del mundo en ámbitos económicos y sociales (Vargas 2012; Tomaselli 2018).

La relevancia de este nivel de formación a nivel de Latinoamérica, específicamente en América del Sur, parte de las experiencias internacionales exitosas de países como Alemania y Japón (De Asís Blas y Planells 2012). En estos países se ha evidenciado que este tipo de formación implementada en articulación con los sectores productivos ha influido positivamente en los ámbitos sociales y económicos. Por ello, los marcos institucionales se han encontrado en una constante evolución y diferentes niveles de consolidación.

Históricamente, la formación técnico profesional ha mantenido una relación estrecha con la enseñanza y aprendizaje de oficios, puesto que desde sus inicios ha buscado dotar a los estudiantes de conocimientos técnicos y específicos acerca de los oficios o actividades más demandadas de la época, evidenciando la importancia de la articulación entre la educación y el trabajo. Según Messina, Weinberg e Irigoín (1996), la educación y formación técnico profesional tiene sus inicios desde mediados del siglo XIX, fecha en la cual se fundaron e institucionalizaron las escuelas de artes y oficios en América Latina.

Las escuelas de artes y oficios fueron creadas bajo un marco institucional, el cual planteaba la necesidad de formar a los individuos “obreros” en oficios específicos de manera consciente para así evitar que las personas cayeran en el “enciclopedismo” y con ello, apoyar el desarrollo de las industrias nacientes. Este tipo de educación se impartía a personas de escasos recursos por parte de las instituciones religiosas, por lo que era de carácter particular (Quishpe 2012). La formación en oficios era considerada de un rango inferior a la académica universitaria, ya que no se enfocaba en el desarrollo académico, sino en el desarrollo práctico de actividades; mientras que la formación académica buscaba la generación de conocimiento por parte de las personas.

Estos marcos institucionales iniciales han ido evolucionando. No obstante, la naturaleza y enfoque de este tipo de formación han trascendido en el tiempo. La formación técnica profesional recibe un impulso consistente a partir de los años 40 del siglo XX con el auge de la industrialización, tomando en cuenta que por las necesidades del mercado se requería formar capital humano calificado apto para trabajar en las industrias (Messina, Weinberg y Irigoín 1996; Unesco-Unevoc 2012).

En la década de 1960, con la aparición de la teoría de formación de capital humano y las explicaciones alternativas al crecimiento económico planteadas por Schultz (1960), se impulsaron varios procesos de cambio institucional relacionado con la educación formal y la formación técnica profesional. Los planteamientos marcaron un punto de bifurcación en la relevancia de la formación de capital humano a nivel mundial, los cuales se enfocaban en que la provisión de la educación sumada a los factores de producción eran elementos suficientes del crecimiento económico. Con el paso del tiempo se evidenció que esto resulta únicamente un elemento necesario.

En este ámbito se han desarrollado varias investigaciones que han planteado los aciertos y fracasos de los procesos de formación de capital humano como impulsor del crecimiento económico, los cuales han sido útiles para la formulación de cambios o mantenimiento institucionales. Entre los hallazgos más importantes se encuentran los efectos positivos de la formación técnico profesional, especialmente, la de educación superior. Esto por dos motivos fundamentales, primero, la educación superior significa un compendio mayor de conocimientos y, segundo, la formación técnico profesional, permite poseer competencias técnicas para aplicar los conocimientos adquiridos (Tomaselli 2018).

Los cambios institucionales relacionados con la formación técnico profesional han girado alrededor de la concepción de lo que es este tipo de formación (formación formal o informal), la pertinencia de la formación, su financiamiento, funcionamiento, y el nivel de formación al cual corresponden. Esto en el marco de las reformas en las políticas de acceso, evaluación y calidad (Tomaselli 2018), las cuales responden a las problemáticas de índole social, económica y político que enfrenta cada Estado. En un inicio no era considerada educación formal, sino más bien como procesos de capacitación. Se impartía únicamente por instituciones particulares de carácter religioso. Posteriormente, se le consideró como Educación Secundaria, luego como post secundaria y, finalmente, como educación superior (Messina, Weinberg y Irigoien 1996; Quishpe 2012; Tomaselli 2018).

Los cambios institucionales de este tipo de formación han sido influidos por el contexto social, económico y político de índole nacional e internacional. Esto se puede apreciar en cómo su relevancia a nivel mundial ha sido impulsada por organismos como la Unesco, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina. Asimismo, se percibe su incidencia en las agendas políticas mundiales como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales son pactados por todos los países miembros y sirven como guías para

establecer medidas al interior de las naciones. Esto deja de evidencia que el cambio institucional derivada de la formación técnica y tecnológica ha sido parte de una agenda externa para promover el desarrollo.

No obstante, los cambios institucionales se encuentran supeditados a los acontecimientos o momentos históricos de cada nación o región relacionados con la ideología política, económica, aspectos sociales y sus costumbres, ya que esto define la senda por la cual transitarán para alcanzar los objetivos propuestos. Estos sucesos han marcado la brevedad con la cual se desarrollan estos cambios, ya que rompen los equilibrios institucionales produciendo coyunturas críticas (Vergara 2020).

Los cambios generalmente mantienen una cierta continuidad (North 1993), evidenciando la relación entre los sucesos anteriores y los actuales. El análisis de todas las condiciones contextuales en las que se suscitan los cambios institucionales es importante debido a que sus efectos son percibidos a largo plazo y marcarán un antes y un después del lugar al cual se planea llegar (Sevilla 2017b). Esto especialmente, en lo relacionado con la educación, debido a que al ser un elemento importante en el desarrollo social y crecimiento económico el efecto de los cambios institucionales se percibe directamente en la sociedad a largo plazo (Osiobe 2019).

### **1.3.2. Los determinantes de los cambios institucionales**

A inicios de la década de 1980, el desempeño económico de América Latina se encontraba inmerso en un momento de letargo económico, debido a las restricciones de carácter político que habían sido impuestas. Estos obstáculos fueron profundizados con la serie de reformas planteadas en el Consenso de Washington (Moreno y Ruiz 2009). Estas reformas de corte neoliberal, proponían que el Estado limitase sus intervenciones dentro de los mercados internos. Esto generó una disminución en la inversión pública y una reducción de la participación del Estado, que debía ser compensada por las instituciones del sector privado (Moreno, Pérez y Ruiz 2004).

Las reformas llevaron al debilitamiento de la institucionalidad en Latinoamérica, en los ámbitos sociales, políticos, económicos y educativos. Se enfocaban en la liberalización de los mercados, limitar el proteccionismo y reducir la incidencia del Estado lo máximo posible. La implementación de estas reformas, si bien impulsaron la apertura de los mercados, no se evidenció en resultados sobre el crecimiento económico sostenible y tampoco en un aumento

real del empleo. Estos fracasos produjeron varias problemáticas sociales y productivas, ya que el desempleo y la pobreza aumentaron y el desarrollo tecnológico se redujo (Moreno, Pérez y Ruiz 2004).

A la par de las nuevas reformas, por parte de los países miembros de la Unesco se impulsó la formación técnica profesional como un elemento para generar el crecimiento económico. Los países firmantes consideraron a la formación técnica profesional como una prioridad. Por lo que se planteó, la necesidad de contar con un plan de acción internacional enfocado en fortalecer este tipo de educación, a través de la promoción de la cooperación internacional para generar redes globales y plataformas de cooperación (Unesco-Unevoc 2012).

Los cambios institucionales producto de este consenso fueron diferentes en cada país y materializadas a partir de políticas públicas, en unos se concibió su relevancia, mientras que en otros quedaron en un segundo plano. En América Latina, se buscó con este tipo de formación mejorar el capital humano especializado para impulsar el crecimiento económico (Moreno y Ruiz 2009). Sin embargo, con la falta de tecnificación o industrialización la formación técnica profesional, al igual que la formación académica, en lugar de enfocarse en los sectores económicos de producción de bienes y servicios, se concentró únicamente en el sector de servicios.

Previo a las reformas, en ciertos países la formación técnica profesional era impartida mayoritariamente por las instituciones del Estado y poca presencia del sector particular. Sin embargo, a partir de mediados de los años 90 del siglo pasado, los marcos institucionales impulsaron el acceso a la Educación Superior mediante una especie de “mercantilización” (Arcos 2012); es decir, que la educación pasó a ser regulada por los lineamientos de la libre competencia y del mercado, con una baja o nula presencia del Estado para asegurar su calidad y pertinencia. En este periodo existió una proliferación de las instituciones de Educación Superior de carácter privado. Ese fenómeno quería dar respuesta a la necesidad de formación que reclamaban los sectores sociales y productivos en todos los niveles.

La situación se agudizó con la crisis del Estado capacitador (Messina, Weinberg y Irigoin 1996) y su fallo en el proceso de formación. La situación llevó a que los sistemas educativos (formales e informales) se encontrasen fragmentados y desregularizados. Fruto de eso se desencadenaron distintas problemáticas o fallas en el mercado en torno a la formación profesional, que provocaron la necesidad de nuevas transformaciones para regular la

provisión con el objetivo de que la formación fuese efectiva y generase rendimientos económicos y no económicos.

Tales problemáticas, al igual que se suscitaron en la educación, tuvieron eco en los ámbitos políticos y económicos. Esto llevó a que en ciertos países de América Latina existan problemas de inestabilidad política, social y económica, que impulsaron nuevos procesos de cambios institucionales, enfocados en el crecimiento endógeno y el reforzamiento del Estado (Ramírez 2010). Como consecuencia, al igual que en la reforma anterior, se buscó una estrategia para mejorar la productividad y competitividad desde un enfoque distinto.

El efecto principal de la educación se observa en el aumento de la productividad de los individuos, la cual influye directamente en el crecimiento económico de las naciones. Al aumentar la productividad se propicia el desarrollo de los procesos productivos de manera eficiente y eficaz, mediante el aprovechamiento de los insumos empleados, así como de las tecnologías existentes, lo que conlleva a una producción de bienes y servicios con mejores características.

Las intervenciones se realizaron con la intención de corregir las ineficiencias generadas en el sistema de Educación Superior. La creación de entidades se enfocó en garantizar la calidad de la educación y el establecimiento de procesos de acceso. Sin embargo, la institucionalidad de estas entidades se definió por marcos institucionales propios de cada país, unas de carácter privado y otras estatales (Arcos 2012).

En ese sentido, las problemáticas de la formación técnico profesional se centran en la desvalorización social, falta de pertinencia territorial, desenfoco de una formación técnica especializada para centrarse en carreras de servicios y poca calidad en los procesos de enseñanza aprendizaje (Azevedo 2012; Salcedo 2013). Esta crisis se evidenció especialmente en países como el Ecuador, donde se suscitaban problemáticas económicas, políticas y sociales desatada por la inestabilidad del Gobierno de mediados de la década de 1990.

No obstante, la Unesco a pesar de las problemáticas relacionadas con la formación técnico profesional, la continuaba considerando como uno de los elementos primordiales para que los países superasen las problemáticas relacionadas con la desigualdad, empleabilidad, distribución de la riqueza, inclusión y movilidad social, pobreza y crecimiento de la economía, a través del fortalecimiento e impulso de las competencias para el trabajo y la vida (Planells 2012).

No obstante, para conseguir los efectos esperados era necesario que se planteen propuestas para resolver las problemáticas. Según de Nicolín (2012), entre los principales desafíos se encuentran: alcanzar la revalorización social, garantizar un adecuado proceso de enseñanza aprendizaje, asegurar la integración de los procesos educativos con el mundo real; contar con docentes con experiencia laboral en su ámbito de enseñanza, con profesores con competencias pedagógicas y una participación activa de los sectores productivos en el diseño, implementación y evaluación de la oferta académica, entre otros aspectos. Esto planteó la necesidad de nuevas reformas institucionales.

Por ello, a lo largo y ancho de la región latinoamericana se han establecido distintas políticas públicas enfocadas hacia el impulso de la formación técnico profesional. Sin embargo, el análisis de estos procesos ha sido realizado desde perspectivas distintas y poseen diferentes niveles de consolidación, por lo que es necesario enfocar esfuerzos en los países menos estudiados para conocer en detalle la trayectoria institucional, demandando la necesidad de contar con una gestión del conocimiento que permita conocer la evolución de los marcos institucionales.

En este contexto, se evidencia que los procesos de cambio institucional relacionados con la formación técnico profesional se ha determinado por procesos políticos, sociales y económicos que han tenido un fuerte impacto en la senda política e ideológica de los países y los tomadores de decisiones. Estos cambios han sido motivados por la influencia de varios actores sociales y políticos, así como por organismos internacionales en distintos puntos de la historia.

Los determinantes de los cambios institucionales se han centrado en necesidades sociales, que no han sido atendidas por los distintos gobiernos en el marco de la demanda de profesionalización para lograr una rápida inserción laboral, la mejora de condiciones de vida, y la reducción de brechas sociales. Estas necesidades son las que en general constituyen el contexto que precede a estos cambios, los cuales responden a las condiciones específicas en cada espacio en las que se suscitan.

Por ello, el conocer los determinantes que motivaron el cambio institucional de la formación técnico profesional en un determinado contexto, permite comprender los antecedentes y conflictos que dan pie a una senda política, así como conocer si estos cambios han respondido a las necesidades que los impulsaron. Por ello, la primera pregunta de investigación que se

busca responder con la presente investigación es: ¿Cuáles son los determinantes políticos, económicos y sociales que explican los cambios institucionales en materia de formación técnica y tecnológica superior en el Ecuador en el periodo de 1998?

Además, es necesario conocer las políticas públicas nacientes a partir del cambio institucional, mismas que han contribuido en la construcción de rendimientos crecientes, que han provocado el sostenimiento del cambio institucional a través del tiempo hasta su consolidación. Esto dado a que la evolución de estas políticas ha marcado puntos con altos costos que no pueden ser dados de baja. Es por ello que la segunda pregunta a la que se busca dar respuesta con esta investigación es: ¿Cómo han evolucionado las políticas públicas de la formación técnica y tecnológica superior en el Ecuador desde 1998 hasta el 2018?

A continuación, en el segundo capítulo, se describe la justificación de la selección del caso, la metodología y el diseño de la investigación.

## **Capítulo 2. Metodología de investigación**

En el presente capítulo se describe el marco metodológico a ser empleado en el desarrollo de la investigación, la justificación de la selección del caso de estudio y el diseño de investigación propuesto para responder las preguntas planteadas en el Capítulo 1. La estructura analítica para comprender el cambio institucional se lo realizará con base en lo planteado por Mahoney (2001) acerca del *path dependence*. Este marco de análisis considera cinco elementos para el análisis del cambio institucional: los antecedentes, la coyuntura crítica, la persistencia estructural, la secuencia reactiva y los resultados.

### **2.1. Metodología de análisis de las políticas públicas**

La metodología de investigación propuesta busca, por un lado, identificar los determinantes políticos, económicos y sociales que motivaron el cambio institucional de la formación técnica y tecnológica ecuatoriana de nivel superior, por medio de la aplicación del marco analítico del neo institucionalismo histórico; y, por otro lado, conocer la evolución y fundamentación de las políticas públicas diseñadas e implementadas en el periodo de 1998-2018.

La metodología de investigación empleada es la del neo-institucionalismo histórico, ya que permite identificar la dependencia del pasado, donde se observan hitos históricos que marcaron las configuraciones institucionales e influenciaron el desarrollo de los procesos a largo plazo. Pierson y Skopol (2008) sostiene que este enfoque de estudio permitirá comprender los contextos en los cuales se producen los cambios institucionales y sus efectos sobre las políticas públicas con una visión ampliada de los hechos.

El uso de este enfoque facilita el empleo de un modelo analítico en el cual se observan las asimetrías de poder en los procesos de toma de decisiones y sus efectos en el diseño, implementación o transformación de políticas públicas. Asimismo, se considera la relación e interacción de los actores y las instituciones, para poder definir la continuidad de las asimetrías y los efectos que estas han ocasionado a lo largo del tiempo.

Además, con base en la información obtenida se identificarán las dinámicas institucionales que han intervenido durante este proceso desde su origen hasta el año 2018, en materia de formación técnica profesional. Con esto, se tendrá la capacidad de determinar las causas de los cambios institucionales y sus efectos sobre las políticas públicas implementadas. En este sentido, se considera desarrollar la investigación analizando las tendencias dentro de un

contexto definido, es decir, en un caso de estudio específico, mediante la definición temporal y el análisis de información de fuentes primarias y secundarias.

La definición temporal de la investigación permite analizar los cambios institucionales, sus efectos sobre las políticas públicas y la evolución de estas a través del tiempo (Pierson y Skopol 2008), para lo cual, se toma en cuenta que los eventos importantes o relevantes que influyen en los procesos políticos no se generan con una alta frecuencia, sino más bien son producto de momentos de conmoción social o de revoluciones políticas y económicas (Ferreira *et al.* 2017). Al tener clara la definición temporal del estudio, el resultado del análisis permitirá conocer la causalidad histórica.

Esto en concordancia con lo planteado por Stinchcombe (1968), quien sostiene que los procesos desatados en un punto del tiempo y sus dinámicas tienen la capacidad de volverse a generar sin presencia el evento original. Por otro lado, el análisis del cambio institucional desde el institucionalismo histórico permite que se conozca las instituciones, los actores y sus preferencias que han dado sentido a las políticas actuales. Lo anterior con el objetivo de no omitir ningún aspecto de la relevancia causal del cambio institucional sobre las políticas públicas.

Este enfoque considera los rendimientos crecientes o los procesos de retroalimentación positiva generados a partir de los resultados dados del desarrollo de un evento de una coyuntura crítica, tomando en cuenta que estos dan lugar o desatan mecanismos de retroalimentación que intensifican la posibilidad de que se desarrolle nuevamente un patrón en particular en un futuro (Pierson y Skopol 2008). El institucionalismo histórico considera que las instituciones tienen un rol crucial en el desarrollo de las políticas y las acciones que realizan los actores o tomadores de decisiones (Hall 2010).

Adicionalmente, este enfoque propone que se observe a las instituciones como “productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales” (Pierson y Skopol 2008, 19). Por ello, el institucionalismo histórico permite identificar y analizar los estados de las distintas configuraciones y arreglos institucionales para así comprender su origen, evolución, impacto o estabilidad.

El institucionalismo histórico facilita la demostración de cómo las instituciones son reconstruidas a lo largo del tiempo, es decir, no sufren reemplazo o son desechadas al momento de tener cambios contextuales, sino que se transforman y agregan nuevas

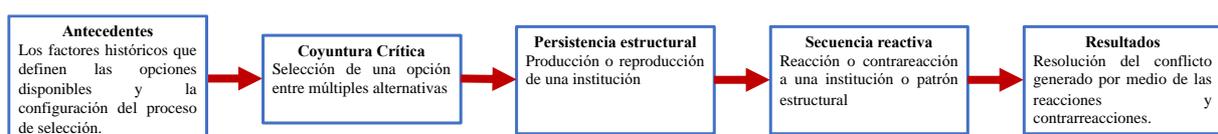
características que les permite responder a las demandas contemporáneas, es decir, se van reforzando (Thelen 1999; Peters 2003; Sánchez 2004; Pierson y Skopol 2008). Concordando con Fontaine y Subirats (2015), la política pública es producto de un sistema institucional, que posee sus propios mecanismos de retroalimentación dentro de un contexto específico.

Lo indicado se refiere a que al momento de continuar con una acción en marcha se obtienen mayores beneficios relativos, comparados con los costos de abandonarlos o cambiarlos en su totalidad, lo que aumenta con el paso del tiempo (Sánchez 2004). En este sentido y siguiendo a Pierson (2000) esta teoría permite robustecer la investigación analizando cuatro componentes: 1) principio de equilibrio múltiple, 2) el principio de contingencia, 3) el tiempo y la secuencia, y 4) la inercia. Otros aspectos clave que se deben considerar para el desarrollo de la investigación son la identificación de los puntos de partida y los factores específicos que refuerzan las tendencias generadas en los puntos de partida o nodos críticos.

Por otro lado, siguiendo lo planteado por Pierson (2000), se deben identificar los incentivos que aportan a los “rendimientos crecientes” para la institucionalización y su consolidación a lo largo del tiempo, para lo cual se analizan los mecanismos que aportan a la toma de decisiones, como son: los elevados costos de institucionalización e implementación, el efecto de aprendizaje, el efecto de coordinación institucional o de los actores, el efecto de distribución del poder político y el efecto de adaptación de expectativas. Esas anotaciones se las realizan considerando que las políticas son diseñadas para ser implementadas a corto plazo, mientras que las instituciones tienden a ser creadas con una visión a largo plazo.

Conforme a lo indicado, esta investigación se desarrolla bajo el enfoque del *path dependence* del institucionalismo histórico, debido a las bondades que este tipo de investigación brinda para el análisis del cambio institucional de la formación técnica y tecnológica, así como la identificación de la evolución y fundamentación de dichas políticas, y las instituciones y los actores que han intervenido en el proceso de diseño e implementación. La estructura analítica que se empleará en el estudio es la siguiente que se muestra en la Figura 2.1:

**Figura 2.1. Estructura analítica de la explicación de Path Dependence**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Mahoney (2001).

A continuación, se indica un breve resumen acerca de cada uno de los elementos que conforman la figura anterior, conforme a lo establecido por Mahoney (2001):

- Antecedentes:

Contexto previo que configura la coyuntura crítica, es decir, los escenarios que condicionaran las opciones a ser tomadas por los actores clave. Este momento se caracteriza por presentar conmociones sociales, crisis políticas y económicas, conflictos o desequilibrios a causa de las ineficiencias institucionales.

Estas condiciones son las configuraciones históricas que dan pie a un suceso y determinarán los resultados a futuro. Estas condiciones explican la secuencia de los procesos históricos, es decir, que la evolución política, social y económica de un país depende de dónde empezó.

Una de las características de estas condiciones es que su efecto perdura en el tiempo. Sin embargo, al ser las trayectorias dependientes procesos de carácter dinámico, las condiciones iniciales pueden moverse en cualquier pasado (Mahoney 2001).

Es importante tomar en cuenta que dentro de los análisis es necesario identificar los eventos contingentes que marcan una diferencia y la posibilidad de decidir entre una opción y otra. Los eventos contingentes son inesperados en el tiempo, ya que estos son sucesos fuera del patrón económico, social o político que determinan el nacimiento de las coyunturas críticas.

- Coyunturas críticas

Las coyunturas críticas poseen dos características particulares que evidencian los principios de equilibrios múltiples y la contingencia. La primera es que la selección de los actores clave debe ser tomada a partir de dos o más opciones. La segunda característica es que después de la toma de decisiones en una coyuntura crítica es difícil volver al punto de partida, donde las alternativas se encontraban vigentes, dado que se encuentran vigentes mientras la coyuntura crítica dure. Esto debido a que es imposible regresar a las condiciones previas que configuraron las coyunturas críticas. Las coyunturas críticas se caracterizan por dar paso a una contingencia imprevista que tiene un impacto relevante en el futuro.

Por otro lado, John Hogan, citado en Trigo (2015), determina que las coyunturas críticas deben cumplir con dos aspectos: 1) las coyunturas críticas evidencian tensiones que llevan a periodos de cambio, en palabras del autor: “fisuras generativas”; 2) El cambio debería ser

significante, esto es, rápido y abarcador. Sin ambas condiciones no se puede decir que lo que sucedió, fue una coyuntura crítica.

- Persistencia estructural

Durante la coyuntura crítica, cuando se ha tomado una decisión frente a una serie de alternativas, se genera un cambio institucional que se mantiene en el tiempo dado los beneficios crecientes que esta transformación produce en los actores. Esto considera los costos y las pérdidas de beneficios que traerá el cambiar nuevamente de camino. En este espacio se evidencian los efectos generados por el principio de inercia y los beneficios crecientes que aumentan con la duración de las instituciones (Mahoney 2001).

La persistencia institucional se desarrolla posterior a un cierre histórico. El autor Trigo (2015) plantea como ejemplo el “esquema urna de Polya” para analizar la articulación entre los dos eventos mencionados, y sostiene que: “Este esquema permite establecer una doble realidad explicativa a los procesos de trayectoria-dependiente, esto es, por un lado, un trayecto presenta una relación determinística entre las condiciones iniciales y los resultados; por otro lado, las secuencias causales de eventos son estocásticas, pero se auto-refuerzan a lo largo del trayecto” (Trigo 2015, 91).

Esto se relaciona con lo planteado por Pierson, citado en Trigo (2015, 91), que define a los rendimientos crecientes como: “una etapa inicial (que) puede gatillar efectos de retroalimentación positiva que pueden cerrar esta tecnología, excluyendo competidores incluso si ésta no necesariamente es la más eficiente a lo largo de una trayectoria”.

Esto quiere decir que los procesos o sucesos políticos generan mecanismos que les permitan mantenerse en el tiempo de una manera estable, y que las reformas realizadas a estas provoquen una mayor estabilidad dado los costos que producirá un cambio radical. Además, lo dicho es aplicable aun así el cambio institucional y sus reformas sean ineficientes, ya que generar un nuevo cambio para corregirlas traerá más costos que beneficios (Mahoney 2001).

- Secuencia reactiva

Según Trigo (2015), una secuencia es: “una lista de elementos ordenados que es siempre temporal cuyos elementos principales son los eventos. Los eventos son conducidos desde un conjunto de todos los posibles eventos en un conjunto de secuencias, es decir, el universo de secuencias” (Trigo 2015, 93).

Lo planteado por el autor permite asumir que el análisis secuencial considera elementos dinámicos que se desarrollan entre cada uno de los eventos. Por ello, define a la secuencia reactiva como: “un proceso dinámico en que los distintos eventos concatenados entrarán en una secuencia en la que se producen no sólo reacciones por la propiedad causal, sino también contra-reacciones que van haciendo variar la trayectoria secuencial” (Trigo 2015, 93).

El análisis secuencial puede ser o no un proceso de auto refuerzo, que se encuentra determinado por los eventos predecesores. Esto quiere decir que una secuencia reactiva es una reacción a los eventos históricos o pasados y un elemento de causa de los siguientes eventos. Dichos eventos mantienen un orden secuencial y ordenado temporalmente, que determinan la configuración institucional (Mahoney 2001).

Por lo dicho, la persistencia estructural de las instituciones genera una secuencia de sucesos vinculados, que se desarrollan de forma independiente al factor institucional que desató su ocurrencia. Esta secuencia reactiva generalmente se desata porque existen actores que se contraponen a la secuencia de eventos del cambio institucional desarrollado. Los resultados de las secuencias reactivas suelen generar nuevos patrones institucionales, que tienden a ser estables. Sin embargo, estos periodos largos de discontinuidad institucional suelen marcar la finalización de las coyunturas críticas.

Con la presente investigación, se busca realizar una contribución relevante a la comprensión de los determinantes del cambio institucional relacionado con la formación técnica y tecnológica, así como sus efectos sobre las políticas públicas de esta materia, siguiendo los cambios institucionales suscitados y la interacción de los tomadores de decisiones con las instituciones políticas y sociales establecidas en los niveles macro, meso y micro (Pierson y Skopol 2008).

Se toma en consideración que el marco institucional conformado por instituciones formales e informales define las elecciones de los tomadores de decisiones. En el caso de la políticas públicas, el Estado es el principal actor que define el tipo de políticas públicas a implementar según sus preferencias; las cuales, en democracia, representan la voluntad de la mayoría de la población y son materializadas en la elección de los gobernantes, quienes, a su vez, colocan en puestos clave a individuos que compartan dichas preferencias.

El análisis parte del supuesto de que el tomador de decisiones es el líder político que se encuentra en el gobierno y dirige a las entidades del Estado. Los líderes políticos responden a

las demandas de los actores sociales por medio del desarrollo de cambios institucionales y el diseño, transformación, implementación o eliminación de políticas públicas. Entre los actores se puede considerar como instituciones sociales a las coaliciones políticas, gremios o conglomerados de una parte de la sociedad.

Esta investigación se enfoca en el análisis de un estudio de caso, donde se analizará el cambio institucional y su efecto en las políticas de formación técnica y tecnológica superior. El país analizado será Ecuador en el periodo de 1998 hasta el 2018. La selección del tema de análisis se realiza considerando que, a nivel de producción científica, especialmente en el ámbito de la política educativa, los estudios se han enfocado en analizar la Educación Básica, Media y Superior. Es decir, la formación técnica y tecnológica no ha sido objeto de análisis, a pesar de que sus cambios institucionales han sido distintos y relevantes para la sociedad.

El desinterés de parte de la academia se refleja en la escasa cantidad de investigaciones en esta temática. A nivel de América Latina, las instituciones que han invertido en estudios acerca de la formación técnica profesional han sido las multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco de Desarrollo de América Latina, y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Estas han centrado sus investigaciones en temas de género y empleabilidad, sin embargo, desde el enfoque de la Ciencia Política no se han desarrollado estudios a profundidad.

En América Latina, se ha observado cómo distintos países participan en mesas de cooperación para definir estrategias de implementación de la formación técnica y tecnológica, por medio del impulso de proyectos enfocados en este tipo de educación. Y es que además de su éxito en países como Alemania, la región latinoamericana ha tenido buenos resultados a nivel social y económico como son los casos de Colombia y Chile (Sevilla 2017b). Es por ello que sobre dichos países se han concentrado los estudios existentes.

El enfoque en la formación técnica profesional de nivel superior se realiza con base en lo indicado por Sevilla y Dutra (2016), quienes en el informe “La Enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030” plantean que, una de las políticas públicas en materia de educación técnico profesional transversal en toda la región es considerar a esta formación como de nivel superior o nivel terciario, ya que la obtención de títulos de nivel secundario no son suficientes para que los profesionales accedan a buenos empleos y mejoren su capacidad de innovación. Esto coincide

con lo planteado por Vila, Dávila y Gines (2010) acerca de que las competencias de innovación son adquiridas cuando los individuos poseen una mayor trayectoria educativa.

A continuación, se presenta la metodología para la selección del caso de estudio.

## **2.2. Selección del caso de estudio**

La selección del objeto de estudio se realizará empleando la técnica de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), la cual permite determinar el caso a abordar dentro de la presente investigación por medio del análisis de condiciones. Esta técnica permitirá determinar cuál o cuáles de los casos, presenta una configuración específica de factores que llevan a un resultado determinado, es decir, permite analizar los efectos de cada una de las condiciones sobre un resultado, tomando en cuenta que los efectos de estas condiciones no se superponen.

Esto permite determinar el caso a investigar con base en el análisis de condiciones y de forma empírica. Sin embargo, previo a la aplicación del QCA se realizará una delimitación de los posibles casos, para lo cual se aplicará el criterio de ubicación geográfica, que será América del Sur. Esto debido a que en esta región la formación técnico profesional se encuentra en proceso de consolidación importante, ya que muchos Estados con el apoyo de la Cepal y la Unesco están trabajando en pro de fortalecer este tipo de formación.

Una vez realizado el proceso de selección geográfica, se establecieron las condiciones que impulsaron el crecimiento económico de los países de la región para lo cual se emplearon condiciones que se articulan con la teoría de formación del capital humano y el crecimiento económico. Para ello, se consideró lo planteado por Shultz (1960); Londoño (1996); Vila, Dávila y Gines (2010); Briceño (2011); Ferreyra (2017), Sevilla (2017b) y Tomaselli (2018). Las condiciones analizadas fueron: a) políticas de expansión del acceso a la Educación Superior (ES)-gratuidad, b) tasa de crecimiento promedio positiva del índice de innovación de América del Sur (2013-2017), c) tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) mayor al promedio de América del Sur (2013-2017), d) tasa de crecimiento de la población empleada, mayor al promedio de América del Sur (2013-2017), e) Educación Técnico Profesional de tercer nivel y, f) tasa de crecimiento económico mayor al promedio de América del Sur, considerando como variable de medición la tasa de crecimiento del PIB al año. Definidas las condiciones, se procedió a realizar una tabla de verdad (Tabla 2.1) para determinar el caso de estudio.

**Tabla 2.1. Tabla de condiciones y países**

Países	Políticas de Expansión de la matrícula ES	Tasa de crecimiento de la PEA > promedio de AS (2013-2017)	Tasa de crecimiento de la Población empleada > promedio de AS (2013-2017)	EFTP de tercer nivel	Tasa de Crecimiento económico > promedio de AS
Venezuela	0	0	0	1	1
Colombia	1	0	0	1	1
Ecuador	1	1	1	1	1
Perú	1	0	0	1	1
Bolivia	0	1	1	1	1
Chile	1	0	0	1	1
Argentina	0	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	1	1
Paraguay	0	1	1	0	1
Brasil	0	0	0	1	1

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Shultz (1960); Londoño (1996); Vila, Dávila y Gines (2010); Briceño (2011); Ferreyra (2017), Sevilla (2017b) y Tomaselli (2018).

En la Tabla 2.1, la presencia de cada condición en el país es expresada con el número 1, en caso contrario se coloca 0. El detalle de cada condición se detalla a continuación: 1) políticas de expansión del acceso a la ES: considera los países que han desarrollado políticas públicas de expansión del acceso a la Educación Superior, para lo cual se tomó como referencia lo planteado por Ferreyra et al. (2017); 2) tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) mayor al promedio de América del Sur (2013-2017): datos tomados de la Cepal; 3) tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017): datos tomados de la Cepal; 4) tasa de Crecimiento económico (PIB) (2013-2017) mayor al promedio de América del Sur: datos tomados de la Cepal; y, 5) EFTP de tercer nivel: condición obtenida de la información de cada país y de los datos constantes en la publicación de Sevilla (2017b).

Finalmente, se realizó una revisión de la literatura especializada en formación profesional y educación superior, donde se evidenció que por parte de la ciencia política se han realizado investigaciones centradas especialmente en la educación superior impartida por las

universidades. Asimismo, es evidente que en caso de abordar las temáticas de formación técnico profesional, en su mayoría las investigaciones se centran en analizar el caso de países como Chile, Brasil, Colombia y Argentina, mientras que otras naciones no han sido analizadas a profundidad.

La revisión de la literatura se realizó a partir de una revisión de los repositorios y bases de datos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Andina, Google Scholar, Taylor and Francis, la Unesco, la Cepal, el Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

Una de las organizaciones que ha centrado sus estudios en este tipo de formación y su evolución en América Latina ha sido la Cepal, la cual ha producido dos publicaciones sobre la temática de formación técnico profesional. En el caso de Ecuador, subdivididas en dos áreas de estudio. En el primer caso, se encuentra el área de Asunto de Género denominado “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador” (García 2019), el cual tiene como objetivo principal presentar las problemáticas suscitadas por la segregación de la que son víctimas las mujeres por los roles sociales asignados al momento de elegir una carrera técnica y tecnológica y las complicaciones de insertarse dentro del mundo laboral.

La segunda publicación es “La educación técnica en el Ecuador: el perfil de sus usuarios y sus efectos en la inclusión laboral y productiva” (Tomaselli 2018). Esta publicación aborda la temática del rol que ejerce la educación técnica como impulsora del desarrollo económico, de la reducción de desigualdades sociales, del desarrollo económico y de la inclusión social, lo cual ha tomado relevancia dentro de las políticas públicas de la región en los últimos años.

Las publicaciones mencionadas, si bien realizan un recorrido sobre el contexto de la formación técnico profesional en el Ecuador y describen las características de este nivel de formación de manera general, carecen de un análisis del cambio institucional suscitado y sus efectos sobre las políticas públicas. Además, se ha identificado que en los demás documentos y publicaciones referentes a la formación técnico profesional se considera el caso del Ecuador a nivel comparativo con otros países de la región, donde se realizan trabajos descriptivos acerca de su situación, sin profundizar en los aspectos políticos que envuelven a esta

formación. Esto se ha visto en las publicaciones desarrolladas por la Unesco, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

En el año 2021, la Unesco presentó un estudio acerca de la Educación y Formación Técnico Profesional (EFTP) en Ecuador, revisión política (Martínez 2021). Este documento refleja una revisión de la política pública diseñada en el marco de la construcción del Subsistema de Formación Técnico Profesional que considera a la Educación Técnico Profesional de nivel medio con la Formación Técnico Profesional de nivel superior. Este análisis realiza una revisión de las últimas políticas públicas diseñadas de cara a la reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2018 (Asamblea Nacional 2018).

El estudio constituye un insumo para la presente investigación, ya que recoge elementos importantes de la política diseñada. Por otro lado, dentro de la revisión de la Literatura se ha podido evidenciar que las investigaciones realizadas en el marco de la educación superior se han centrado en analizar los fenómenos y resultados de las políticas públicas relacionadas con las Universidades, dejando de lado los efectos sobre los institutos superiores técnicos y tecnológicos.

Uno de los resultados interesantes de la revisión de la literatura es que en los países que no tienen este nivel de formación consolidado, las publicaciones no son representativas. Lo que se refleja en los resultados de la publicación “El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina” de Basabe-Serrano y Huertas (2018), donde, se indica que los países sobre los cuales existe mayor cantidad de publicaciones en el ámbito de la ciencia política son: Chile, Colombia, Brasil y Argentina.

No obstante, en uno de sus hallazgos se revela que el interés por estudiar al Ecuador por parte de la academia se ha acrecentado en los últimos años. Desarrollar un estudio de caso enfocado en la temática de formación técnico profesional en el país ecuatoriano constituirá un aporte a la Literatura especializada, ya que evidentemente se observa un vacío teórico en ese ámbito.

### **2.3. Diseño de la investigación**

El diseño de la investigación se encuentra enmarcado bajo la teoría del neo-institucionalismo histórico, ya que se centra en el cambio institucional de la formación técnico profesional de nivel superior y su efecto en la evolución de las políticas públicas, considerando un enfoque de cálculo de los actores y el *path dependence*. La delimitación temporal se desarrolla con base en las afirmaciones teóricas planteadas en el Capítulo 1, las cuales sostienen que la

formación de nivel superior, especialmente la técnico profesional, es uno de los elementos necesarios para impulsar el crecimiento económico y la movilidad social, debido a que es la vía principal para adquirir competencias y habilidades especializadas; promoviendo la rápida inserción de los profesionales en el mercado laboral (Tomaselli 2018).

El análisis iniciará a partir del año 1998 cuando en el Artículo 74 de la Constitución del Ecuador (1998)<sup>1</sup> se establece que el sistema de Educación Superior estará compuesto por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. Sin embargo, se puntualiza que los institutos técnicos y tecnológicos, aunque impartirán formación de nivel superior, no se concibe de tercer nivel como la ofertada por las universidades. En el año 2018, el marco temporal finaliza, bajo la idea de la revalorización de la formación técnico profesional, considerándola formación de tercer nivel y equiparándose con la formación ofrecida por las universidades.

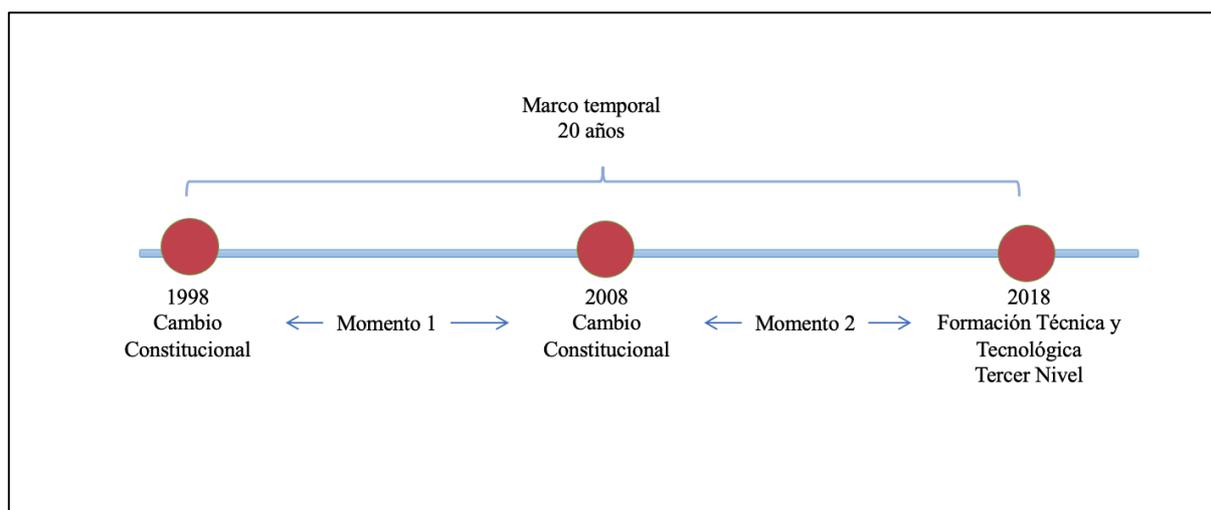
El marco de estudio se divide en dos momentos en los cuales se produjeron sucesos políticos, económicos y sociales importantes en el Ecuador, de los cuales resultaron cambios institucionales profundos, dando como resultado la promulgación de dos nuevas constituciones. El primer momento es desde el año 1998 hasta el 2007, y el segundo momento es desde el 2008 hasta el 2018. Los años 1998 y 2008 se caracterizan por ser dos periodos en los cuales se producen cambios constitucionales, y es cuando se considera a la formación técnico profesional dentro del sistema de Educación Superior.

El marco temporal finaliza en el año 2018, en el cual se alcanza el último cambio institucional en materia de formación técnica superior, cuando se consolida el cambio institucional suscitado en 1998. En este contexto se le reconoce como formación de tercer nivel y se le equipara con la provista por las universidades. Esto con base en la idea de la revalorización de la formación técnica profesional de nivel superior (formación técnica y tecnológica), que se encuentra vigente desde el año 2008 (Figura 2.2).

---

<sup>1</sup> Constitución de la República de Ecuador, 10 de agosto de 1998, (Asamblea Nacional Constituyente, Riobamba, Ecuador).

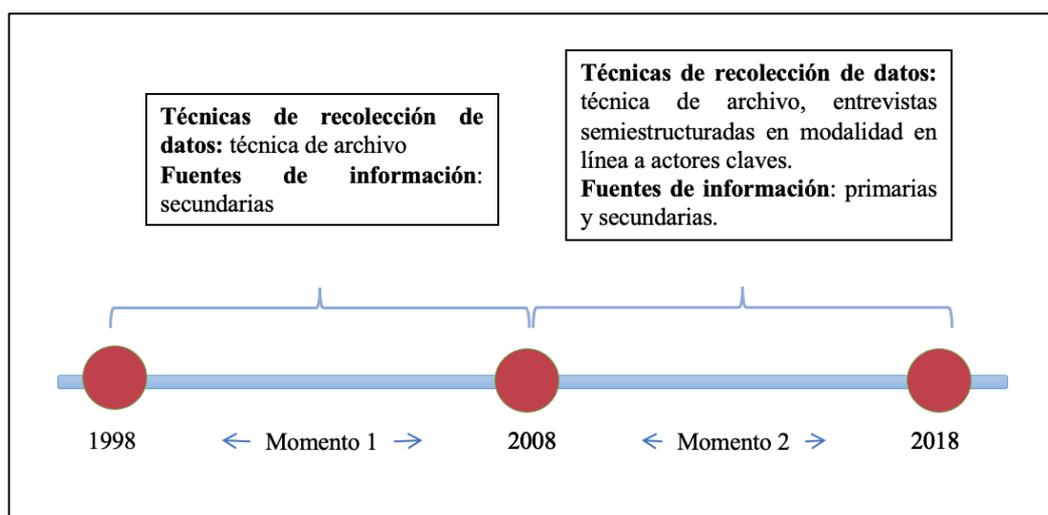
**Figura 2.2. Definición Temporal del Estudio**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Knight (1992) y North (1993).

A continuación, se detallan las técnicas de recolección de datos que serán empleadas durante la investigación (Figura 2.3). Se contempla una primera instancia en la cual se emplearán únicamente fuentes secundarias de información mediante la aplicación de técnicas de archivo. Esto debido a que la existencia de limitación para desarrollar las entrevistas con actores que participaron en el proceso de toma de decisiones en este periodo. En un segundo momento de la investigación, se pretende recopilar información de fuentes primarias y secundarias. La técnica para la recopilación de información por fuentes primarias es la entrevista a actores clave y para recopilar información secundaria se aplicará la técnica de archivo.

**Figura 2.3. Técnicas de recolección de información**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Knight (1992) y North (1993).

Los actores clave seleccionados para las entrevistas son:

- Subsecretario de Formación Técnica, Tecnológica, de Artes, Música y Pedagogía en el periodo 2012 – 2016.
- Gerente del Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador (2013-2016).
- Director de Planificación Académica, Técnica y Tecnológica de 2016-2018
- Subsecretario de Formación Técnica y Tecnológica 2018 – 2019.

La selección de los actores entrevistados se realizó considerando lo planteado en el marco teórico – metodológico, ya que estos fueron sujetos políticos tomadores de decisiones en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, institución rectora de la política pública en materia de Educación Superior en el Ecuador. Además, por los cargos desempeñados fueron elementos fundamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Las preguntas realizadas a los actores buscan obtener insumos que permitan comprender la evolución y alcances de las políticas de formación técnico profesional implementadas durante el periodo 2008-2018, así como conocer las relaciones existentes entre los actores involucrados en la toma de decisiones. Esto debido a que en este periodo la formación técnico profesional era un elemento relevante en la consecución de los objetivos de los planes nacionales de desarrollo del Ecuador (Ver en Anexo 1, las preguntas formuladas a los actores clave). El levantamiento de esta data complementa la información obtenida en el levantamiento de información secundaria.

A partir de lo anteriormente expresado, se plantean como objetivo de investigación: identificar los determinantes políticos, sociales y económicos que propiciaron los cambios institucionales en materia de formación técnico profesional, así como el efecto de estos cambios sobre la evolución de las políticas públicas bajo los marcos de análisis establecidos para el efecto.

### Capítulo 3. Los inicios de la formación técnica profesional en el Ecuador

El presente capítulo tiene el objetivo de presentar los resultados obtenidos del primer momento de la investigación, para lo cual se plantea en un inicio los resultados de la ejecución del QCA para la selección del caso. En segundo lugar se presenta en calidad de antecedente un breve repaso de la formación técnico profesional desde la creación de las escuelas de artes y oficios hasta 1979 para identificar los determinantes políticos, económicos y sociales del cambio institucional de 1998. En tercer punto se plantea la coyuntura crítica y el cambio institucional de la formación técnica y tecnológica y en un cuarto punto se muestran las políticas públicas de formación técnica y tecnológica del periodo de 1998 a 2007.

#### 3.1. Selección del Caso

La selección del caso se realiza aplicando el análisis de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) a la tabla de verdad construida en el capítulo dos. El objetivo de aplicar este proceso es para realizar la selección del caso de estudio.

Los resultados de la aplicación del QCA muestran cuáles son los países que cumplen con todas las condiciones establecidas para alcanzar el crecimiento económico, considerando lo planteado en la literatura de formación de capital humano. Para efectos del presente estudio, se observa que el único país que cumple con las condiciones planteadas es Ecuador, mientras que los otros países no cumplen con todas las condiciones identificadas.

**Tabla 3.1. Resultados de la aplicación del modelo QCA en el software Tosmana**

Casos	Condiciones
Venezuela, Brasil + Colombia, Perú, Chile	Tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){0} * Tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){0} * EFTP de tercer nivel{1} +
Venezuela, Brasil + Uruguay	Políticas de Expansión de la matrícula ES{0} * Tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){0} * Tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){0} * EFTP de tercer nivel{1}

Bolivia	Tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * Tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * EFTP de tercer nivel{1} * Políticas de Expansión de la matrícula ES {0}
Ecuador	Tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * Tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * EFTP de tercer nivel{1} * Políticas de Expansión de la matrícula ES {1}
Paraguay	Políticas de Expansión de la matrícula ES{0} * Tasa de crecimiento promedio positiva del Índice de innovación América del Sur (2013-2017){1} * Tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * Tasa de crecimiento de la Población empleada mayor al promedio de América del Sur (2013-2017){1} * EFTP de tercer nivel{0}

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de los resultados obtenidos de la aplicación del QCA.

Los resultados analizados esbozan una hipótesis de trabajo, donde el crecimiento económico que tuvo el Ecuador en el periodo establecido pudo relacionarse con la implementación de las políticas de formación de capital humano, especialmente las relacionadas con la formación de educación superior, dentro de las cuales se incluye la formación técnica profesional. A continuación se presenta la evolución de las políticas de la educación técnico profesional .

### **3.2. Un breve repaso de la evolución de la educación técnico profesional hasta 1979**

Durante el gobierno de Gabriel García Moreno se fundó la primera escuela de artes y oficios en la ciudad de Quito bajo el nombre de Protectorado Católico de Quito, en el año 1869. Esta institución tenía como objetivo principal formar a la población en los artes y oficios artesanales más demandados de la época. Primeramente, se encontró bajo la rectoría de los Hijos de la Salle hasta el año de 1888, cuando se transfirió a la rectoría de los Hermanos Salesianos, quienes prácticamente manejaban el quehacer educativo del periodo con buenos resultados (Vargas 1965; Bolaños, 2012). Las instituciones educativas en aquella época se ubicaban principalmente en las capitales de las provincias.

En este periodo, se observa un repunte de la educación en el país debido a la visión del presidente García Moreno, quien, como líder político, comprendía la relevancia de la educación como un elemento liberador de la sociedad, así como uno de los mecanismos para impulsar el desarrollo de las industrias del país, mediante la formación de jóvenes en oficios y en las ciencias para el trabajo. No obstante, si bien se mantenía una misma visión de la educación en oficios y ciencias, estas tenían una marcada diferencia.

Las escuelas de oficios estaban dirigidas para formar a la población de recursos bajos para el trabajo físico, mientras que la educación general y especial (ciencias) era para la población perteneciente a la burguesía (Llumiyinga 2017). El impulso de la educación para el trabajo se fundamentó en la premisa de que: “un oficio bien aprendido es tan noble como una ciencia” (La educación técnica 1898, 13). Además, este impulso a la formación en oficios respondía a la emergencia de mitigar el enciclopedismo en la sociedad y evitar el abarrotamiento del mercado laboral. Tales problemáticas se habían suscitado en países como Suiza y en las naciones independizadas de España, que buscaban aprovechar la época de industrialización (La educación técnica 1898).

En la escuela de artes y oficios se impartían clases de mecánica, carpintería, encuadernación, tablería, entre otras, las cuales estaban dirigidas fundamentalmente para los hombres mestizos e indígenas. Las mujeres, mestizas e indígenas, tenían acceso a esta escuela; sin embargo, los oficios se relacionaban con las actividades de los hogares como el tejido de mimbre y alfombras, para lo cual la institución contaba con talleres especializados. A esta institución ingresaban los estudiantes desde los 14 años, edad en la que finalizaban la primaria.

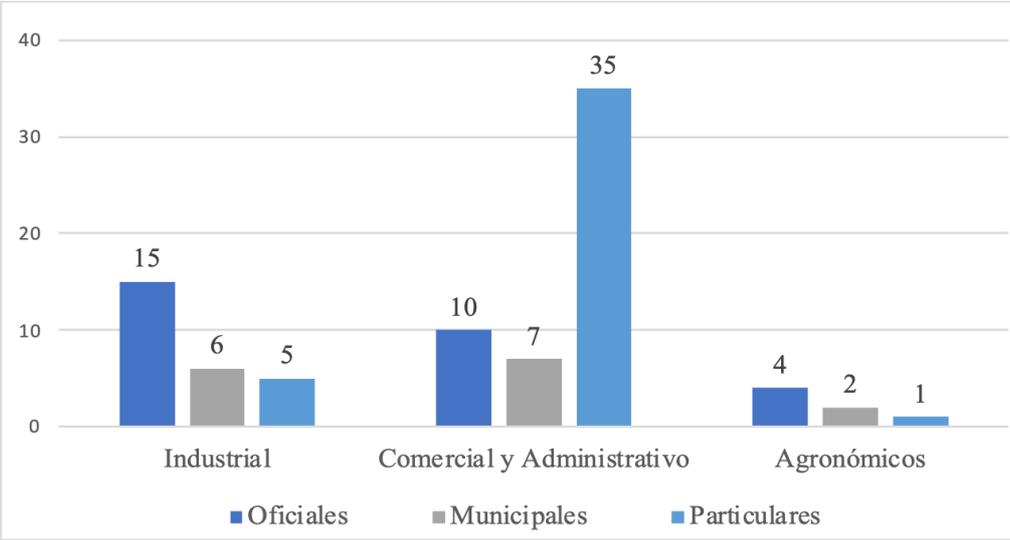
La segunda Escuela de Artes y Oficios fue inaugurada en Riobamba durante el gobierno de Antonio Flores Jijón (1888-1892). De la misma manera, en el gobierno de Luis Cordero (1892–1895) se abrieron talleres en las ciudades de Guayaquil y Cuenca. Como resultado de la continuidad de las políticas de educación técnica se obtuvo un aumento en la movilidad social de la época y la demanda de este tipo de educación se fue acrecentando conforme el paso del tiempo. No obstante, bajo la rectoría de los Salesianos se buscó una forma de revalorizar esta educación mediante el reconocimiento académico al formar “obreros calificados, cultos y con reconocimiento social” (Bolaños 2012, 8).

Las políticas de impulso a la educación técnica mediante la profesionalización de la población en oficios específicos se enmarcaron a partir de lo establecido en el Artículo 12 de la

Constitución del Ecuador de los años 1861 y 1869, donde se promovía la educación pública para el progreso de la ciencia y el arte con el fin de impulsar la mejora de la República. Además, en el Concordato de 1862 se plasmó que: la educación se encontraba bajo el control de la Iglesia y la Ley de Instrucción Pública de 1863, la cual en su Artículo 2 indica que la Iglesia y el Ministerio de Instrucción Pública estarían encargados de la implementación de la política educativa (Congreso Nacional 1863).

Posteriormente, se crearon más instituciones enfocadas en la educación de oficios y técnicas especiales. Estas eran laicas conforme a las políticas de secularización planteadas por Eloy Alfaro. Además, se decreta la gratuidad de este tipo de formación a nivel público. Se mantuvo el concepto de que este tipo de formación se dirigía para que las personas de bajos recursos pudiesen vincularse al ámbito laboral para responder a las necesidades de capital humano de la industria; Sin embargo, tal y como se observa en la Figura 3.1. la oferta de colegios técnicos particulares centraba su oferta en el área del comercio y administrativo, ya que la formación en este ámbito no requería altos niveles de inversión en maquinaria, mientras que, la oferta de las instituciones oficiales o públicas y municipales se centraba en el ámbito de la industria y en los agrónomos.

**Figura 3.1. Distribución de colegios técnicos en el año 1951**



*Fuente:* Rubio (1951).

La implementación de la educación en oficios contaba con recursos económicos provenientes de la Iglesia, que permitía que fuese de calidad y contase con maquinaria, instrumentos, herramientas y docentes capacitados. Sin embargo, una vez que se separa de la Iglesia

Católica y depende del presupuesto estatal se observa una baja en los parámetros de calidad, ya que no se contaba con el presupuesto suficiente para su ejecución, siendo así, que la educación técnica no aportaba en plenitud a la mejora de las competencias de los trabajadores (Haro 1954).

La problemática del presupuesto afectaba enormemente a este tipo de educación, ya que la misma requería contar con maquinaria e insumos especializados para que su implementación tuviera los resultados positivos. En el año de 1954 se contaba con un total de 29 colegios técnicos fiscales u oficiales, de los cuales 11 tenían a su disposición infraestructura propia para funcionar (Haro 1954).

A pesar de las problemáticas existentes en la implementación de esta formación, su enfoque se mantenía. Esta educación, además de contribuir con el desarrollo económico nacional mediante el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, para mejorar el nivel de vida y el bienestar del pueblo ecuatoriano, buscaba: “Formar la personalidad integral del hombre. Es su interés cultivar en cada individuo los valores espirituales y morales y a la vez habilitar y adiestrarle en un oficio u ocupación, para que produzca más en el menor tiempo empleando el menor esfuerzo” (Haro 1954, 53).

Estos objetivos se planteaban lograr mediante la formación de profesionales para satisfacer las necesidades de los sectores industriales del país, tomando en cuenta su pertinencia, eficiencia y generación de nuevas oportunidades laborales. Sin embargo, el proceso de industrialización forzó a que las problemáticas en la gestión de la educación técnica se mantuviesen y acrecentaran, ya que no existían los recursos necesarios para su implementación. Por ello, la creación de las instituciones de educación técnica no fue desarrollada en su totalidad bajo criterios de pertinencia como se esperaba, sino más bien obedeció en ciertos casos a influencias políticas (Haro 1954; Bastidas 1954; Bastidas 1965). Esto provocaba que existieran instituciones sin la vocación pertinente para el territorio en el que se ubicaban.

En esta época las problemáticas que aquejaban a la educación técnica eran: falta de recursos económicos para adquirir equipamiento, tierras, talleres, bibliotecas, entre otros recursos; talleres, bibliotecas y equipamiento obsoleto; falta de docentes calificados; escasez de oferta académica y planes de estudios definidos acorde a las potencialidades del territorio, así como falta de espacios de orientación vocacional para evitar el fracaso profesional de los

estudiantes (Rubio 1951). La existencia de estas problemáticas provocaba que en ciertos colegios técnicos prevaleciera la formación teórica en lugar de la práctica, desapegándose del espíritu de la educación técnica.

En este sentido, por parte del Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación de la época se estableció una estructura organizacional para viabilizar la implementación adecuada de las políticas de educación técnica. Este consideraba como elemento primordial la articulación con tres actores clave: el área de orientación vocacional, el cuerpo técnico de supervisión y los consejos consultivos con sectores industriales (Mallart 1954). Estos actores buscaban coordinar la implementación de la enseñanza industrial, comercial, agrícola y de manualidades femeninas, la supervisión adecuada en el lugar de estudio y el soporte a estudiantes y graduados (Haro 1954), a fin de que este tipo de formación marque la diferencia.

En la época de la década de 1950, durante el gobierno de Galo Plaza se impulsó la educación técnica con enfoque en la agricultura. Esto debido a que el modelo económico del Ecuador se sustentó en la producción y exportación del banano (Arcos 2008). El objetivo de la educación en este contexto era que los campesinos ganaran competencias técnicas para mejorar el trabajo en la tierra. Lo dicho era una forma de materializar la idea de Estado desarrollista y moderno (Ayala 2008), porque con eso se pretendía que los procesos productivos del agro fuesen realizados de manera eficiente, además de evitar la migración del campo a la ciudad por la falta de retribución del trabajo agrario.

La idea del gobierno con el desarrollo, mejora y fortalecimiento de las competencias en los campesinos era impulsar la disminución de los costos de producción y se potenciaría una vida digna en esta zona (Arcos 2008). En este periodo, el Ecuador vivió una estabilidad económica y política (Ayala 2008). La educación técnica era percibida como un mecanismo para formar mano de obra apta para desarrollar actividades productivas. Se reconocía su valía; sin embargo, la prevalencia de las problemáticas de esta formación se mantuvo en esta época y no pudieron ser resueltas por el Ministerio de Educación y Cultura, que era el encargado de solventarlos.

Los siguientes gobiernos continuaron con el impulso de la tecnificación del sistema agrario y del acceso al sistema educativo en general, especialmente con los recursos provenientes del “boom petrolero”. Siendo así, en la reforma educativa de 1964 se estableció la estructura del

sistema educativo en la que se consideraban las especialidades técnicas como parte de la educación formal del bachillerato. Esto estuvo acompañado del crecimiento de la población urbana que se desarrolló en esa época (Ayala 2008).

Desde 1960 en el ámbito económico el modelo agroexportador cayó en crisis y dio paso a un modelo enfocado en la industrialización y las finanzas, lo que tuvo un eco en el ámbito político y social, cambiando la forma de percibir a la sociedad, la estructuración política y sus alianzas (Ayala 2008). No obstante, el crecimiento del sector educativo en todos sus niveles continuaba, dado la influencia de la política de la “reforma orientada al acceso”. Por ello, a nivel nacional, la cantidad de personas que accedían a la educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria aumentó notablemente y sobre todo en el sector urbano (Arcos 2008).

En el periodo del Régimen Militar se promulgó en el año 1977 una nueva Ley de Educación, la cual establecía la creación del ciclo post - ciclo diversificado. En esta época, la formación técnica-profesional se enfocaba en las áreas técnica, tecnológica, de artes y pedagogía (Tomaselli 2018). El crecimiento de instituciones educativas y de los estudiantes que accedían a la formación superior aumentó constantemente (Arcos 2008). Sin embargo, esta expansión del acceso rebasó la capacidad del sistema de Educación Superior, pues los cupos eran insuficientes para cubrir la demanda de todas las personas que deseaban estudiar. Esto dado que existían 19 universidades particulares y siete públicas. Sin embargo, el crecimiento de los colegios técnicos se mantenía.

Este fragmento de la historia evidencia que desde la creación de las escuelas de artes y oficios existió una desvalorización social de la formación técnico profesional frente a la formación académica impartida por las universidades, a pesar del discurso de ennoblecimiento de esta formación. No obstante, se reconoció a este tipo de educación como una forma efectiva de profesionalización para impulsar la inserción laboral de las personas de escasos recursos y potenciar la industria de la época. En el marco institucional, esta era dirigida por la Iglesia y regentada por una entidad pública, por lo que contaba con presupuesto público y privado para su funcionamiento. No obstante, el mayor peso económico de esta formación recaía sobre la iglesia.

A partir de la secularización del Estado, durante la presidencia de Eloy Alfaro, la formación técnico profesional pasó a manos estatales, momento en el que iniciaron las problemáticas relacionadas con la falta del presupuesto. Las carencias fueron notables en las trabas que tuvo

este ámbito de la educación durante su implementación. El cambio afectó principalmente a la educación pública, ya que estas dependían directamente de los recursos del Estado, que no tenían la capacidad de dar atención a las necesidades de las instituciones que las conformaban, las cuales se centraban en infraestructuras, talleres y equipamiento.

Por otro lado, una prioridad de esta formación desde su inicio fue su pertinencia territorial, articulación con los sectores industriales, y la necesidad de contar con docentes capacitados para impartir y supervisar el proceso de enseñanza. Estos elementos han sido percibidos como elementos primordiales para su efectividad. No obstante, por las condiciones existentes del día falta de presupuesto no se pudo lograr una adecuada implementación. A pesar de ello, entre las políticas públicas generadas se consideraron las enmarcadas en la creación de comités consultivos para la definición de programas formativos, el fortalecimiento académico de los docentes, la necesidad de provisionar de infraestructura especializada (talleres, gabinetes y bibliotecas) a los espacios de formación y su pertinencia a nivel territorial.

En este sentido, se puede evidenciar que si bien desde su implementación la formación técnica profesional fue considerada una forma adecuada de formación profesional, sin embargo, por sus necesidades específicas para ser ejecutada de forma óptima hubo distintos inconvenientes relacionados con el ámbito económico, que impidieron que se alcance todo su potencial. Aspectos que acompañaron a esta formación a lo largo de los años.

Estos factores históricos relacionados con la formación técnico profesional dan pie a los determinantes políticos, económicos y sociales que anteceden al cambio institucional de 1998. El presente análisis brinda una mirada acerca de cómo la educación y formación técnico profesional era concebida y el rol que esta tenía dentro de las opciones de formación de las personas de escasos recursos. Además, se observa la evolución de la formación y de las problemáticas que la han aquejado a lo largo de los años, especialmente las relacionadas con aspectos de infraestructura, equipamiento, talleres y herramientas.

### **3.3. Determinantes políticos, económicos y sociales del cambio institucional de 1998**

- Determinantes políticos

En el año 1998, el cambio institucional se produjo como resultado de una crisis social, política, económica e institucional, la cual se relaciona con un rechazo de las clases políticas a la Constitución de 1979. Esta Constitución de corte progresista, reconocía derechos sociales y un rol predominante del Estado en la economía del país y frente a las políticas sociales, es

decir, era de corte keynesiano y apuntaba al desarrollismo con base en los ingresos petroleros. La Constitución establecía un marco institucional para favorecer a las clases sociales medias y bajas, garantizando la ejecución de procesos de redistribución de la riqueza (Miño 2008). Por ello, en el ámbito de las políticas educativas se consideraba a esta gratuita y laica en todos sus niveles.

No obstante, la implementación de la Constitución y de las políticas progresistas se vio truncadas por problemáticas endógenas y exógenas. Esto debido a la desorganización interna del gobierno de Jaime Roldós y los problemas limítrofes con el Perú de 1981, lo que obligó a que la implementación de las políticas progresistas no se realizase a plenitud (Ayala 2008). Oswaldo Hurtado asume la presidencia en 1982 después del fallecimiento Jaime Roldós. El gobierno de Hurtado se caracterizó por su organización y coherencia. Esto le ayudó a hacer frente a la recesión económica a la que se enfrentaba el país por la disminución de las exportaciones y los efectos del desastre causado por el Fenómeno del Niño, que afectó a la región de la costa con inundaciones y cuantiosas pérdidas económicas.

La sociedad reclamaba políticas que permitieran salir de la crisis a la que se enfrentaban la mayoría de los ecuatorianos. Sin embargo, las políticas tomadas por el gobierno para paliar las problemáticas económicas y dar atención a las necesidades de la población eran de corte neoliberal, favorecían a las élites económicas y se alineaban con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (Ayala 2008).

Durante este gobierno se reforma la Ley de Educación y Cultura (Congreso Nacional 1983) para organizar el sistema de educación. Por ello, se establece en su Artículo 7 la estructura del sistema formal de educación, que incluye los niveles de pre-primaria, primaria y media. El Artículo 10 de la misma Ley determina la estructura del ciclo medio, el cual consiste en básico, diversificado y especializado. En el Artículo 13, la ley especifica que por ciclo especializado se entiende el que es impartido por los institutos técnicos, tecnológicos y técnicos superiores que se enfocan en la formación y capacitación de profesionales de nivel medio en carreras prácticas. Además, se puntualiza que este tipo de formación y su titulación no es equiparable a la de las universidades y escuelas politécnicas (Congreso Nacional 1983).

En el año 1984, asume el gobierno León Febres Cordero, quien continuó con la políticas económicas neoliberales, las cuales se enfocaban en la reducción de la incidencia del Estado, el aumento de las privatizaciones de distintos sectores y el favorecimiento de demandas de

banqueros, sectores empresariales y exportadores, quienes continuaban ejerciendo una fuerte influencia en el manejo político del país (Miño 2008). Además, el gobierno se caracterizó por su carácter autoritario, las violaciones a los derechos humanos y sus políticas económicas.

En términos de la formación técnica profesional de nivel medio, se apostó por mejorarla e impulsarla, ya que se percibió a esta formación como una estrategia para descongestionar a las universidades, brindando una educación que correspondiera a las demandas productivas e impulsara el ingreso de los individuos en el mercado laboral. Por ello, Febres Cordero promovió la creación de varios colegios técnicos públicos y particulares. Esto provocó que aumentaran más las instituciones educativas particulares respecto a las instituciones públicas. Ese fenómeno se dio porque a la vista del sector particular resultaba rentable crear instituciones educativas (Oviedo 2018).

Bajo este contexto, en el año de 1988 sube a la presidencia Rodrigo Borja, con la promesa de realizar cambios sociales y económicos en favor de las clases medias y bajas, aplicando políticas de ajuste gradual. No obstante, no existió un cambio en la dirección económica del país en términos económicos. En el ámbito social, se anunció la garantía de los derechos humanos y libertades. Se impulsaron programas educativos enfocados a la alfabetización de la población. En el ámbito territorial, para evitar enfrentamientos con el Perú, se establecieron acuerdos de paz (Ayala 2008).

En el marco de la formación técnico profesional y la educación en general, se mantuvo en aumento la creación de las instituciones educativas. Sin embargo, este tipo de formación no contaba con una norma específica para su creación y funcionamiento (Bastidas 1965). Por ello, en 1990 se desarrolla la norma que establece que la creación de ciclo post-bachillerato no universitario sería viable en colegios que contaran con la capacidad administrativa y financiera para ampliar sus oferta académica de manera adecuada.

En 1992, llega al poder Sixto Durán Ballén con un programa de políticas neoliberales estricto, el cual tuvo como resultado un despido masivo de servidores públicos, impulso de las privatizaciones en varios sectores, la eliminación de subsidios a los combustibles y la apertura comercial (Ayala 2008; Miño 2008). En el gobierno se realizaron varias obras públicas, además de exitosos procesos de renegociación de la deuda externa, lo que pudo contener el proceso inflacionario en el que se enfrentaba el país (Ayala 2008).

Durante esta presidencia la proliferación de instituciones de educación técnica y tecnológica continuó como legado del gobierno de Febres Cordero. Sin embargo, este tipo de formación no era considerada como una opción de profesionalización, ya que la misma no era de nivel universitario. Esto provocaba que la mayoría de la población buscara obtener un cupo en la universidad pública o particular. En 1995 se desató un enfrentamiento armado con el Perú a pesar de los acuerdos de paz suscritos, el cual finalizó con la firma del protocolo de Río de Janeiro, lo cual tuvo repercusiones en el bajo crecimiento económico del país (Ayala 2008).

Una vez finalizado el gobierno de Durán Ballén, asumió el poder Abdalá Bucaram en 1997, quien con un discurso populista logró alcanzar la presidencia. Sin embargo, por sus constantes actos de corrupción, implementación de medidas de corte neoliberal enfocadas en el desarrollo de un proceso de convertibilidad y el alza de los precios de los servicios básicos, fue destituido a los seis meses de posesionado, en 1998, en el contexto de una conmoción social en respuesta al alto costo de vida y el cansancio popular por el desgobierno existente.

En este contexto, se da la caída de Abdalá Bucaram y asume el gobierno Fabián Alarcón, quien impulsó un cambio constitucional que buscó institucionalizar las políticas de corte neoliberal que se habían implementado en los últimos 20 años. La Constitución es aprobada en una asamblea integrada en su mayoría por personas de ideología de derecha. Se institucionaliza la reducción del Estado, una participación estatal en la economía limitada, se viabilizan procesos enfocados en la privatización, en la construcción de una estructura económica excluyente y una desregulación del Estado (Ayala 2008; Miño 2008).

No obstante, se realizan varios avances en ámbitos sociales, garantías constitucionales y derechos que no se garantizaban antes, esto es, se reconoce al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico (Miño 2008). Es importante considerar que el cambio institucional suscitado en el ámbito político responde a un proceso de construcción desde el año 1979, debido a la ideología política neoliberal de los presidentes de turno, influenciada por el contexto internacional en el que esta ideología era predominante y que buscaba institucionalizarse en América Latina (Acosta 2002).

- Determinantes económicos y sociales

En el periodo de 1979 a 1997, previo al cambio institucional suscitado en 1998, el Ecuador atravesaba momentos complicados respecto a su economía. El porcentaje de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) durante varios años no superaba el promedio del periodo que

era de 2,85%, siendo el año 1983 y 1987 cuando se experimenta una recesión económica fruto del desastre natural provocado por el fenómeno del niño (1983) y la ruptura del oleoducto que obligó a suspender la exportación de petróleo por seis meses (1987). El Ecuador era un país altamente dependiente de la exportación de petróleo, por lo que las variaciones internacionales del precio afectaban enormemente a la economía nacional.

En el gobierno de Jaime Roldós (1981-1982), el precio del petróleo alcanza el máximo del periodo con 34,50 dólares, esto se refleja en el crecimiento del PIB que alcanza el segundo punto de crecimiento más alto (5,61%). Sin embargo, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado (1982-1984), el Ecuador se vio afectado por el Fenómeno del Niño del año 1983. Esto provocó inundaciones, lluvias torrenciales y desbordamientos de ríos, que dañaron los cultivos de la zona, afectando a las exportaciones y generando pérdidas económicas para la población. Además, en este año el precio del petróleo cayó a 28,10 dólares. La combinación de esos sucesos determinó que en este año la economía ecuatoriana decreciera en un 0,34%, por lo que se declaró la moratoria de la deuda externa y se implementaron políticas de ajuste que afectaron el poder adquisitivo de la población, encareciendo la vida de los ciudadanos.

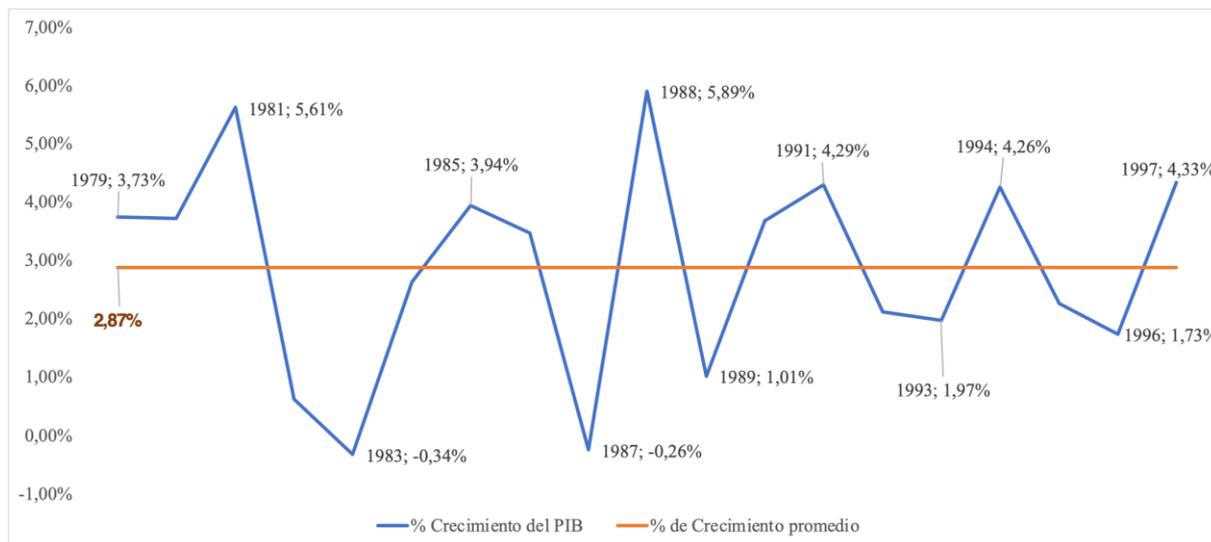
En el marco del gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), en el año 1987, el Ecuador entra en una recesión económica por la suspensión de exportaciones del petróleo a causa de un temblor que rompió el oleoducto (Ayala 2008; Miño 2008). Los precios del petróleo a nivel internacional cayeron a 15,00 dólares, es decir, que un barril valía 12,50 dólares (El Universo 2016). Sumado a esta situación, los problemas sociales se agravaban por el autoritarismo del gobierno, las constantes violaciones a los derechos humanos, escándalos de corrupción y el continuo aumento del costo de la vida.

Por su parte, en el año 1988 el crecimiento del PIB alcanza su mayor valor en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), una vez que se retomaron los procesos de exportación de petróleo y el precio se recuperó alcanzando los 20,30 dólares (El Universo 2016). Esto mejoró paulatinamente la economía nacional. Sin embargo, a nivel político se continuaron implementando las políticas de ajuste para intentar controlar la inflación, que si bien seguía creciendo no lo hacía en las proporciones anteriores. Esto conllevó a que cambios sociales prometidos en campaña no fueran cumplidos.

Posteriormente, en el periodo de gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), se observa que el crecimiento del PIB fluctuó. Esto debido a que los precios del petróleo variaron entre los

13,00 y 20,00 dólares (El Universo 2016), y en el año de 1993 se impulsaron las políticas de apertura comercial. Además, el crecimiento de la economía era volátil (Figura 3.2). A partir del año 1990 la economía, si bien demuestra un cierto crecimiento, resultaba menor que en años anteriores, siendo en cuatro años menor al promedio de 2,87%.

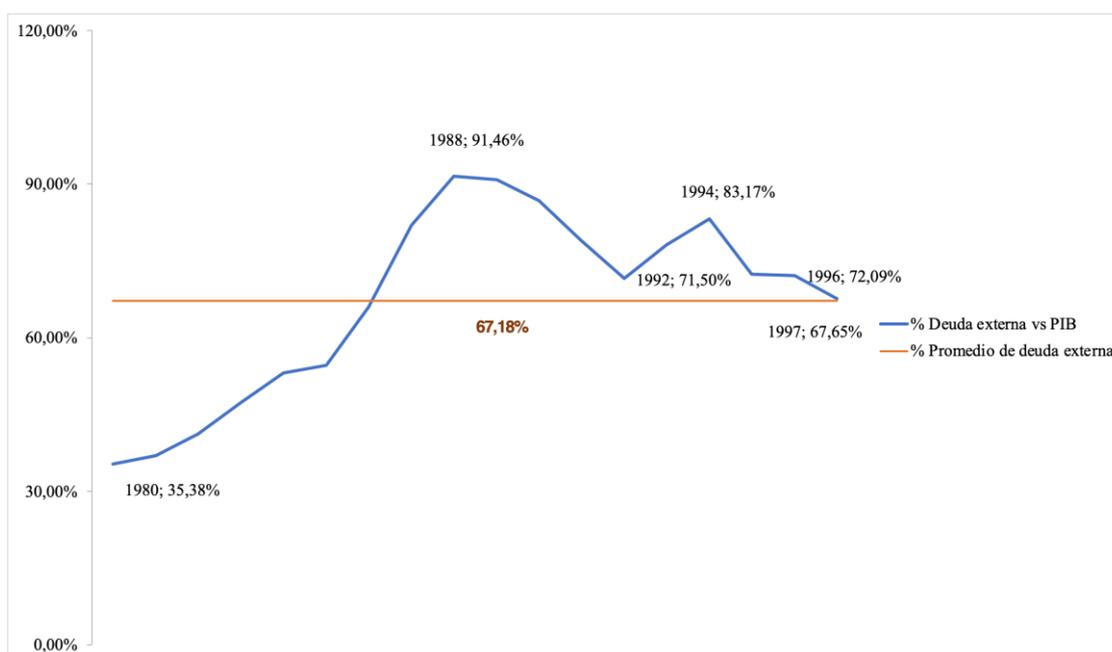
**Figura 3.2. Crecimiento porcentual del PIB anual – Ecuador periodo 1979 - 1997**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Base de Datos del Banco Mundial – Porcentaje de crecimiento del PIB respecto el año anterior.

La variación del crecimiento del PIB se vio acompañada por el aumento de la deuda externa en los diferentes gobiernos. En el año 1988 el porcentaje de la deuda respecto al PIB alcanza su mayor nivel con un 91,46% (Figura 3.3). Esto significó que la economía ecuatoriana para funcionar prácticamente dependía de los préstamos externos y de los precios del petróleo. La adquisición de la deuda influyó para que en el país aplicaran las políticas de recorte y reducción del Estado, es decir, políticas neoliberales conforme a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, que tendrían consecuencias agudas en los altos costos sociales, provocando la caída de la calidad de vida de los ciudadanos.

**Figura 3.3. Porcentaje de la deuda externa en relación con el PIB – Ecuador periodo 1979 - 1997**

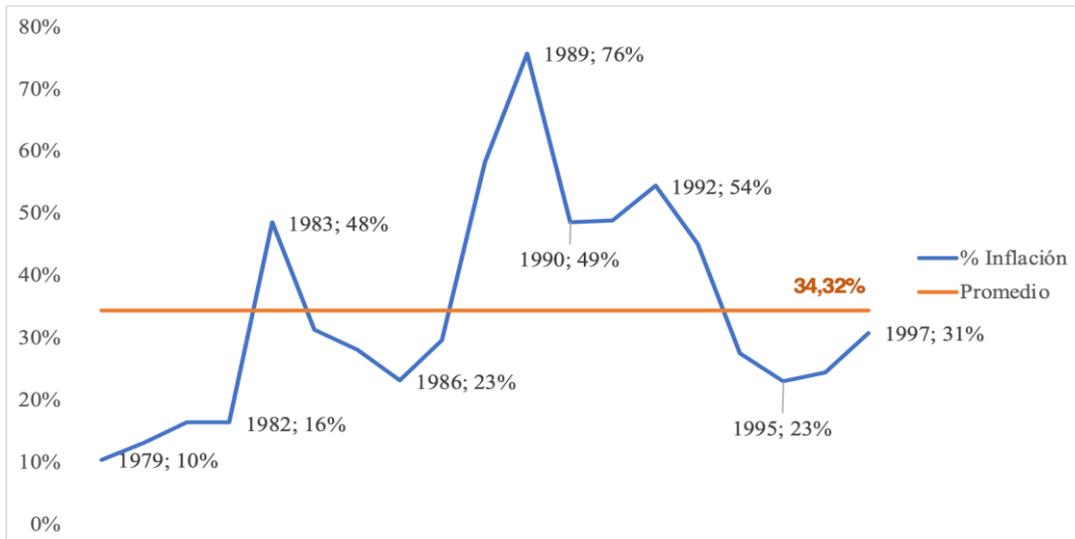


*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Base de Datos del Banco Mundial – Deuda externa

En este contexto, el Ecuador atravesaba problemáticas relacionadas con la inflación, las cuales generaban el encarecimiento de la vida, produciendo varios problemas sociales. En la Figura 3.4 se puede observar cómo la inflación fluctuaba con intensidad. No mantenía un comportamiento sano que reflejase un crecimiento económico, sino que mostraba el encarecimiento de la vida, reduciendo el poder adquisitivo de la población.

En promedio, la inflación fue del 34,43%. En los años 1979, 1982, 1986, 1995 y 1997 resultó menor al promedio del periodo, mientras que en 1983, 1989 y 1992 alcanzó sus puntos más altos. En el año 1989, durante el gobierno de Rodrigo Borja, la inflación llegó al punto máximo de crecimiento del periodo con un 76%. Esta tendencia de crecimiento se mantuvo aunque en porcentajes menores. En 1993, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se logra controlar de cierta manera el crecimiento de la inflación; sin embargo, esta retoma su crecimiento nuevamente por el conflicto del Cenepa.

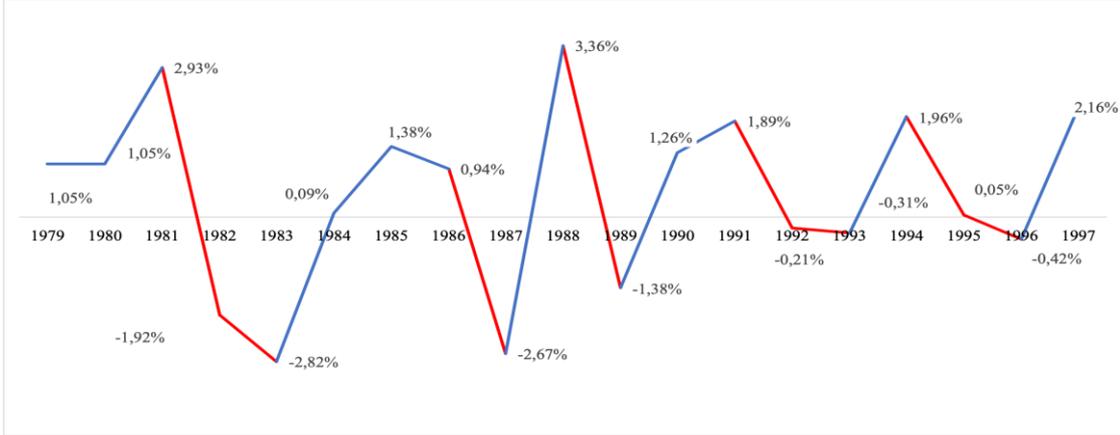
**Figura 3.4. Inflación de los precios al consumidor porcentaje anual – Ecuador periodo 1979 - 1997**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Base de Datos del Banco Mundial – Inflación, precios al consumidor (% anual).

Estas condiciones económicas afectaron profundamente a las clases sociales baja y media, ya que su poder adquisitivo se reducía año tras año en mayor proporción al crecimiento económico a nivel agregado. Sin embargo, en comparación con la evolución del PIB per cápita se evidencia que mientras la inflación crece de forma continua, el PIB per cápita decrece, es decir, la inflación aumentaba, mientras que las personas no aumentaban su riqueza (Figura 3.5).

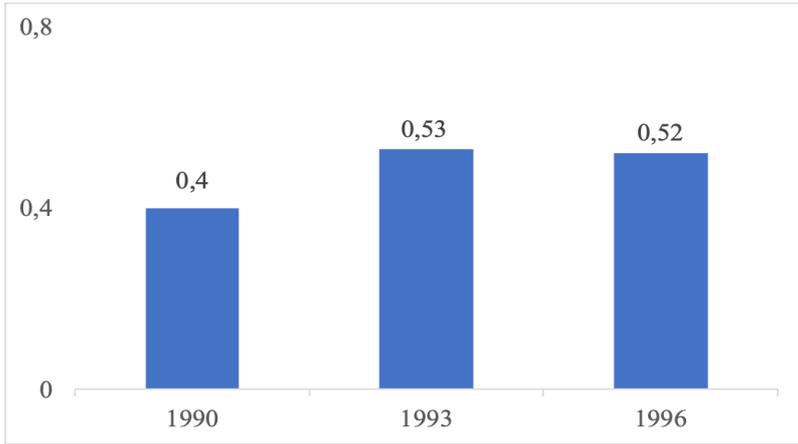
**Figura 3.5. Crecimiento del PIB – per cápita porcentaje anual – Ecuador periodo 1979 - 1997**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Base de Datos del Banco Mundial – crecimiento del PIB per cápita (% anual).

En este contexto económico, la implementación de políticas de corte neoliberal a favor de las clases económicas dominantes, provocaron que la desigualdad en el Ecuador aumentara. Según Ponce (2011), desde el año 1990 hasta 1996 el coeficiente de Gini del ingreso per cápita aumentó seis puntos, de 0,48 a 0,52 (Figura 3.6); siendo el año 1993 el que alcanzó su mayor valor con 0,53. El autor plantea que esta desigualdad es fruto de un crecimiento económico pro-rico.

**Figura 3.6. Coeficiente de Gini ingreso per cápita – Ecuador periodo 1990 - 1996**

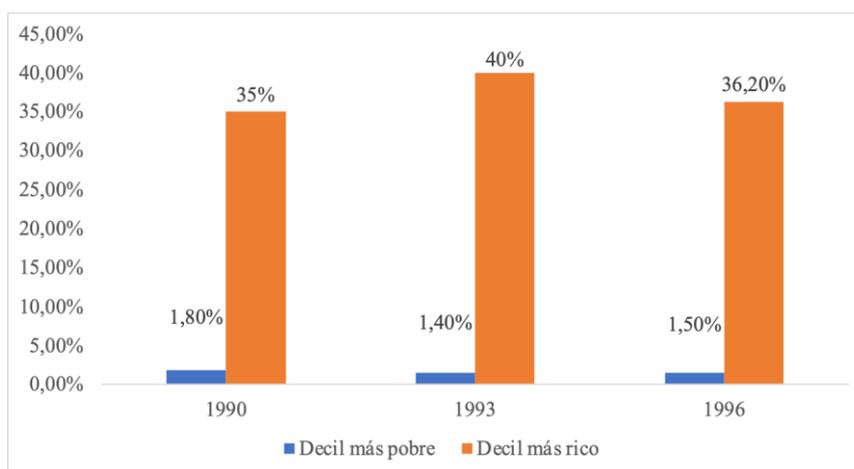


*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Ponce (2011).

Lo dicho se evidencia al analizar la distribución del PIB per cápita (Figura 3.7), donde se observa que los grupos sociales ubicados en los deciles más ricos concentraban en el año

1990 el 35% del ingreso per cápita, en 1993 el 40% y el 36,2% en el año 1996, mientras que los deciles más pobres no llegaban ni al 2% (Ponce 2011). En el año 1993, se evidencia que el ingreso per cápita del decil más pobre se reduce cuatro décimas, mientras que el decil más rico aumenta cinco puntos.

**Figura 3.7. Distribución del PIB per cápita deciles más ricos y más pobres – Ecuador periodo 1990 - 1996**



*Fuente:* Ponce (2011).

Según Ponce (2011), en su trabajo *Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s*, el bajo crecimiento económico reflejado en la época beneficiaba a los grupos sociales ubicados en los deciles más ricos, quienes se ubicaban en zonas urbanas. Además, en el año 1995, el 70% de la población que vivía en la ruralidad eran pobres. Esto provocaba una distribución desigual del ingreso en el periodo de 1990 a 1996. Lo anterior se asocia a los cambios en el empleo y la escolaridad de la población económicamente activa, entre otros elementos. En promedio, las personas pertenecientes a los deciles más ricos trabajaban 45,13 horas a la semana, mientras que las personas de los deciles más pobres los hacían 43,23 horas (SIISE 2001).

La escolaridad de la población de 25 a 55 años de edad, perteneciente a los deciles más pobres y más ricos, varía de forma significativa. Las personas del decil más pobre poseían en promedio 7,43 años de escolaridad, mientras que los pertenecientes al decil más rico 13,1 años. Esta diferencia en los años de escolaridad incidía en los ingresos percibidos, ya que se comprueba que a mayor escolaridad mayor ingreso (SIISE 2001; Ponce 2011).

Además, la estructura del mercado de trabajo evidencia que, en el periodo de 1990 a 1996, la demanda de mano de obra calificada en empleo formal aumentó más que la mano de obra no calificada. Esto incidió en la distribución de la riqueza, pues la población de escasos recursos al no tener acceso a la Educación Superior para mejorar sus años de escolaridad, no podía mejorar sus condiciones de vida. Según SIISE (2001), en este periodo en general, por cada año de escolaridad el ingreso por hora aumentaba un 8%, por tanto, la diferencia salarial con alguien que contaba con secundaria completa era de 52%, mientras que comparado con estudios superiores era del 105%.

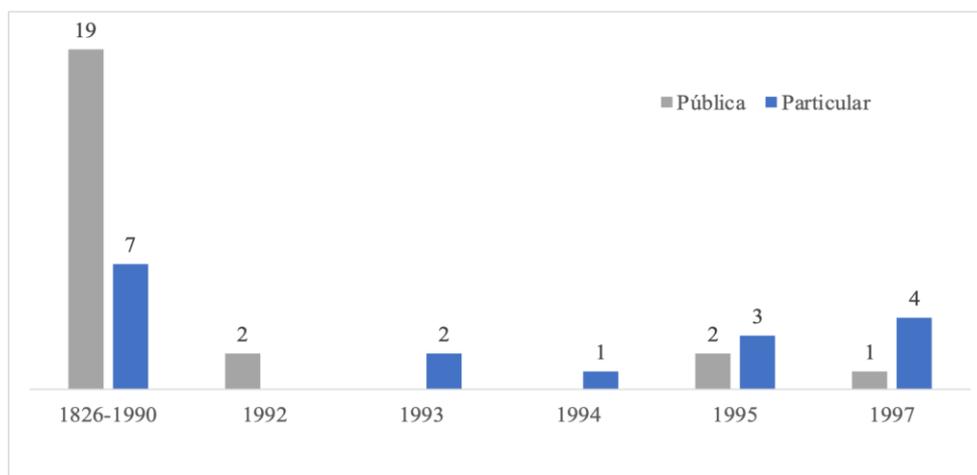
La desigualdad, la pobreza y el estancamiento del desarrollo social causaban un gran malestar social, el cual era expresado por medio de movilizaciones sociales encabezadas en el periodo de los años 80 del siglo XX por el Frente Unitario de Trabajadores, y a partir de la década de 1990 por el movimiento indígena. La petición principal de estos movimientos sociales era la mejora de las condiciones de vida de los ecuatorianos que pertenecían a las clases media y baja, ya que eran segmentos olvidados por las políticas implementadas.

- Determinantes educativos

La década de 1980, durante los gobiernos de Roldós, Hurtado, Febres Cordero y Borja, el ámbito educativo se caracterizó por la ampliación de la cobertura y una focalización por la educación rural e intercultural, así como la atención de las necesidades de los docentes. En este periodo se vieron avances especialmente en el aumento de los años de escolaridad y en la reducción de la relación alumno-profesor. Esto como producto del aumento de docentes en la época y las políticas de ampliación del acceso. No obstante, en este periodo los recursos provenientes del *boom* petrolero se vieron limitados por las dificultades económicas que atravesaba el país.

El sistema de Educación Superior hasta el año 1990 se encontraba conformado por 19 universidades públicas y siete privadas. Desde inicios de la década de 1990 hasta 1997 el sistema de educación superior se expande, ya que se crean cinco universidades públicas y diez particulares, dando un total de 41 universidades (24 públicas y 17 particulares). La creación de universidades particulares aumenta en mayor proporción que las públicas (Figura 3.8).

**Figura 3.8. Creación de universidades y escuelas politécnicas – Ecuador periodo 1826 - 1996**



*Fuente:* Córdor (2020).

El crecimiento desigual de universidades particulares se debe principalmente a que las instituciones públicas no tenían la capacidad de dar atención a la demanda de formación existente, y que en la época de los 90 del siglo pasado la universidad pública fue deslegitimizada por su falta de calidad en la gestión administrativa y académica, alto nivel de proselitismo político y la corrupción existente (Córdor 2020); mientras que la universidad particular fue valorizada.

A ello se suma el periodo en el que Ecuador atravesó su mayor crisis económica y política. La crisis fue resultado de la inestabilidad política, ya que en el periodo de 1999 hasta 2007 se sucedieron seis presidentes, de los cuales únicamente dos fueron elegidos democráticamente, uno declarado presidente interino y tres presidentes fruto de la destitución del anterior. Por otro lado, el país se enfrentó a una crisis que acabó con la economía, fruto del feriado bancario producto de la quiebra de los bancos en la nación andina (Pacheco 2013).

Esta situación económica afectó también al sector de la educación superior pública y cofinanciada, ya que las transferencias de presupuesto fueron disminuidas de manera abrupta para cubrir las necesidades de los bancos en quiebra. Con ello se generó el deterioro de la gestión académica, administrativa y financiera de las universidades e institutos superiores técnicos y tecnológicos (Pacheco 2013).

En el año 1990 la población del Ecuador era de 9'648.189. La estructura poblacional reflejaba la existencia de una gran cantidad de jóvenes que habían finalizado el bachillerato y se

encontraban en edad y condiciones de continuar su proceso formativo en la educación superior (Córdor 2020). Una de las principales motivaciones para que esto sucediera era la importancia de aumentar los años de escolaridad para acceder a empleos mejor remunerados, que no se relacionaran con actividades operativas y prácticas.

La formación técnico profesional en esta época no era considerada como una opción de profesionalización, ya que esta se encontraba socialmente desvalorizada. Una persona que finalizaba sus estudios universitarios tenía la capacidad de acceder a empleos mucho mejor remunerados que las personas que estudiaban carreras técnicas en institutos superiores. Además, existía un desprestigio por el trabajo práctico y los oficios, ya que ese tipo de empleos eran reservados para personas de escasos recursos. La población de clase media baja y media buscaba formarse en universidades para de esa manera mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, esta no era una alternativa común, ya que las personas en muchos casos se encontraban en la disyuntiva de estudiar o de trabajar para vivir (Córdor 2020).

La creación de las universidades particulares tenía como objetivo cubrir las necesidades de formación de las personas que no podían o no deseaban acceder a un cupo en una universidad pública o continuar su formación en los institutos técnicos y tecnológicos superiores, es decir, que el sector particular cubría las ineficiencias de la gestión del sector público (Córdor 2020). La deteriorada gestión de la universidad pública de Ecuador inicia desde la década de 1970 hasta la de los 90, periodos en los que las comunidades académicas de las universidades se encontraban sumamente politizadas.

Las universidades, en lugar de enfocarse en el fortalecimiento de su gestión académica y mejora de la infraestructura, se concentraban en el desarrollo de actividades partidistas y políticas. Esto provocó que la universidad pública fuese desprestigiada frente a la particular en todos los ámbitos (Córdor 2020). En el académico, se consideraba que la universidad pública tenía un currículo de bajo nivel, una infraestructura inapropiada y una gestión plagada de corrupción. Las problemáticas hacían que la población ecuatoriana observara a la universidad particular mejor que a la pública en todos los sentidos (Pacheco 2013).

El desprestigio de la universidad pública sumada a la reducción de presupuesto y del Estado abrió la puerta para que la universidad particular creciese. Este incremento fue masivo y sin control, ya que el organismo encargado de regularlo no cumplía este rol. Los fallos del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y el Consejo de Evaluación,

Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador (CONEA) facilitaron la proliferación de las universidades particulares (Pacheco 2011). Esta época es conocida por la mercantilización de la Educación Superior (Ramírez 2013) y el debilitamiento del Estado en su tarea de controlar el sistema de educación superior.

El deterioro de la Educación Superior ecuatoriana era evidente. La calidad educativa no era ni de lejos una prioridad. Las universidades particulares se enfocaban en aumentar sus ingresos por medio de la implementación de oferta académica desarticulada de las necesidades de los sectores productivos y de la planificación nacional. Esto trajo como consecuencia la sobrepoblación de profesionales en ciertas áreas del conocimiento, provocando desajustes verticales y horizontales en el mercado laboral (Asamblea Nacional 2009; Pacheco 2011; Villavicencio 2012).

No obstante, esta no era la única problemática a la cual se enfrentó el sistema de educación superior ecuatoriano. La falta de cupos para cubrir la demanda de profesionalización generó que en el mercado se creasen centros particulares de educación superior irregulares, los cuales no eran creados como institutos ni universidades, pero decían que ofertaban carreras de Educación Superior.

Esta problemática afectó a varios estudiantes, que ante la falta de opciones de formación accedían a esos centros para adquirir formación profesional. En este contexto, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (Conuep) promulga la Ley No. 64 para establecer una solución temporal a la formación universitaria irregular. Esta Ley, publicada en el Registro Oficial 509 del 22 de agosto de 1994, reformaba la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982, ya que indicaba en su disposición transitoria sexta que: “Por esta única vez los centros de educación superior, que a la fecha de publicación de esta Ley en el Registro Oficial, funcionaran por más de cuatro años, serán reconocidos como universidades si cumplieren los siguientes requisitos...” (Conuep 1994, 3).

Posteriormente, y con el fin de agilizar el trámite de reconocimiento de esos centros educativos se generó una nueva reforma a la Ley, denominada Ley No. 95, publicada en Registro Oficial Suplemento 771 del 31 de Agosto de 1995 (Conuep 1995), que simplificaba el procedimiento. La expedición de las normativas generó el interés de varios institutos técnicos y tecnológicos superiores para transformarse en universidades, ya que se concibieron

como una de esas instituciones. Por este motivo, se realizaron varias solicitudes de recategorización al Conuep sobre el cambio de categoría a Universidad.

Sin embargo, las solicitudes eran rechazadas debido a que estas instituciones eran centros de post-secundaria, regidos por el Ministerio de Educación y Cultura y pertenecían al nivel medio de formación, en tanto, fueron creados a partir de un colegio. Además, se explicitaba que esta Ley se enfocaba en la regularización de los centros particulares de educación superior que funcionaban de forma irregular, no hacía referencia a aquellos creados bajo la normativa regular.

Las solicitudes de re-categorización se fundamentaban en que el tipo de formación impartida en los institutos técnicos y tecnológicos rebasaba ampliamente a la educación media y post secundaria, por lo que la misma era equiparable a la formación técnica de las Universidades y Escuelas Politécnicas. Sin embargo, el 26 de abril de 1996 se emite una Resolución por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales, donde se declaran inconstitucionales las leyes reformativas No. 64 de 1994 y la No. 95 de 1995, deteniendo definitivamente este proceso de relación (Tribunal de Garantías Constitucionales 1996).

La derogación de las leyes anteriores se debe a que las acciones de regulación contradecían lo planteado en el inciso quinto del Artículo 19 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, ya que con estas leyes se pretendía “crear un sistema excepcional de aprobación de establecimiento de educación superior distinto al usual previsto en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, excepcionalidad que busca legalizar instituciones privadas que han venido funcionando al margen de la Ley” (Tribunal de Garantías Constitucionales 1996, 15). Finalmente, se dieron de baja los actos realizados en este marco.

Estas circunstancias convergieron de forma correcta con los preceptos de las políticas neoliberales implementadas en la época, ya que la Educación Superior se volvió un nuevo y lucrativo negocio. La proliferación de la universidad particular era vista como la salvación de la universidad pública, ya que si esta no podía cubrir las necesidades de la sociedad, el sector privado lo podía hacer (Asamblea Nacional 2009; Pacheco 2013). Este periodo estuvo plagado por la inacción del Estado en materia de Educación Superior, permitiendo que los organismos de control se encontraran liderados por las mismas instituciones que debían ser reguladas. Ello evidenció un conflicto de intereses y una estructura institucional ineficiente y la falta de emisión de política pública.

El sistema universitario en esta época también fue empleado como un elemento para reafirmar el poder político de ciertos actores, quienes impulsaban la creación de universidades en sus territorios para ganar los votos, que les permita mantener su poder político y presencia en el Congreso (Villavicencio 2012). No obstante, este proceso de mercantilización de la educación superior fue un fenómeno que se desarrolló a lo largo y ancho de América Latina y se apoyaba en los preceptos del neoliberalismo (Gentili 1998).

Este periodo fue el inicio de la debacle de la educación superior ecuatoriana, ya que si bien se observa un crecimiento importante de las universidades privadas versus las universidades públicas en el periodo, posterior al año 1997 es cuando la problemática de la mercantilización se consolida del todo (Moncada 2000; Villavicencio 2012). La estructura del sistema de educación superior fortalecía los procesos de desigualdad, ya que reforzaba las dinámicas sociales excluyentes.

En este sentido, se observa cómo los problemas políticos, económicos, sociales y educativos marcaron un punto de inflexión para que la población ecuatoriana buscara acceder a la Educación Superior como uno de los mecanismos para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, esto no fue posible, ya que si bien la educación era pública el acceso era restringido por la capacidad instalada, y, por otro lado, acceder al sistema privado tenía costos que muchas familias de los deciles más pobres no podían pagar.

Por ello, en la Constitución de 1998, cuando se plantea que la educación universitaria perderá su gratuidad, se determina la obligatoriedad de la implementación de políticas de becas y créditos educativos en el marco del principio de igualdad de oportunidades en el acceso. Sin embargo, con este cambio institucional se puede observar la influencia del pensamiento económico neoliberal sobre la política educativa (Pacheco 2013). Por un lado, se reconoce la importancia de la formación del capital humano, pero se elimina su gratuidad como una vía para mermar el gasto público, disminuir el déficit económico e impulsar el sector particular.

### **3.4. Coyuntura crítica y el cambio institucional de la formación técnica y tecnológica superior de 1998**

Una vez detallados los determinantes políticos, sociales, económicos y educativos que dieron forma a la coyuntura crítica, donde se llevó a cabo el cambio institucional de 1998 respecto a la formación técnica y tecnológica, se puede observar que a nivel social existía una demanda de profesionalización universitaria, que requería ser satisfecha. Esta se enmarcaba en un

momento histórico caracterizado por la implementación de ideologías económicas neoliberales para el diseño e implementación de políticas públicas en todos los ámbitos de la economía, salud, educación, entre otros (Pacheco 2013; Córdor 2020).

Las demandas ciudadanas se centraban en pedir al gobierno de turno una mejora de las condiciones de vida de las clases sociales media y baja. Entre las demandas se encontraba la ampliación del acceso a la Educación Superior para mejorar las cualificaciones de las personas y que estas tuvieran la capacidad de encontrar un trabajo que les permitiera aumentar sus ingresos para tener acceso a mejores condiciones de vida.

Estas demandas se gestaban en un contexto económico de bajo crecimiento, encarecimiento constante de la vida, altos porcentajes de deuda externa, bajas condiciones de bienestar y altos índices de desigualdad. Se demostraba cómo el decil más rico de la población concentraba el mayor porcentaje de riqueza, mientras que los segmentos de los deciles más pobres continuaban empobreciéndose.

El contexto social se enmarcaba en un periodo de constantes luchas de reivindicación de las clases sociales media y baja para mejorar las condiciones de vida. Era un enfrentamiento de cara a la implementación de políticas públicas enfocadas en favorecer las condiciones de las élites económicas y de construir una sociedad más excluyente, que no se preocupaba por los problemas de desigualdad y pobreza que aquejaba al grueso de la población.

Respecto a la educación, la universidad pública sufría la deslegitimación por su alto nivel de politización dentro de los miembros de su comunidad académica, es decir, estudiantes, docentes, personal administrativo, entre otros. Los grados de politización eran definidos por la presencia de partidos políticos en las universidades. Esto conllevó a que la gestión de las instituciones se enfocara más en los aspectos políticos que en la solución de los problemas de la baja calidad del currículo, infraestructura escasa para ampliar la oferta de cupos, la corrupción en la gestión administrativa y las deficiencias de la gestión académica relacionadas con la eficiencia terminal de las carreras.

El compendio de problemáticas favorecía la percepción de la universidad particular, ya esta era considerada como el mecanismo para solventar las ineficiencias de la universidad pública en temas de cupos y calidad educativa. No obstante, a pesar de la ilusión de superioridad de la universidad particular, la realidad era que un gran porcentaje de estos centros universitarios

impartía oferta académica de baja calidad en espacios académicos no aptos para la formación profesional.

Las universidades privadas se preocupaban por aumentar sus ingresos económicos más que por impartir una formación de calidad y pertinente. Sin embargo, la política educativa de nivel superior, influenciada fuertemente por las políticas económicas, favorecía a la universidad privada, así como la creación de un mercado de educación superior regido por las instituciones privadas. A partir de la década de 1990 el sistema de Educación Superior comienza a funcionar bajo las lógicas del mercado, con un fuerte aumento de la creación de universidades particulares respecto a las públicas. En el periodo de 1990 – 1997 se crearon diez universidades particulares y solo cinco públicas, es decir, la propuesta privada duplicó a la estatal.

En estas condiciones, la profesionalización en los institutos técnicos y tecnológicos superiores era una opción no muy llamativa para la ciudadanía, ya que estas carreras no eran reconocidas ni social ni económicamente (Villavicencio 2012). Las diferencias en ingresos de una persona con un post bachillerato completo frente a una que no tenía formación eran del 52%, mientras que la diferencia con un universitario era del 105%. Esto marcaba un punto de inflexión para seleccionar el tipo de formación profesional (Ponce 2011).

La problemática de la desvalorización de la formación técnica profesional impartida en institutos técnicos y tecnológicos frente a la formación universitaria iba más allá de un simple problema que se solucionaba por medio del discurso político. Era necesario realizar una acción más concreta, que fuese el primer paso para cambiar la percepción de los sectores sociales y productivos sobre este tipo de educación. Esto se evidencia en los impulsos realizados en los gobiernos de Galo Plaza y León Febres Cordero, quienes buscaban descongestionar a las universidades por medio del reconocimiento e impulso de la formación en los institutos técnicos y tecnológicos superiores.

Sin embargo, en el ámbito educativo se manifestó otra problemática, igualmente fruto de la escasez de cupos universitarios: la oferta irregular de Educación Superior, la cual se buscó regularizar por medio de la expedición de dos leyes que posteriormente fueron consideradas inconstitucionales. Se evidenció que en caso de querer realizar un cambio en la estructura del sistema de educación Superior se debía impulsar una transformación a nivel de Constitución, que legitimase la implementación de políticas públicas en ese sentido.

Estas circunstancias, en conjunto con los demás determinantes políticos, económicos, sociales y educativos, dieron forma a la coyuntura crítica enfocada en solventar las problemáticas de acceso a la Educación Superior. Las opciones que tenían los tomadores de decisiones consistían en cambiar la estructura del sistema de Educación Superior por medio de una acción estatal o mantener el sistema en las condiciones que estaba, esperando que el mercado de la educación superior se regulase solo, por medio de las universidades públicas y privadas.

Las opciones se diferenciaban por el papel que jugaba el Estado en esta intervención y el tiempo y los costos que tomaría su implementación. En caso de modificar la estructura del sistema de educación superior, se debía identificar una manera de hacerlo sin que los costos de implementación resultaran altos ni demandaran una reestructuración profunda. Si se optaba por la opción de no intervenir en la estructura, se debía impulsar la creación de universidades públicas y privadas, asumiendo los costos que esto significaba para el Estado, ya que la creación de una universidad pública demandaba una fuerte inversión del Gobierno permanente en el tiempo, y la creación de universidades particulares requería del fortalecimiento de las instituciones del Estado para mejorar su control.

En este contexto, los tomadores de decisiones optan por la opción de modificar la estructura del sistema de educación superior, incluyendo dentro de este a los institutos técnicos y tecnológicos superiores, es decir, que estas instituciones serían consideradas de educación superior.

La Constitución de la República de 1998 detalla en el Artículo 74 que: “La educación superior estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. Será planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior, cuya integración, atribuciones y obligaciones constarán en la ley” (Asamblea Nacional Constituyente 1998, 22).

Esto fue el inicio de un proceso de revalorización de la formación técnica profesional, ya que según la Constitución se encontraban a la par de las universidades y escuelas politécnicas. Sin embargo, una vez promulgado el cambio institucional se debía instrumentar su anexión al sistema y su ubicación en este respecto a las universidades y escuelas politécnicas.

En este sentido, en el Artículo 76 del mismo cuerpo normativo se determinan que los institutos superiores serían creados por medio de una resolución emitida por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), mientras que las universidades serían creadas

por el Congreso Nacional mediante Ley. En la disposición transitoria décima se establece la nueva estructura del CONESUP, que considera la participación de representantes de los institutos técnicos y tecnológicos superiores públicos y particulares. En la disposición Undécima se indica que hasta que el CONESUP<sup>2</sup> se encuentre en funcionamiento los institutos continuarían siendo dependientes del Ministerio de Educación.

Estos primeros lineamientos guiarán el diseño y la implementación de las políticas de educación superior. Además, se deja sentado la eliminación de la gratuidad de la educación superior pública. Una vez suscitado el cambio institucional, se evidencia que en el marco de las reformas institucionales se produce un alejamiento del Estado de su rol de controlar, planificar y regular la educación superior. Por tanto, a partir de la eliminación de la gratuidad, las Instituciones de Educación Superior (IES) recibirían menos presupuesto por parte del Estado para la ejecución de sus actividades académicas. De cara a estas circunstancias las universidades quedan habilitadas para cobrar aranceles por concepto de matrícula y anualidad. Esto influyó en el aumento de la percepción de la educación superior como una mercancía. Este cambio de concepción de la educación se expande a lo largo de la región (Gentili 1998).

La eliminación del concepto de gratuidad en la educación superior evidencia una articulación total de las políticas neoliberales en el sistema de Educación Superior. Esta circunstancia provocó que el acceso a las IES quedara limitado para personas que tuvieran la capacidad de pagar por este servicio. Se buscó mitigar esta problemática con el establecimiento del principio de la igualdad de oportunidades en el acceso, el cual planteaba la obligatoriedad de que las IESS implementasen mecanismos de asignación de becas y créditos educativos.

### **3.5. Evolución de las políticas públicas de formación técnica y tecnológica: 1998-2007**

Una vez suscitado el cambio institucional, este tuvo efectos sobre toda la estructura del sistema de educación superior, incluyendo a las instituciones encargadas de su regulación, control y planificación. Por ello, en el año 2000 se instrumentaron las políticas plasmadas en la Constitución por medio de la Ley de Educación Superior y su Reglamento. Esta Ley implementó el funcionamiento del sistema de educación superior y estableció cómo se desarrollaría la transformación del sistema de educación superior ecuatoriano.

---

<sup>2</sup> El CONESUP es creado con la promulgación de Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2000.

- Reestructuración del Sistema de Educación Superior

Previo al cambio institucional, el sistema de educación superior se encontraba regentado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (Conuep), una entidad encargada de normar las actividades de las IES. Sin embargo, la gestión de esta entidad no fue correcta debido a varias circunstancias, entre ellas, la mala gestión de los fondos públicos, la escasa planificación y control del sistema de educación superior. Esto fue producto del manejo personalista y clientelar de sus titulares, que generó laxos procesos de regulación (Carvajal 2016).

Ante este fallo institucional, el cambio constitucional buscaba establecer una nueva estructura del sistema de educación superior. Por un lado, para contar con un organismo encargado de planificar, organizar y coordinar este sistema, y por otra parte, tener una entidad encargada de direccionar, planificar y coordinar las acciones relacionadas con la implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, es decir, que velara por la calidad del sistema de educación superior.

Esta reestructuración institucional buscaba solventar las problemáticas existentes del sistema de educación superior. Por ello, se crea el Consejo de Educación Superior (CONESUP) a partir del Artículo 11 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES 2000) (Congreso Nacional de Ecuador 2000) y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) con el Artículo 90 de la misma norma. Además, se estableció que estas instituciones estarían conformadas por distintos actores, entre los que se encontraban los representantes de los institutos técnicos y tecnológicos superiores. Sin embargo, estas instituciones durante su periodo de duración presentaron varias problemáticas relacionadas con una deficiente gestión institucional, así como actos de corrupción (Córdor 2020).

Esta transformación de la estructura del sistema de educación superior fue producto de arreglos institucionales a lo interno del Estado (nivel micro). Buscaban garantizar la mejora de la educación superior ecuatoriana siguiendo las tendencias regionales, que planteaban asegurar dentro del marco institucional existente “la cobertura, la calidad, la sociedad del conocimiento, la pertinencia y la pedagogía y currículo” (Peláez et al. 2009, 135).

Por otra parte, la LOES 2000 debía determinar que instituciones serían parte del sistema de educación superior dentro del nuevo marco institucional, por eso, en su Artículo 1 determinó:

Forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano: a) Las universidades y escuelas politécnicas creadas por ley y las que se crearen de conformidad con la Constitución Política y la presente ley. Estas podrán ser públicas financiadas por el Estado, particulares cofinanciadas por el Estado y particulares autofinanciadas, y, b) Los institutos superiores técnicos y tecnológicos que hayan sido autorizados por el Ministerio de Educación y Cultura y que sean incorporados al Sistema, así como los que se crearen de conformidad con la presente ley (Congreso Nacional de Ecuador 2000, 1).

Según lo dispuesto por la ley, se observa que todos los institutos superiores técnicos y tecnológicos, que cuenten con una autorización del Ministerio de Educación y Cultura, pasarían a formar parte del sistema de educación superior. Con esta decisión se percibe que no existe una discriminación sobre qué institutos tenían la capacidad financiera, administrativa, operativa y académica para ser considerados IES.

En este sentido, se puede evidenciar que se cumple con la política de masificación del acceso a la Educación Superior de manera ineficiente, ya que si bien se da apertura en el tema de ampliación de cupos, existe una nula o poca preocupación por la calidad educativa (Villavicencio 2012). Esto generó un golpe profundo al sistema de educación superior y dio paso a su mercantilización. Tales condiciones mermaron los efectos positivos de la inclusión de estas IES al sistema de educación superior.

- **Funcionamiento de los institutos técnicos y tecnológicos superiores**

Una vez planteada la estructura institucional, era necesario determinar el funcionamiento del sistema de educación superior. Siguiendo este tema, el Artículo 8 de la LOES 2000 determina que: “La educación en las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos, será laica y financiada por el Estado, a tenor de lo que dispone la Constitución Política de la República del Ecuador” (Congreso Nacional del Ecuador 2000, 8). El Artículo determina que la educación, si bien no será gratuita, contará en parte con los recursos del Estado para su mantenimiento y funcionamiento, así como los ingresos provistos de los valores de aranceles y matrícula.

La LOES 2000 marca una diferencia en el proceso de creación de las IES. En su Artículo 17 determina que: “Las universidades y escuelas politécnicas serán creadas mediante Ley expedida por el Congreso Nacional, previo informe favorable y obligatorio del CONESUP, Se invalidará su creación si se hubiere prescindido de este requisito” (Congreso Nacional del Ecuador 2000, 6). Para el caso de los institutos se establece en el Artículo 23 que: “Los

institutos superiores técnicos y tecnológicos serán creados mediante resolución expedida por el CONESUP, partiendo de un proyecto que será presentado por el Ministerio de Educación y Cultura, en el caso de los públicos, y por sus promotores en el caso de los particulares” (Congreso Nacional del Ecuador 2000, 7).

En este sentido, el Artículo 21 de la LOES 2000 determina la labor educativa de estas IES, y cuáles serían sus funciones:

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos son establecimientos que orienten su labor educativa a la formación en conocimientos técnicos o al fortalecimiento sistemático de habilidades y destrezas. Podrán establecerse y ser admitidos al sistema, institutos superiores de igual naturaleza, en carreras humanísticas, religiosas, pedagógicas y otras especialidades de pos bachillerato. Los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos son establecimientos educativos que dependen administrativa y financieramente del Ministerio de Educación y Cultura, forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior, académicamente dependen del CONESUP. Los institutos superiores técnicos y tecnológicos particulares son establecimientos educativos con personería jurídica propia. Se garantiza su capacidad de autogestión administrativa y financiera dentro del marco de esta ley y su reglamento, sin perjuicio de que los cofinanciados por el Estado sigan recibiendo fondos públicos (Congreso Nacional del Ecuador 2000, 7).

Esto evidencia el ingreso parcial de estas instituciones al sistema de educación superior, ya que prácticamente se encontraban en medio de dos mundos. Con ello, se buscaba implementar una oferta académica de nivel superior y docentes especializados en la formación de bachilleres. Pero, produjo que las instituciones públicas se encontraran atadas a un funcionamiento ineficiente y que se profundizara aún más la falla de la política de masificación de la educación superior. Bajo este contexto, considerar la formación impartida en los institutos era por normativa de educación superior, sin embargo, tenía numerosas deficiencias asociadas a la gestión académica.

Por otro lado, esta estructura institucional refuerza la existencia de una sociedad ecuatoriana desigual (Córdor 2020), ya que las personas con recursos podían acceder a la educación universitaria, mientras que los ciudadanos de escasos recursos que optaban por una formación técnica que les permitiera ingresar al mercado laboral de manera más rápida, estaban condenados a formarse en espacios no adecuados académicamente. Se formaban a personas por el mero hecho de formar, sin considerar su valía para el desarrollo del país.

Además, en esta normativa se evidencia una política de masificación a favor de las instituciones particulares, ya que se establece que los institutos superiores públicos no tendrían autonomía administrativa, financiera ni académica, mientras que las instituciones particulares gozaban de autonomía. Esta acción podría verse como una forma de poder planificar la oferta académica de las instituciones públicas, pero en la práctica no fue así. La implementación de esta medida provocó la existencia de instituciones dependientes del Estado, sin autonomía. También se garantizaba cumplir con las políticas neoliberales del no crecimiento del sector público, al no aumentar el gasto del Estado en infraestructura, contratación de personal y adquisición de maquinaria, ya que todo lo anterior se debía compartir con los colegios.

Posteriormente, en el año 2002 se expide por parte del CONESUP el Reglamento General de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos del Ecuador. Con ello, se institucionaliza la visión de la formación técnica y tecnológica mediante el establecimiento de sus objetivos. A su vez, se resalta la importancia de la formación de seres humanos y del desarrollo productivo coordinando acciones a nivel local, provincial y nacional, mediante la oferta de programas académicos de calidad y pertinentes, así como el impulso hacia el desarrollo y la transferencia del conocimiento.

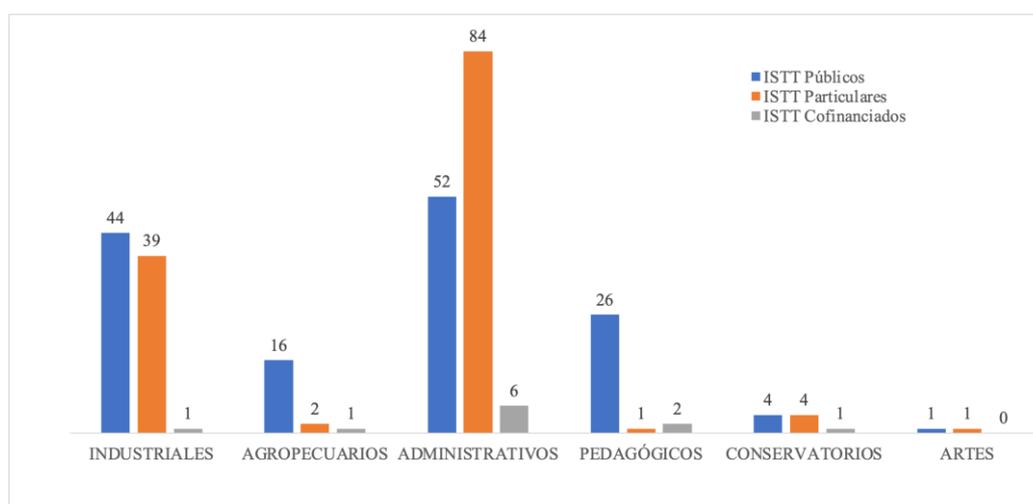
En este reglamento, se establecían ciertas actividades que debían realizar las instituciones al ser consideradas IES. No obstante, estas eran reducidas a meros trámites administrativos, ya que en la práctica continuaban manejándose como instituciones de educación media, a pesar de estar sujetas al CONESUP en el ámbito académico. Esto debido a que sus autoridades y docentes eran los mismos que formaban parte de los colegios.

En el ámbito de la pertinencia territorial, este nivel de educación tampoco fue implementado considerando las potencialidades sectoriales, ya que se evidenciaba la concentración de institutos en unas pocas regiones y ciudades, dejando rezagados a otros territorios. En esta época, la pertinencia de estos centros de enseñanza no tenía un enfoque territorial, por más que estos se encontraran institucionalizados desde la norma que los regulaba. Se evidenciaba la desorganización del sistema de educación superior, que causaba problemas en el mercado laboral al existir sobrepoblación de profesionales.

La formación técnica profesional ecuatoriana estaba conformada en el año 2009 por un total de 285 institutos (143 públicos, 11 particulares cofinanciados, 131 particulares).<sup>3</sup> La ubicación de los institutos por regiones era en primer lugar en la sierra con 191, seguido por la costa con 73 y finalmente, en la Amazonía con 21. Las provincias con mayor cantidad de institutos eran Pichincha (76), Guayas (42) y Chimborazo (23), es decir, el 49,47% de los institutos se ubicaban en estas provincias (CONEA 2009).

La oferta académica de estas instituciones se ubicaba en cinco campos del conocimiento: industriales, agropecuarios, administrativos, pedagógicos, conservatorios y de artes (Figura 3.9).

**Figura 3.9. Distribución de los institutos superiores técnicos y tecnológicos por especialización – Ecuador corte 2009**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de CONEA (2009).

Como se observa (Figura 3.9), el 50% de los institutos públicos y particulares existentes en el Ecuador para el año 2009, impartía carreras en el campo de conocimiento de la administración. De estos institutos, el 59% eran de sostenimiento particular, el 37% públicos y el 4% cofinanciados; mientras que el 29% de los institutos ofertaban carreras industriales, de los cuales el 52% son públicos, el 46% particulares y el 1% cofinanciados. Finalmente, en las carreras relacionadas con el sector agropecuario y pedagógico se evidenciaba que los institutos que predominaban en su oferta eran en su gran mayoría públicos, mientras que en

<sup>3</sup> Información recopilada de los resultados de la evaluación realizada por el CONEA por disposición del Mandato 14.

conservatorios e institutos de artes existía una cantidad similar de instituciones que impartían esta formación.

Esto evidencia la concentración de oferta académica en dos áreas del conocimiento: la administrativa y la industrial, así como la preferencia de las instituciones particulares en ofertar carreras relacionadas con la administración. Significaba un claro reflejo de la masificación de la educación sin pertinencia territorial, ya que además de ofertar carreras relacionadas con la administración de empresas, la mayor cantidad de estos institutos se ubicaban en la Sierra y la Costa.

Estas condiciones generaron una crisis en el sistema de educación superior, ya que proliferaban las instituciones de educación superior sin contar con entidades gubernamentales capaces de organizar, planificar y evaluar el sistema. El CONEA tuvo varios problemas para institucionalizarse, por un lado, encontraba el rechazo de las universidades hacia la evaluación, ya que se indicaba que esto iba en contra de la autonomía. Por otro lado, la institucionalización de esta instancia nunca se logró y su funcionamiento era muy precario, dado que desde el interior de la institución existían conflictos de intereses que impedían la ejecución de sus funciones por más normativas que expidiese (Villavicencio 2012; Córdor 2020).

Esto provocó que a finales de 2006 la educación técnica y tecnológica se encontrara en emergencia, así como todo el sistema universitario. Las causas radicaban en la lógica de mercado que se manejaba en el sistema de educación superior y la poca regulación ejercida por las instancias de control, las cuales no ponían en práctica su rol de supervisores, sino que más bien mantenían posiciones permisivas (Moncada 2000). Este orden de las cosas afectó fuertemente la pertinencia, calidad y cobertura de la educación superior, dando pie a la necesidad de una reforma urgente (Ramírez 2013).

- Definición de los niveles de formación

La LOES 2000, al instrumentalizar la inclusión de los institutos superiores técnicos y tecnológicos en el sistema de educación superior, establece una diferencia entre la formación impartida por estos, las universidades y las escuelas politécnicas. Se determina que la formación impartida en los institutos técnicos y tecnológicos sería de nivel superior pero no universitario, mientras que las universidades y escuelas politécnicas impartirían formación universitaria.

Esto se observa en el Artículo 44 de la LOES 2000, que establece:

Los niveles de formación que imparten las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior son: a) Nivel técnico superior, destinado a la formación y capacitación para labores de carácter operativo, corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico o tecnólogo; b) Tercer nivel, destinado a la formación básica en una disciplina o a la capacitación para el ejercicio de una profesión. Corresponden a este nivel el grado de licenciado y los títulos profesionales universitarios o politécnicos, que son equivalentes; y, c) Cuarto nivel o de postgrado, destinado a la especialización científica o entrenamiento profesional avanzado (Congreso Nacional del Ecuador 2000, 11).

Esta diferenciación se basa principalmente en las características y duración de las carreras de formación técnica profesional en comparación con la oferta académica impartida por las universidades y escuelas politécnicas. Dicha definición fue planteada por los antiguos miembros del Conuep, quienes en su mayoría eran representantes de las universidades.

Esto refleja la desvalorización de la formación técnico profesional por desarrollarse bajo un modelo pedagógico enfocado en la práctica en comparación con el basado en la teoría. La propuesta de Ley Orgánica de Educación Superior fue remitida por los miembros del Conuep, quienes en su mayoría eran representantes de las universidades y de escuelas politécnicas. Uno de los planteamientos que más perseveró en las reuniones del Conuep fue que los institutos realizaban una competencia desleal,<sup>4</sup> mediante la oferta de carreras similares a las universitarias pero con menor duración.

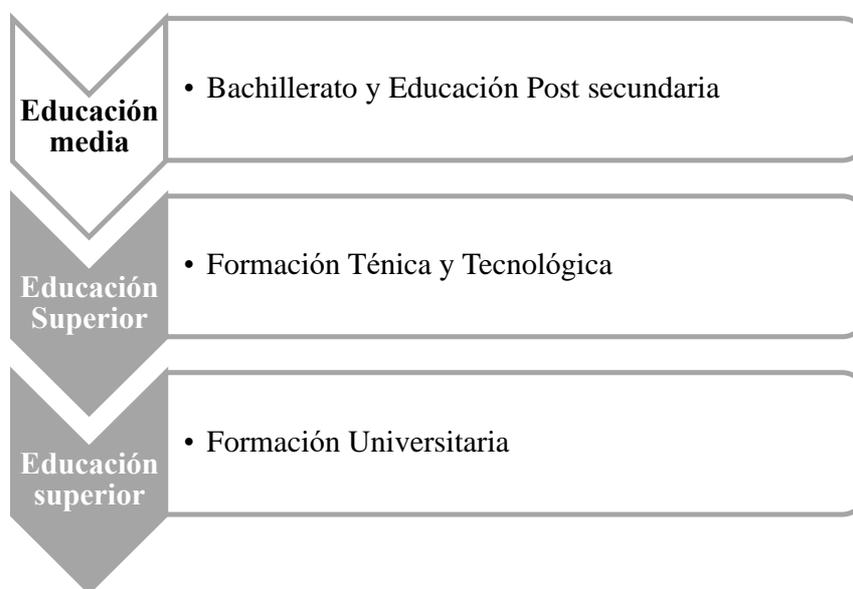
Los representantes de las universidades y escuelas politécnicas tenían suficiente influencia en la toma de decisiones acerca del sistema de educación superior en esa época, ya que tenían poder político. De esta manera, se aseguraba la implementación de la política de masificación de la educación superior sin poner en riesgo sus intereses. Por otro lado, se puede observar cómo los representantes del Conuep percibían al sistema de educación superior como un mercado, al preocuparse por la competencia (Villavicencio 2012).

---

<sup>4</sup> Información constante en el Acta resumen de la sesión del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas realizada en Ibarra el 22 de enero de 1997.

Conforme a la estructura de los niveles de formación se evidencia que la formación técnica profesional no era percibida como formación terminal, sino como un punto intermedio entre la formación universitaria y el bachillerato. Por ello, en el Artículo 49 de la LOES 2000 se establece que los estudiantes, egresados o titulados de los institutos superiores técnicos o tecnológicos podrían solicitar el reconocimiento de las materias aprobadas y matricularse en otras instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, sujetándose al cumplimiento de los requisitos académicos establecidos en la entidad elegida. Esto plasma normativamente la opción de homologar los estudios y acceder a la formación de tercer nivel, como se observa en la Figura 3.10.

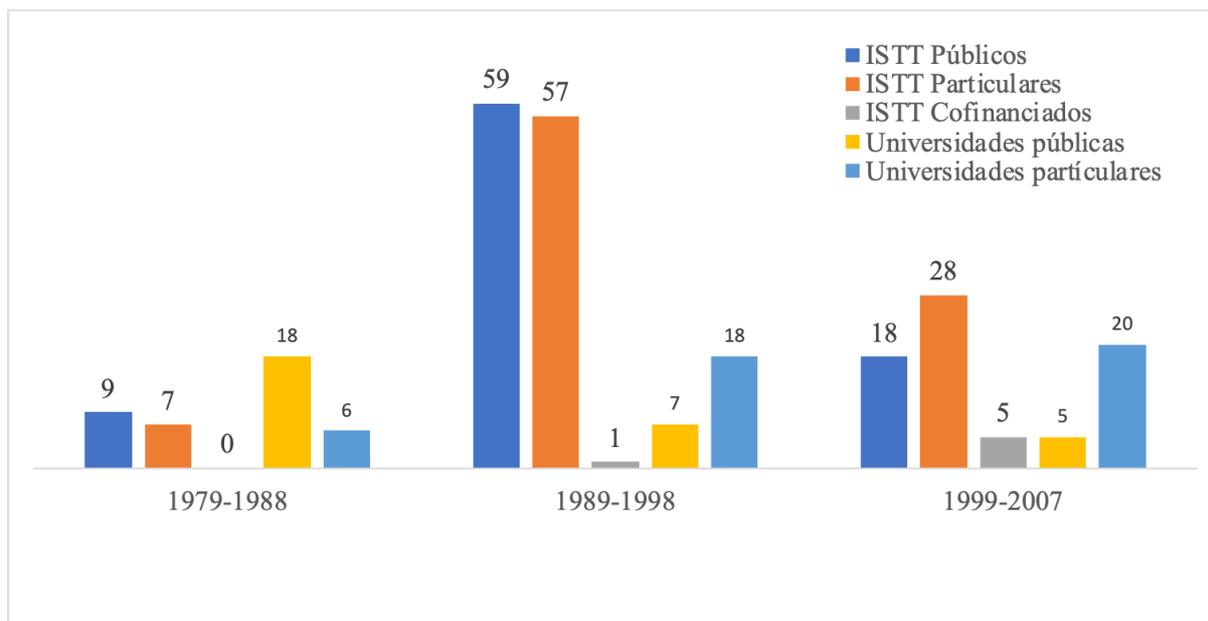
**Figura 3.10. Relación jerárquica del sistema de educación superior respecto al bachillerato**



*Fuente:* Elaborado por la autora.

En el Ecuador, desde el cambio institucional desarrollado en 1998 se evidencia que las políticas de corte neoliberal influyeron en el sistema de educación superior (Moncada 2000; 2000; Pacheco 2011; 2013), ya que la principal política pública que se buscaba institucionalizar era la masificación de la educación superior para dar atención a las necesidades de formación de la población. Se optó por desregular el sistema de educación superior y facilitar la creación de IES de sostenimiento particular, pero conllevó a que en el periodo de 1998 – 2008 la cantidad de universidades e institutos superiores técnicos y tecnológicos aumentasen de manera desmedida, como se puede ver en la Figura 3.11.

**Figura 3.11. Creación de institutos superiores técnicos y tecnológicos, y universidades y escuelas politécnicas – Ecuador periodo 1979-2007**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de CEAACES (2014) y Cóndor (2020).

En 18 años (1989-2007), se percibe un crecimiento de 38 universidades privadas. Esto quiere decir que prácticamente se constituía 2,22 universidades particulares y 0,72 universidades públicas por año. En el caso de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, el crecimiento fue mucho más pronunciado, ya que en el mismo periodo de tiempo se constituyeron 4,72 institutos privados frente a 4,27 públicos.

Por otro lado, se observa la intención de institucionalizar un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Sin embargo, este sistema no logró consolidarse desde su creación en el año 2000 debido a problemas de funcionamiento y al rechazo por parte de las universidades y escuelas politécnicas, que sostenían que este sistema afectaba su autonomía y avance.

En lo relacionado con los institutos superiores técnicos y tecnológicos, una vez que se incorporan al sistema de educación superior son víctimas de un olvido sistémico, ya que “mientras se fijaban las funciones para las universidades, la situación de los institutos parecía no preocupar tanto, más aún cuando se confió al Ministerio de Educación el control de los institutos” (Ponce y Salazar 2021, 140). Se concluye que, además de la política pública de expansión, no existió otra política establecida específicamente para esas instituciones.

Por último, se puede evidenciar cómo el diseño del sistema de educación superior fue definido por medio de arreglos institucionales hacia lo interno del Estado. Dentro del marco constitucional tales acuerdos fueron influenciados por distintas instituciones sociales como el conglomerado de institutos técnicos y tecnológicos, y el de rectores de las universidades públicas y particulares. Esta definición institucional, al ser determinada considerando los planteamientos de las diferentes instituciones sociales, tiene la capacidad de perdurar en el tiempo, ya que genera un equilibrio subóptimo, que favorecerá la consolidación del sistema de educación superior.

## **Capítulo 4. Las políticas públicas de la formación técnico profesional de nivel superior periodo 2007-2018**

El cuarto capítulo presenta la evolución de las políticas públicas de la formación técnico profesional de nivel superior y los procesos de institucionalización de las mismas desde el año 2007 hasta el año 2018. Se analiza cómo por medio de la acción política se dio respuesta a las problemáticas generadas en la coyuntura crítica. El capítulo se divide en tres secciones. La primera aborda la producción y reproducción de las instituciones por medio de un análisis de persistencia estructural producto del cambio institucional. La segunda sección, trata la contra reacción al patrón institucional formulado a partir del cambio institucional, lo que se denomina secuencias reactivas; y la tercera sección, muestra los resultados del cambio institucional como resolución del conflicto inicial. En cada una de estas secciones se detallará la evolución de las políticas públicas.

### **4.1. La persistencia estructural de la formación técnica profesional ecuatoriana**

En el año 2007, después de la larga época de inestabilidad política, fue electo presidente Rafael Correa,<sup>5</sup> quien desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, donde reconoció a la educación como uno de los elementos clave para el desarrollo económico y social, ya que concebía que la formación del capital humano tenía la capacidad de impulsar la reducción de la desigualdad, la cohesión e integración social y territorial, así como mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

- Las primeras políticas públicas de fortalecimiento y revalorización de la formación técnico profesional de nivel superior

La principal política en el ámbito de la educación durante este periodo de gobierno se encontraba alineada con la masificación de la educación superior del periodo anterior, pues se mantenía la necesidad de la profesionalización por parte de la población, así como del sector empresarial. No obstante, esta política se enfocaba en impulsar el acceso universal a una educación superior pertinente y de calidad, eliminando barreras de acceso e impulsando la articulación entre todos los sistemas educativos (Senplades 2009). Esto debido a que en el periodo de 1998-2007 se generó un proceso de mercantilización de la educación superior que

---

<sup>5</sup> Presidente del Ecuador desde el año 2007 hasta el 2017.

poseía limitaciones para que la población accediera y además carecía de calidad (Cóndor 2020).

Paralelamente, el Ecuador en el periodo de 1998-2007 atravesó un periodo de decadencia institucional a nivel político, económico y social. Esto provocó que en el año 2007 nazca la necesidad de llevar a cabo un proceso constituyente, que reconfigure el marco institucional del país. Este proceso fue aprobado por la población dentro de una consulta popular. Una vez que se finalizó el proceso constituyente la nueva Constitución fue aprobada mediante el *referendum* constitucional del 28 de septiembre de 2008 (Ayala 2008).

Este cambio constitucional influyó de manera creciente en la población que había vivido el cambio en 1998, ya que sus lineamientos se enfocaban en la mejora y fortalecimiento de la educación técnico profesional. Esta educación se consideraba un elemento importante para lograr el cambio de la matriz productiva propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo por medio de la generación de conocimiento (Senplades 2009).

Las condiciones institucionales en las cuales se encontraba el Ecuador en todos los ámbitos requerían una intervención emergente. El sistema de educación superior demostraba estar plagado de problemáticas relacionadas con su mercantilización y poca regularización por parte del Estado. Esto conllevó a que mientras se desarrollaba el proceso constituyente se realizasen acciones urgentes para iniciar la depuración del sistema de educación superior (Minteguiaga 2010). Por ello, el 31 de julio de 2008 se emitió un decreto constituyente con carácter de ley denominado el “Mandato 14”.

Este mandato derogaba la Ley Nro. 30 que dio paso a la creación y funcionamiento de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE) en el año de 1998, así como encargar al CONESUP y al CONEA la determinación de la situación de la educación superior y el nivel de desempeño de las instituciones que la imparten en el plazo de un año. Además, al CONEA se le solicitó plantear acciones correctivas sobre el resultado de los informes. Esto a raíz de las irregularidades presentadas en la gestión institucional de la universidad cerrada.

La formulación del Mandato 14 es primordial para comprender la evolución de las políticas de educación superior, ya que el mismo motiva la reforma institucional del sistema de educación superior y da inicio a la intervención del Estado como uno de los entes principales para regular el quehacer educativo. Esta intervención se basa principalmente en dar atención a la emergencia en la que se encontraba el sistema de educación superior respecto a su calidad,

institucionalidad y pertinencia. El Mandato 14 es uno de los elementos de producción institucional que se enfocaron en preservar el cambio institucional de 1998, generando rendimientos crecientes del fortalecimiento de la educación al impulsar la depuración del sistema de educación superior.

Los efectos generados a partir del Mandato 14 en la formación técnica profesional no fueron directos, ya que su implementación englobó a todo el sistema de educación superior y sus entidades reguladoras. Minteguiaga (2010) plantea que a partir de la creación de la UCCE existieron varias irregularidades centradas en su accionar académico, así como en el cumplimiento de funciones de las instituciones encargadas del control y regulación de las IES (CONESUP Y CONEA).

Esto es atribuido a problemáticas del diseño institucional del organismo. En palabras de Minteguiaga (2010), estas instituciones, especialmente el CONESUP, eran juez y parte del funcionamiento de las universidades, propiciando que entre sus miembros existiera un conflicto y pugna de intereses. No obstante, el Mandato 14, si bien responde particularmente al caso de la mencionada universidad, buscaba dar atención a las distintas denuncias presentadas ante el CONESUP por parte de la ciudadanía, contra las distintas IES y su actividad académica fuera del marco reglamentario.

Además, el resultado de la promulgación del Mandato 14 fue el desarrollo de un proceso de evaluación diagnóstica del sistema de educación superior y una evaluación pormenorizada de las IES. Este proceso fue realizado desde julio de 2008 hasta noviembre de 2009, fecha en la cual se presenta los informes definitivos por parte del CONEA y CONESUP a la Asamblea Nacional electa.<sup>6</sup> El proceso se enfocó en la categorización de las instituciones de educación superior y la emisión de recomendaciones para su mejoramiento (CONEA 2009). Los institutos superiores fueron categorizados en tres tipos:

- A: cumplimiento de los estándares del 70% al 100%. Los Institutos podrían entrar inmediatamente en una evaluación del desempeño institucional con estándares internacionales dentro de los lineamientos futuros del CONEA.

---

<sup>6</sup> Una vez finalizado el proceso constituyente, se realizaron nuevas elecciones de presidente y representantes de la Asamblea Nacional. El Presidente de la República (Rafael Correa) se posesionó el 10 de Agosto de 2009 y la Asamblea Nacional el 31 de julio de 2009.

- B: cumplimiento de los estándares del 20% al 69%. Los Institutos deberán entrar en proceso de mejoramiento con proyectos específicos.
- C: cumplimiento de los estándares del 0% al 19%. Los institutos no cumplen con los estándares establecidos por el CONEA.

Como resultado de esta evaluación, se obtuvo que el 16,84% de los institutos obtuvieron la categoría de A, el 65,26% la categoría B y el 17,89% la categoría C. Además, de los resultados indicados, el CONEA (2009) realizó una serie de recomendaciones para consolidar el área de la formación técnica profesional:

- Fortalecer la institucionalidad de los Institutos, especialmente de los públicos,
- Definir las competencias de las instituciones que conforman el sistema de educación superior,
- Realizar una redistribución de los Institutos para que estos respondan a las necesidades territoriales,
- La titulación obtenida en un Instituto sea de carácter terminal.

En este sentido, el desarrollo del proceso constituyente y la ejecución del Mandato 14 fue la puerta de entrada para la institucionalización “real” de las políticas de masificación de acceso de la educación superior con enfoque de calidad, pertinencia e institucionalidad. Si bien en la Constitución de 1998 y Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 se hacía mención a estos aspectos, la estructura institucional y su funcionamiento no permitió alcanzar los objetivos trazados y devino en la crisis de mercantilización de la educación superior (Minteguiaga 2010).

En el año 2008, se promulgó la nueva Carta Magna y en 2009 se convocó nuevamente a elecciones, en las cuales ganó Rafael Correa por segunda vez, con lo cual se emitió una actualización del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2009-2013. En este documento aterrizan de manera concreta las políticas públicas que serían ejecutadas por el Gobierno. Al haberse desarrollado un cambio institucional a nivel macro, a nivel micro se debía diseñar e implementar tales modificaciones por medio de normativas, planes y/o proyectos.

La principal política que se establece en el PND 2009-2013 es conseguir la transformación de la matriz productiva del Ecuador para “superar el modelo primario exportador, democratizar el acceso a los medios de producción, crear las condiciones para incrementar la productividad

y generar empleo de calidad” (Senplades 2009, 95). Entre estos medios de producción se encontraba el capital humano, por lo que la formación de este era primordial.

En el ámbito de la educación se establecía que, con el objetivo de aprovechar el bono demográfico, era necesario expandir la formación del capital humano para mejorar la productividad de los individuos y así impulsar los sectores económicos de manera sostenible. Esto por medio de una estrategia de acumulación basada en el desarrollo del conocimiento, la ciencia y la tecnología. Para el desarrollo de este proceso se propone realizarlo de forma pertinente, aprovechando las potencialidades territoriales de cada localidad y priorizando los sectores económicos de intervención (Senplades 2009).

En este sentido, uno de los elementos necesarios para ejecutar la estrategia nacional era la transformación de la educación superior y la transferencia de conocimiento a través de la ciencia, tecnología e innovación. Precisamente, uno de los lineamientos principales establece que la mejora de la calidad de vida, así como el desarrollo de un país, se encuentra ligado a la cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior y a la inversión en ciencia, tecnología e innovación (Senplades 2009).

En este contexto, una de las estrategias establecidas para dar cumplimiento a las políticas públicas de educación superior fue expresamente la revalorización de la educación superior no universitaria (formación técnica profesional). Se perfila el propósito de alcanzar altos estándares de calidad para formar profesionales con la capacidad de insertarse de una manera rápida al mundo laboral y así aportar al cambio de la estructura productiva e impulsar el crecimiento económico (Senplades 2009).

Los objetivos, políticas y metas que se articulan con la formación técnica y tecnológica y son establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo se detallan a continuación (Tabla 4.1):

**Tabla 4.1. Objetivos, políticas y estrategias de la política pública de educación superior no universitaria**

Objetivo	Políticas	Actividades
Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	Política 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a	Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
		Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.

los objetivos para el Buen Vivir.	Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
-----------------------------------	--

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senplades (2009).

En este marco, una de las estrategias establecidas para lograr el objetivo número dos fue la estrategia 6.5, denominada: “Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación” la cual planteaba que:

La calidad de vida y progreso de un país independiente está ligado a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y ciudadanas y a la inversión que realiza en ciencia, tecnología e innovación. La educación superior y la investigación asociada a ella deben concebirse como un bien público en tanto su desarrollo beneficia a la sociedad en su conjunto, más allá de su usufructo individual o privado (Senplades 2009, 110).

Esta transformación significaba que la educación superior era “un verdadero mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades en el Ecuador” (Senplades 2009, 110). Por ello, se buscaba ampliar el acceso a la educación superior sin barreras económicas o sociales de ingreso, por medio del establecimiento de procesos meritocráticos. Para esto se planteaba garantizar que: “Las diferentes ofertas formativas involucradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior –universitaria y no universitaria–, a fin de que esta diversidad no involucre desigualdades en términos de calidad, ni suponga una lógica segmentadora y que reproduzca una sociedad injusta” (Senplades 2009, 110).

Esto quiere decir, que el Estado velaría por la calidad del sistema de educación superior, asegurando que el mismo alcanzase la excelencia académica. Dentro de la estrategia también se consideraba necesario la inversión en la formación de capital humano en áreas prioritarias del país para impulsar el desarrollo, por medio de una oferta académica acorde a las potencialidades territoriales.

Finalmente, dentro de esta estrategia se puntualizaba que: “Dado el mandato constitucional de construir una economía social y solidaria, resulta indispensable revalorizar la educación superior no universitaria<sup>7</sup> de la más alta calidad para formar profesionales que aporten al

---

<sup>7</sup> El subrayado me pertenece

cambio en la estructura productiva y al mismo tiempo aseguren condiciones de vida dignas y emancipadoras” (Senplades 2009, 110).

Este planteamiento de las estrategias para la ejecución del PND 2009-2013 evidenciaba que dentro del Estado se reconoce la necesidad de fortalecer la estructura institucional del sistema de educación superior por medio del desarrollo de políticas públicas e instituciones de auto-refuerzo y retroalimentación positiva, que respondan a las problemáticas existentes. Esto quiere decir que las políticas y normativas que se plantearían a continuación buscarían reforzar la decisión de considerar a la formación técnico profesional como de nivel superior no universitario, fortaleciendo su calidad, pertinencia e institucionalidad, tomando como base las recomendaciones del informe del CONEA.

Los cambios institucionales en el marco de la educación superior demandaron un nuevo planteamiento normativo para institucionalizar las reformas concebidas en la constitución y el PND (Senplades 2009). Por ello, en el año 2010 se emite la Ley de Educación Superior (LOES 2010) (Asamblea Nacional 2010), que reconoce a la educación superior como un bien público y determina su gratuidad cuando se curse una carrera de educación superior por primera vez. Además, establece que las instituciones que conforman el sistema de educación superior son las universidades y escuelas politécnicas, así como los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y privados que se encuentren debidamente evaluados y acreditados.

En este planteamiento se evidencia cómo el cambio institucional determina que las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior no sean solamente las creadas por los mecanismos institucionales establecidos, sino que sean las instituciones evaluadas y acreditadas, es decir, se impulsa la política de calidad de la educación superior. Sin embargo, esto se encontraba esbozado de cierta manera en la LOES 2000 y a cargo del CONEA, pero por las fallas institucionales y estructurales existentes no se ejecutó esta política. Por tal motivo, la LOES 2010 rescata esto y planteó la reconfiguración de las entidades rectoras del Sistema de Educación Superior y mecanismos para la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad (Asamblea Nacional 2010).

Se crea el Consejo de Educación Superior (CES), que reemplaza en funciones al CONESUP, y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), que reemplaza al CONEA, como organismos que regulan, planifican y

evalúan el sistema de educación superior. Además, se establece que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sería el órgano rector de la política pública de educación superior. Deviene encargada de su diseño e implementación. Esta institución se crea con el Decreto Ejecutivo Nro. 517 del 15 de octubre del 2010, cuando se fusiona la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) con la Senescyt, dando como resultado un solo órgano rector de la política pública de educación superior y de ciencia y tecnología.

La LOES 2010 indica que en el plazo de máximo cinco años a partir de la vigencia de la Constitución se realice el proceso de evaluación a todas las Instituciones de Educación Superior y se plantea que las instituciones que no la aprueben dejarán de ser parte del sistema. Además, se suspende la creación de instituciones de educación superior por el plazo de cinco años y se indica que en el plazo de un año se suspenderán definitivamente del sistema de educación superior a las instituciones que no encuentren en funcionamiento (Asamblea Nacional 2010).

La expedición de la LOES 2010 conforma y define las instituciones encargadas del funcionamiento del sistema de educación superior. Esta estructura es sumamente importante para los institutos superiores técnicos, tecnológicos, conservatorios de música y artes públicos, ya que los mismos pasan a depender administrativa, financiera y académicamente de la Senescyt, específicamente, de la Subsecretaría de Formación Técnica, Tecnológica, de Artes, Música y Pedagogía (Asamblea Nacional 2010). Estas instituciones ya no dependerían del Ministerio de Educación, elevando aún más su nivel de consolidación como IES. En el caso de las instituciones particulares estas mantendrían su autonomía.

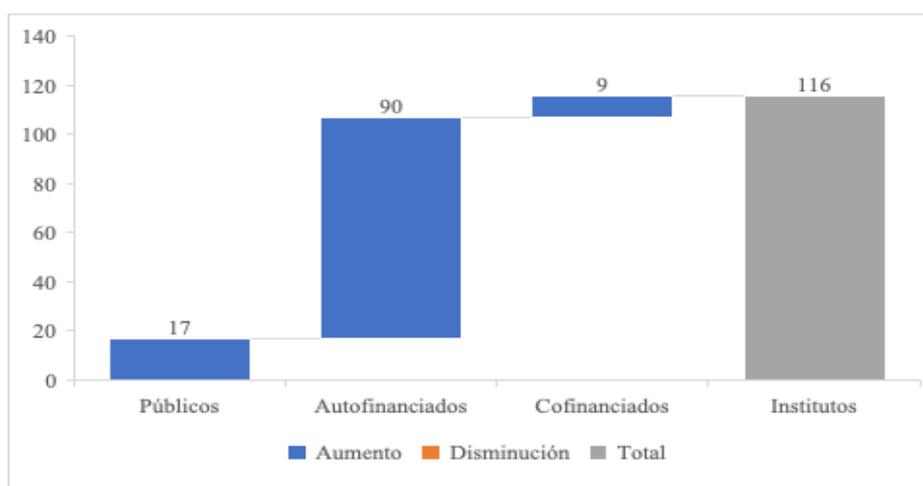
Dentro de la Senescyt, la Subsecretaría se encontró a cargo de la gestión de los institutos superiores. Esta dependencia tenía como misión: “Gestionar técnicamente la formulación de la política pública de formación técnica y tecnológica, artes, música y pedagogía articulada con los sectores públicos y productivos, el Sistema Nacional de Educación y el de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales” (Senescyt 2011, 9).

La subsecretaría se encontraba conformada por dos direcciones, las cuales se enfocaban en la gestión de las políticas de formación técnica y tecnológica. Esta instancia tenía a su cargo una cantidad exorbitante de institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos, lo que demandaba una fuerte gestión institucional, inversión de recursos económicos y contratación

de personal. En ese sentido, hasta el año 2010 se contaba con un sistema de educación superior que buscaba, por un lado, la implementación de políticas de calidad<sup>8</sup> y, por otro, la revalorización de la formación superior no universitaria, trasladando su dependencia a las entidades rectoras de la educación superior, es decir, dejando de estar atada a la educación media.

Conforme a lo planteado en la LOES 2010, se ejecuta el proceso de depuración de los institutos superiores públicos que no se encontraban en funcionamiento y no contaban con la resolución de suspensión definitiva. Para ello, la Senescyt, por medio de la Subsecretaría, realizó un proceso de revisión del Sistema Académico del Ecuador e identificó que de los 407 institutos registrados, 116 no se encontraban funcionando (La Hora 2011). Se clasificaban como se muestra seguidamente (Figura 4.1):

**Figura 4.1. Clasificación de los institutos superiores que no se encontraban en funcionamiento por tipo de financiamiento**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de La Hora (2011).

Además, durante el proceso de depuración se evidenció que de los 291 institutos que debían estar en funcionamiento, según el CONESUP, cinco no fueron ubicados y seis no estaban en funcionamiento, pues no tenían estudiantes. Únicamente se ubicaron 280 institutos en funcionamiento (La Hora 2011; El Telégrafo 2011). Esto reveló el poco o nulo control que existía sobre los institutos por parte del CONESUP.

---

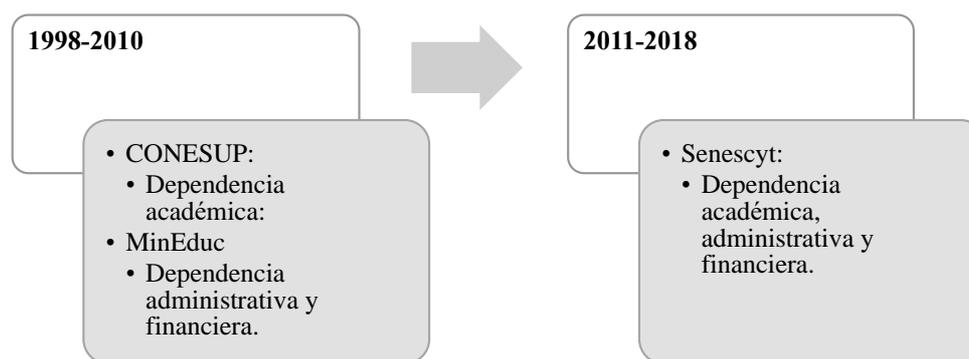
<sup>8</sup> Inicia con la depuración del Sistema de Educación Superior y continúa con la implementación de procesos de evaluación periódicos.

Esta situación llevó a que el CEAACES realizara un proceso de verificación del funcionamiento de los institutos para que la Senescyt solicitara el cierre de los que no estaban operando y el CES realizase la extinción jurídica. Este proceso de depuración se ejecutó con la expedición de la Resolución No. 016-003-2011 del Consejo de Educación Superior del 14 de diciembre del 2011, en la cual aprobó la extinción de 125 institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores (Benítez et al. 2016).

El proceso de depuración de los institutos también abarcó una revisión de la oferta académica, aplicado a 284 instituciones (El País 2011). Este proceso fue ejecutado en el marco de la estrategia de revalorización de la formación técnica y tecnológica (La Hora 2011; El Telégrafo 2011). Las actividades de depuración realizadas fueron la antesala del inicio de los procesos de evaluación institucional de las IES que serían ejecutados por el CEAACES. Esto daría inicio a la instauración de la política pública de evaluación institucional para garantizar la calidad de la educación superior.<sup>9</sup>

A la par de los procesos de depuración se dio inicio al fortalecimiento de la institucionalidad de los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos, por medio de su separación del Ministerio de Educación y adscripción a la Senescyt. Esto fue uno de los procesos clave dentro de la consolidación del cambio institucional suscitado en 1998, ya que estas instituciones se encontrarían totalmente dentro del sistema de educación superior.

**Figura 4.2. Definición de la gestión administrativa, financiera y académica de los institutos superiores técnicos, tecnológicos de artes y música públicos**



*Fuente:* Elaborado por la autora.

<sup>9</sup> La política de aseguramiento de la calidad fue implementada a todas las instituciones de educación superior.

El proceso de traspaso de los institutos superiores públicos del MinEduc a la Senescyt fue normado por el Acuerdo Ministerial No. 2011 – 001, donde se establecieron las normas para la administración y financiamiento de los institutos superiores públicos. Esto se realizó para facilitar la transición y viabilizar el proceso de preparación en la Senescyt para receptor a la gestión de estas instituciones. Este instrumento contó de dos reformas, siendo la última expedida en el Acuerdo Interministerial No. 2012 – 001 de 03 de mayo de 2012.

En dichos instrumentos se establecía que los institutos serían unidades ejecutoras o unidades administrativas de la Senescyt en un plazo máximo de seis meses, es decir, que cada instituto recibiría asignaciones directas de esta Cartera de Estado para gestionar su funcionamiento de forma autónoma. La Senescyt debería dotar a las instituciones de autoridades, el personal docente y administrativo, infraestructura, equipamiento y presupuesto.

No obstante, referente a ciertos puntos como infraestructura, designación de autoridades y docentes se establecieron medidas provisionales para que la Senescyt pudiera ejecutar los procesos institucionales para las contrataciones y construcciones correspondientes. En el tema de la dotación de infraestructura, se puntualizó que los institutos continuarían funcionando en las unidades educativas hasta que la Senescyt lograra dotarlos de infraestructura en un plazo máximo de cinco años.

Relacionado con el proceso de contratación de personal docente, administrativo y directivo, se indicó que los institutos continuarían funcionando con el personal del Ministerio de Educación hasta que se realizaran los procesos de méritos y oposición de contratación de personal. Estos planteamientos se enmarcaban en responder a las deficiencias identificadas en la evaluación del CONEA (2009) y se encaminaba hacia el fortalecimiento de la formación técnica profesional bajo un mismo esquema institucional.

En ese sentido, los institutos continuarían dependiendo de entidades del Estado para su funcionamiento, como se concibió en el cambio institucional de 1998, pero ahora de forma incremental dependerían únicamente de la Entidad rectora de la educación superior.

Constituía un paso previo para institucionalizar su gestión autónoma, es decir, que estas instituciones funcionen independientemente y rindieran cuentas a la Senescyt acerca de su gestión.

No obstante la ejecución de este proceso produjo ineficiencias institucionales durante la implementación de las políticas públicas hasta la actualidad, como lo explica Galo Antonio

Nina Rada, quien fuera Subsecretario de formación técnica, tecnológica, de artes música y pedagogía en el periodo 2012-2016 en entrevista con la autora, producida en febrero de 2021. De acuerdo con lo que explica Nina, el proyecto no contaba con la capacidad administrativa, financiera y académica para recibir la carga de la gestión de todos los institutos públicos. Lo anterior se tradujo en una problemáticas de índole burocrático que afectaban el cumplimiento de las metas y objetivos.

En octubre de 2012, la Senescyt emite el Acuerdo 2012-065, donde se declaraba a 132 institutos superiores como entidades operativas desconcentradas (EOD). Significaba que cada institución debía hacerse cargo de realizar las actividades pertinentes para gestionar su funcionamiento. En este marco, en el año 2013, cuando los institutos superiores públicos fueron absorbidos totalmente por la Senescyt, se dio inicio al proceso de contratación de rectores y tesoreros para realizar la creación de las EOD's.

Sin embargo, a pesar de la emisión de los Acuerdos correspondientes y la institucionalización de la desconcentración de los institutos, esto no fue implementado. Según Nina (2021) lo anterior se debió a: 1) falta de capacidad administrativa y jurídica de Senescyt para la creación de la EOD's; 2) el Ministerio de Finanzas indicó que la creación de 132 EOD's complicaría la gestión de los recursos, por lo que la Senescyt debería realizar la distribución y ejecución de los recursos; 3) la pérdida del poder político de la Senescyt frente a la gestión de la educación superior no universitaria; y 4) falta de presupuesto.

De acuerdo con Nina (2021), la pérdida de poder político era un elemento que marcó la implementación de las EOD's, ya que la desconcentración de los institutos superiores públicos no generaría créditos políticos a la Senescyt. Este acuerdo fue derogado en el año 2018 sin haber sido implementado, ya que en este año se realizó una reforma profunda a la LOES. Esto evidencia que si bien se realizaron los procesos de contratación de personal para la implementación del Acuerdo Ministerial 2012-065, este no fue llevado a cabo por la falta de voluntad política y la conveniencia mutua de la Senescyt y el Ministerio de Finanzas, demostrando que a nivel meso existía una persistencia estructural del cambio suscitado en 1998, debido a los costos económicos y políticos que hubiera significado implementar la desconcentración de los institutos públicos.

Paralelamente, al establecimiento de la emisión del Acuerdo que concebía la desconcentración de los institutos públicos se llevó a cabo un análisis diagnóstico de la

situación académica, financiera y administrativa de los institutos por parte de la Subsecretaría. Se determinó que la formación técnica y tecnológica requería de la ejecución del proyecto que se enfoque en fortalecerlo, revalorizarlo y que responda a las distintas problemáticas, que aquejaban a este nivel de formación y la transformen en una opción válida para de formación.

Entre las principales problemáticas identificadas se encontraban: la falta de infraestructura propia de los institutos superiores públicos del Ecuador;<sup>10</sup> el mal estado del equipamiento; la falta de pertinencia territorial de la ubicación de los institutos a nivel nacional;<sup>11</sup> y la desarticulación de la oferta académica con las demandas de los sectores productivos y estratégicos; la falta de calidad y profesionalización de los docentes.<sup>12</sup>

Estas problemáticas se tradujeron en la desvalorización de este nivel de formación, lo que se reflejaba en las bajas tasas de matriculación en comparación con la educación universitaria. La tasa de matrícula en la formación técnica profesional era del 12% de la matrícula para el año 2009 (Senplades 2009; Senescyt 2015b; Benítez et al. 2016). Ante estas circunstancias, la Senescyt, para dar atención a las problemáticas identificadas, y en articulación con la estrategia de la revalorización de la formación técnica y tecnológica, formula el “Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador”.

Este proyecto recibió el 14 de febrero de 2013 por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) el “Dictamen de Prioridad Proyecto Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Publica del Ecuador”. El documento indicaba que el proyecto se enmarcaba en lo establecido en el Objetivo 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 denominado Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía y su política 2.5. “fortalecer la educación superior con visión científica y humanista” (Senplades 2009, 172).

En este sentido, con el Acuerdo 2013-020 del 27 de marzo del 2013, la Senescyt calificó al proyecto como emblemático. Su fin principal era “fortalecer el sistema de educación superior no universitaria, transformando física y académicamente a los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos (ISTTP), alineado a las necesidades del país, y al Plan Nacional para el

---

<sup>10</sup> En el 2013, el 97% de los 114 ISTTP no poseían infraestructura propia.

<sup>11</sup> Los institutos se encontraban ubicados en su mayoría en las provincias de Pichincha (14,03%), Tungurahua (11,40%), Chimborazo (11,40%) y Guayas (7,89%), lo que significa el 44,69% de los institutos.

<sup>12</sup> El 70% de los docentes poseían un título de tercer nivel y un pequeño porcentaje títulos de especialización.

Buen Vivir” (Senescyt 2015b, 28) y su objetivo era: “Reconvertir la formación técnica y tecnológica superior del país, dotando de infraestructura física, equipamiento e implementación de la modalidad dual en las carreras ligadas a los sectores estratégicos, prioritarios y de servicios públicos esenciales, con el fin de aportar al cambio de la matriz productiva del Ecuador” (Senescyt 2015b, 28).

Con estos antecedentes, se dio inicio a la ejecución del Proyecto de reconversión. Este proyecto fue considerado la principal política pública del periodo a partir del año 2013, al decir de Nina (2021). El Gobierno nacional en el PND 2013 – 2017 emitido el 27 de junio del 2013 estableció como cuarto objetivo: fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, que buscaba proporcionar herramientas a la población que permitieran pasar de una economía de recursos finitos a una de recursos infinitos (Senplades 2013).<sup>13</sup>

La sexta política estratégica indicaba: “promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades” (Senplades 2013, 171). Uno de los lineamientos estratégicos de la mencionada política fue “fortalecer y promocionar la formación técnica y tecnológica en áreas prioritarias y servicios esenciales para la transformación de la matriz productiva, considerando los beneficios del sistema dual de formación” (Senplades 2013, 171).

En este sentido, se puede observar cómo a partir de las distintas políticas implementadas por el Gobierno se continuaba el proceso de producción y reproducción institucional, generando rendimientos crecientes a partir del cambio institucional, en tanto, las políticas públicas emitidas se enfocaban en mantener la institucionalidad existente mientras se fortalecían aspectos académicos, administrativos, financieros y de articulación con los sectores sociales y productivos. Sin embargo, esta formación tenía una falencia, la falta de reglamentación para su funcionamiento. Según Nina (2021), los tomadores de decisiones enfocaron sus esfuerzos en la ejecución del Proyecto de reconversión postergando, a segundo plano, la emisión de reglamentaciones que iniciarían en el año 2014 (Benítez et al. 2016).

---

<sup>13</sup> El PND consideraba como recursos infinitos al conocimiento.

- El Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública de Ecuador, principal política pública de la educación superior no universitaria periodo 2013-2016.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) en el año 2013, priorizó la ejecución del Proyecto de reconversión por un monto total de 308.483.239,35 USD con un tiempo de duración de 48 meses, es decir, hasta el año 2017. La ejecución del presupuesto asignado para el proyecto se planificó como muestra a continuación (Tabla 4.2):

**Tabla 4.2. Planificación presupuestaria del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador”**

Año	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Presupuesto USD</b>	432.530,38	60.625.401,35	47.871.003,26	128.076.600,66	71.477.703,70

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senescyt (2014).

La primera versión del proyecto de reconversión consideraba el desarrollo de actividades enmarcadas en las áreas de infraestructura, equipamiento, calidad de la oferta académica, y pertinencia territorial. El proyecto se encontraba planificado para ser ejecutado en cuatro años y lograr el fortalecimiento y reconversión de 114 institutos de formación técnica y tecnológica<sup>14</sup> para mitigar las problemáticas existentes.

La propuesta inicial del proyecto planteaba la construcción de 36 nuevas edificaciones, restaurar dos y readecuar otras dos infraestructuras, es decir, la reconversión sería de 40<sup>15</sup> institutos entre los años 2014 al 2017, de los cuales, cinco contarían con sedes en otra ciudad y uno con dos sedes en distintas ciudades. Las 40 instituciones reconvertidas se distribuirían en 13 institutos tecnológicos sectoriales (INTES) y 27 institutos tecnológicos territoriales (INTTER); de estos, 37 centros serían equipados con laboratorios y talleres. Además, se planteó que los institutos impartirían nueva oferta académica en modalidad dual.

---

<sup>14</sup> Sin considerar a los conservatorios e institutos pedagógicos, ya que en la Ley Orgánica de Educación Superior 2010 se establecía que la Universidad de las Artes sería la responsable de los conservatorios e institutos de artes, y por su parte la UNAE de los institutos pedagógicos.

<sup>15</sup> La selección de los institutos se realizó con base en tres aspectos: calificación obtenida por el CONEA, presencia a nivel territorial y el análisis multi-criterio en función de su contribución al PND (Benítez et al. 2016).

Los INTES eran los institutos sectoriales que tendrían una especialización específica en el sector productivo dominante, es decir, que su oferta académica se encontraría relacionada con el campo de conocimiento que se articularía con un sector productivo específico. Los INTTER eran los institutos con un enfoque multi-profesional, que tenían como objetivo dar atención a las necesidades de los territorios desde varias áreas de conocimiento.

El alcance del Proyecto era en todo el territorio nacional, con excepción de las provincias, donde no se contaba con estas instituciones.<sup>16</sup> La ejecución de este proyecto consideraba como elemento principal la fusión de los institutos superiores, por lo que en el Reglamento de los Institutos y Conservatorios Superiores, expedido en 2015, se estableció cómo realizarla. La fusión buscaba que los institutos de mayor categoría absorbieran a los que se encontraban dentro de su circunscripción territorial, para focalizar la actividad académica en los 40 institutos públicos priorizados.

En el ámbito académico, se planteó la construcción de por lo menos 60 carreras de nivel técnico y tecnológico articuladas con las necesidades de los sectores productivos, de las cuales se determinó que el ciento por ciento se implementaría en modalidad dual. Dentro de los componentes del Proyecto no se consideró el fortalecimiento o formación del personal docente. Este punto fue dejado a un lado, a pesar de que dentro del diagnóstico institucional se determinó que esta era una falencia de la formación.

El Proyecto se estructuraba por tres componentes, los cuales contaban con presupuestos específicos para la gestión de cada una de sus actividades, como se indica seguidamente (Tabla 4.3):

---

<sup>16</sup> En las provincias de menos Galápagos, Santa Elena y Orellana no existían institutos. La quinta disposición transitoria de la LOES 2010 establecía que no se podrían crear Instituciones de Educación Superior en el plazo de cinco años, expedida la ley, es decir, hasta el 2015. Por esto se determinó reconvertir lo existente.

**Tabla 4.3. Componentes del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” (primera versión)**

<b>Componente</b>	<b>Presupuesto</b>
Componente 1: reconvertir los institutos tecnológicos superiores en instituciones que respondan académicamente a las demandas de los sectores estratégicos, prioritarios y de servicios públicos esenciales (oferta académica).	USD. 8.530.668,27
Componente 2: dotar de equipamiento para talleres y laboratorios que tengan correspondencia con la oferta académica y realizar adecuaciones para la instalación de los equipos	USD. 80.284.269,31
Componente 3: construir edificaciones modulares para el funcionamiento de los institutos reconvertidos	USD. 219.668.301,77
<b>Total</b>	<b>USD. 308.483.239,35</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senescyt (2014).

Lo planteado buscaba que el proyecto tuviera una alta distribución y pertinencia territorial para evitar que las personas se trasladasen a grandes distancias para continuar su formación superior en las capitales de provincia, como ocurría generalmente hacia las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Esto, acompañado de la oferta académica y el equipamiento pertinente y necesario, constituía un elemento que aportaba al desarrollo productivo de la localidad. En opinión de Nina (2021), la oferta académica sería construida mediante la ejecución de procesos participativos con representantes de los sectores productivos y con el enfoque de la modalidad de formación dual.

Una vez aprobado el Proyecto se realizaron cuatro modificaciones para actualizar metas, plazos y presupuesto, como se detalla abajo (Tabla 4.4).

**Tabla 4.4. Actualizaciones presupuestarias realizadas al Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador”**

FECHA DE APROBACIÓN	MONTO PRIORIZADO Y/O APROBACIÓN (US\$)	PLAZO DE PRIORIDAD Y/O APROBACIÓN (años)
14 de febrero de 2013	US\$ 308.483.239,35	2013-2017
13 de noviembre 2013	US\$ 62.441.999,23	2013-2014
11 de agosto de 2014	US\$ 108.496.404,61	2014-2015
20 de julio de 2016	US\$ 261.818.722,10	2013-2021

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senescyt (2014).

En este sentido, de acuerdo con la última actualización del plazo, la ejecución del proyecto se extendía hasta 2021, por lo que se determinaron nuevos montos presupuestarios para su ejecución, como se aprecia a continuación (Tabla 4.5):

**Tabla 4.5. Planificación, ejecución y participación de las fuentes de financiamiento del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador”**

Monto febrero 2013	Monto julio 2016	Ejecutado	Diferencia %	Presupuesto fondos fiscales	% Presupuesto multilaterales/ Monto aprobado	Presupuesto multilaterales (Crédito)	% Presupuesto multilaterales/ Monto aprobado	Presupuesto Cooperación	% Presupuesto Cooperación / Monto aprobado
\$ 432.530,38	\$ 432.530,38	\$ 432.530,38	0%	\$ 432.530,38	100%	\$ -	0%	\$ -	0%
\$ 60.625.401,35	\$ 10.256.310,14	\$ 10.256.310,14	-83%	\$ 10.256.309,31	100%	\$ -	0%	\$ -	0%
\$ 47.871.003,26	\$ 23.645.030,18	\$ 23.645.030,18	-51%	\$ 23.645.029,67	100%	\$ -	0%	\$ -	0%
\$ 128.076.600,66	\$ 896.840,79	\$ 7.534.545,62	-99%	\$ 7.534.545,62	840%	\$ -	0%	\$ -	0%
\$ 71.477.703,70	\$ 122.846.254,24	\$ 9.338.850,75	72%	\$ 8.171.699,71	7%	\$ 106.087.590,89	86%	\$ 8.586.963,64	7%
\$ -	\$ 94.251.915,13	\$ 1.456.739,30	100%	\$ 28.452.645,66	30%	\$ 63.117.411,45	67%	\$ 2.681.858,02	3%
\$ -	\$ 3.397.159,67	\$ 5.429.340,24	100%	\$ 783.550,04	23%	\$ 2.613.609,63	77%	\$ -	0%
\$ -	\$ 3.382.142,71	\$ 1.168.203,57	100%	\$ 783.550,04	23%	\$ 2.598.592,67	77%	\$ -	0%
\$ -	\$ 2.710.538,86	\$ -	100%	\$ 783.550,04	29%	\$ 1.926.988,81	71%	\$ -	0%
<b>\$ 308.483.239,35</b>	<b>\$ 261.818.722,10</b>	<b>\$ 59.261.550,18</b>	<b>-15%</b>	<b>\$ 80.843.410,47</b>	<b>31%</b>	<b>\$ 176.344.193,45</b>	<b>67%</b>	<b>\$ 11.268.821,66</b>	<b>4%</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senescyt (2020a).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Los ámbitos de acción de los organismos multilaterales que otorgaron crédito para la ejecución del proyecto fueron: Banco Europeo de Inversiones: construcción y equipamiento; Canje de Deuda: construcción y equipamiento; y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción (BIRF-BM): construcción, equipamiento y gestión académica (oferta académica y formación docente).

Como se indica anteriormente, entre el año 2013 y 2016 existió una reducción del presupuesto aprobado para la ejecución del proyecto del 15%. En entrevista con el autora, Juan Fernando Reinoso (2021), quien fue en ese periodo Gerente del Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador, expresó que a partir del año 2016, la intervención deja de realizarse únicamente con fondos fiscales y se incluye presupuesto obtenido de crédito con organismos multilaterales. El valor otorgado como crédito corresponde en promedio al 67% del total del presupuesto. Por otro lado, únicamente en el primer año se ejecutó en su totalidad el presupuesto asignado. En promedio, desde 2013 a 2018 se ejecutó el 31%, siendo el año 2015 en el que se ejecutó la mayor cantidad de presupuesto (49%), y los años 2016 y 2018 el 6% y el 2%, respectivamente.

Según explica Nina (2021), esto devela que durante la ejecución del Proyecto (principal política pública) existieron inconvenientes, los cuales provocaron el incumplimiento de las metas establecidas, entre estos inconvenientes estuvo el olvido de la ejecución del proyecto como una prioridad. Por ello, se vio la necesidad de realizar reformas presupuestarias que viabilizaran la ejecución del Proyecto en el año 2016, las cuales debían ser aprobadas por los distintos organismos multilaterales de los cuales se obtuvo financiamiento. La actualización de las metas y componentes fueron las siguientes:

- Reconvertir: de 40 institutos a reconvertir, la cifra se redujo a 26 (23 principales y 3 extensiones).
- Diseñar hasta el 2021 42 carreras nuevas que respondan a las necesidades de los sectores productivos, de las cuales al menos 33 sean implementadas en modalidad dual.
- Equipar 22 institutos y readecuar, restaurar o construir nuevas infraestructuras de 24 instalaciones.

Esta actualización conllevó una reestructuración presupuestaria de los componentes, como se indica seguidamente (Tabla 4.6):

**Tabla 4.6. Componentes del Proyecto de “Reconversión de la Formación técnica y Tecnológica Pública del Ecuador” cuarta versión**

<b>Componente</b>	<b>Presupuesto</b>
Componente 1: Transformar la oferta académica de los institutos tecnológicos superiores para que respondan a las demandas de los sectores estratégicos y prioritarios.	USD. 23.894.352,81
Componente 2: Dotar de equipamiento para talleres y laboratorios que tengan correspondencia con la oferta académica y realizar adecuaciones para la instalación de los equipos	USD. 86.686.416,34
Componente 3: Construir, readecuar o restaurar edificaciones para el funcionamiento de los institutos reconvertidos	USD. 151.237.952,94
<b>Total</b>	<b>USD. 261.818.722,09</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de Senescyt (2016).

En el ámbito académico se establece la necesidad de construir 10 nuevos proyectos de carrera y 25 estudios de pertinencia hasta el año 2017, mediante la contratación de un proceso de consultoría. Además, se consideraba la ejecución de un proceso de capacitación de la planta docente y directiva de los institutos que estuviesen vinculados con la gestión de aquellas instituciones que contaran con carreras en modalidad dual, y capacitar a docentes en el fortalecimiento de las habilidades pedagógicas.<sup>18</sup> De acuerdo con la entrevista realizada a Eduardo Fabricio Ramírez (2021), Director de Planificación Académica Técnica y Tecnológica en el periodo 2016-2018, y Subsecretario de formación técnica y tecnológica en el periodo 2018-2019, la actualización en el aspecto académico ampliaba el alcance del proyecto en lo relacionado con la parte académica, ya que no se enfocaba únicamente en diseñar cierta oferta académica, sino de formar a los docentes que la impartirían.

---

<sup>18</sup> La inclusión de la formación docente y de directivos fue una solicitud expresa del BIRF-BM para la suscripción del convenio de crédito.

Los resultados alcanzados de la ejecución del Proyecto fueron hasta el año 2016: la creación de 33 carreras en modalidad dual, de las cuales únicamente se implementaron 11 en los institutos superiores públicos (Senescyt 2020a). En lo relacionado con la construcción de infraestructuras, se entregaron en el periodo de estudio únicamente siete institutos,<sup>19</sup> es decir, que las metas planteadas previo a la actualización del proyecto no fueron alcanzadas.

Al decir Reinoso (2021), el incumplimiento total de las metas se relacionó con distintas problemáticas, como fue el alto nivel de burocratización de los procesos administrativos y financieros de la Senescyt y otras instituciones del Estado co-ejecutoras del Proyecto que provocaron retrasos. Para Nina (2021), se puso en evidencia que desde el diseño de la política pública no se dimensionó adecuadamente la magnitud de su gestión; tampoco se valoró si la Senescyt y las demás entidades se encontraban en condiciones de implementarlo, ya que se debía dar una rápida respuesta a la necesidad de formación de las personas.

A esto se sumó, como explica Ramírez (2021), que a partir del año 2016 con la inclusión de presupuesto de organismos multilaterales para la ejecución del proyecto, además de las aprobaciones estatales, se debía contar con la aprobación de los órganos internacionales previo a la planificación y ejecución de procesos. Otro problema que marcó el desenvolvimiento de esta política pública, en palabras de Nina (2021) fue que en su diseño no se previó la existencia de fondos públicos permanentes para el mantenimiento físico, académico y administrativo de los institutos una vez finalizado el Proyecto de reconversión. Frente a esta situación por parte de la Senescyt, se decidió mantener la estructura institucional existente, es decir, que los institutos dependieran administrativa, financiera y académicamente de esta institución. Por ello, el Acuerdo fue derogado.

Por otro lado, la implementación del Proyecto de reconversión requería de varios reglamentos para normar y viabilizar su funcionamiento. Especialmente, los aspectos relacionados con la formación dual, uno de los principales ejes del proyecto. La normativa específica de esta modalidad fue emitida por el CES el 06 de septiembre de 2016 y su objeto era regular la implementación de esta modalidad en el Sistema de Educación Superior.

---

<sup>19</sup> Los institutos intervenidos fueron los siguientes: Vilcambamba - Extensión (IST Beatriz Cueva de AYORA), Yavirac (IST Yavirac), Santo Domingo (IST Santo Domingo), Latacunga (IST Cotopaxi), Otavalo (IST Otavalo), Lago Agrio (ISPEDIB Martha Bucaram de Roldós) y Jaramijó-Extensión (IST Luis Arboleda Martínez).

Esta normativa tardó tres años en ser institucionalizada desde la emisión del Reglamento de Régimen Académico en 2013. Ello conllevó a que se ofertasen e implementaran carreras de modalidad dual sin contar con el reglamento específico. No obstante, en el periodo de 2013-2015 la matrícula efectiva en carreras en esta modalidad representó el 40% de la matrícula total de los institutos públicos (Senescyt 2015b). Esto evidenció que la política estaba teniendo éxito, a pesar de no contar con una normativa específica.

La formulación y promulgación de los reglamentos de la formación técnica y tecnológica tuvo numerosas complicaciones. Por parte del CES no se comprendía claramente este nivel y tipo de formación, por lo que la construcción de la normativa fue larga y compleja, especialmente, la relacionada con la modalidad dual, ya que esta debía ser contextualizada a las necesidades y condiciones sociales, laborales y educativas del Ecuador, según Ramírez (2021). No obstante, por medio de otras instituciones como el Ministerio de Trabajo se emitieron normativas que permitían regular e incentivar la vinculación de los estudiantes con empresas de forma compensatoria, hasta la emisión del correspondiente reglamento.<sup>20</sup>

De la mano de la implementación de la formación dual era necesario institucionalizar la articulación de los institutos con los sectores sociales y productivos para el diseño, implementación y evaluación de la oferta académica, especialmente la dual, así como aportar a la formulación de política pública. Por ello, se emitió el Acuerdo Nro. 2015-059 publicado el 24 de abril del 2015, en el cual se establecían los mecanismos de creación y funcionamiento de los Consejos Consultivos de las Carreras Técnicas y Tecnológicas de Institutos Superiores.

No obstante, este Acuerdo no fue ejecutado, ya que si bien se realizaban procesos de acercamiento con los actores de estos sectores, nunca se logró conformar dichos Comités por falta de interés de los sectores productivos en temáticas relacionadas con la academia. Esta situación se mantuvo a lo largo del tiempo, pues se continuaron procesos de acercamiento que

---

<sup>20</sup> El Ministerio de Trabajo y la Senescyt emitieron el acuerdo interinstitucional No. MDT-Senescyt-2015-0003 del 09 de abril del 2015, que tenía por objeto regular el proceso de vinculación de los estudiantes de las carreras de formación dual impartidas por los institutos superiores públicos. La Senescyt emitió el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, donde se establecían incentivos para las empresas que acogieran a estudiantes de formación dual.

no llegaron a buen puerto. En el año 2016, con la actualización del proyecto, se impulsó nuevamente el proceso de conformación de los Comités, enfocado únicamente en los aspectos relacionados con la oferta académica. Como resultado, se inició un proceso para la emisión de un nuevo Acuerdo que respondiera a los intereses del momento.<sup>21</sup>

Este periodo se caracterizó porque Senescyt no enfocaba sus esfuerzos en la gestión académica e institucional de los institutos. Se consideraba que los Rectores contratados debían ejecutar estos procesos buscando alcanzar la excelencia académica. Por ello, la Subsecretaría se enfocó en lograr la ejecución del Proyecto de reconversión. No obstante, al decir de Nina (2021) esto significó que en el marco del impulso de la calidad educativa, así como en la gestión normativa, la Senescyt no realizó acciones concretas por falta de tiempo.

Este modelo de gestión se transformó profundamente a partir de 2016, cuando se realizó el cambio de autoridades en la SENESCYT. Una vez que en ese año se realizaron los cambios de autoridades a nivel de la Subsecretaría y la actualización del proyecto de reconversión, el enfoque de la gestión cambió. Según refiere Ramírez (2021), se priorizó la ejecución de procesos de fortalecimiento académico, administrativo y docente de los institutos, en el cual la ejecución del Proyecto de reconversión pasó a ser uno de los elementos para implementar la política pública, en lugar de serla. Esto con el objetivo de dar atención a las necesidades de los institutos y mejorar su gestión institucional.

Si bien desde 2016 en adelante no aumenta el nivel de cumplimiento de las metas del Proyecto de reconversión de manera significativa, sí se ejecutan procesos enmarcados en el fortalecimiento de la gestión institucional. Por un lado, en lo relacionado con la readecuación de infraestructuras y equipamientos, el 31 de mayo de 2016 se emitió un Compromiso Presidencial que disponía al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) transferir sus bienes inmuebles<sup>22</sup> a SENESCYT para que fueran utilizados por los institutos. Con esto, se logró que los centros de formación técnico profesional contaran con mejores instalaciones para la educación de nivel superior.

En lo relacionado con la formación docente y diseño de la oferta académica, se gestionó por parte de la Subsecretaría, actividades relacionadas con capacitaciones pedagógicas, de gestión

---

<sup>21</sup> El Acuerdo fue emitido formalmente en el año 2019.

<sup>22</sup> Estas infraestructuras se ubicaban en varias ciudades como son: Guayaquil, Riobamba, Tulcán, Duran, Manta, Ambato y Quito, para que se ejecutase el proyecto de reconversión.

institucional, así como la generación de redes académicas para el diseño de propuesta académica vinculada con las necesidades de los territorios. Estos procesos constituyeron elementos importantes para que los institutos a nivel territorial ganaran presencia y valorización. Sin embargo, este reordenamiento de prioridades se tradujo en olvido del proyecto, de acuerdo con la conclusión de Nina (2021).

Hasta el año 2016, se evidencia la gestión de actividades enfocadas en la reproducción institucional para mantener la persistencia estructural de la formación técnica profesional no universitaria, bajo el diseño generado a partir del año 1998, es decir, manteniendo su dependencia a una entidad del Estado. No obstante, durante el proceso de reproducción institucional se generaron rendimientos crecientes, que mantuvieron la ejecución de la política pública, como fueron:

- La actualización del Proyecto de reconversión, incluyendo presupuesto de organismos multilaterales.
- Traspaso de infraestructuras de los centros del SECAP.
- Diseño de oferta académica en modalidad dual.
- Emisión de normativa regulatoria.
- Aumento en la inversión pública.
- Aumento del interés de las personas en continuar sus estudios en institutos superiores.

En este periodo, la formación técnica y tecnológica se consideraba como una formación de nivel superior no universitario. Sin embargo, este enfoque de la revalorización cambia debido a las reacciones del ejecutivo al patrón institucional establecido, que si bien de manera subóptima estaba dando resultados, no se lograba dar cobertura a la necesidad de cupos en la educación superior.

Resumiendo, los procesos de reproducción institucional se desarrollaron a partir del año 2008, ya que las acciones ejecutadas por las entidades del ejecutivo en el marco de la formación técnico profesional buscaban mantener la inclusión de los institutos en el sistema de educación superior para que estos fueran considerados alternativas de formación. Las vías empleadas para lograr ese objetivo fueron: la depuración del sistema de educación superior, la mejora de la calidad educativa, la pertinencia institucional y de la oferta académica, la

articulación de la academia con los sectores sociales y productivos, y la ampliación del acceso a una educación superior.

La producción y reproducción institucional que generó rendimientos crecientes se realizó con la implementación de las siguientes políticas públicas:

- Cambio Constitucional y re-estructuración de las entidades rectoras de la Educación Superior.
- El Mandato 14: depuración del sistema de educación superior.
- Emisión de la LOES 2010.
- Revalorización de la educación superior no universitaria: fortalecer este nivel de educación con la mejora de instituciones.
- Suspensión de la creación de IES: se establece una moratoria de cinco años que no permite la creación de IES.
- Cambio en la gestión de los institutos superiores públicos: los institutos pasan a ser regentados por la Entidad Rectora de la política pública de educación superior.
- Regulación y control de las IES: con la conformación del CEAACES, SENESCYT y CES se iniciaron los procesos de control y regulación de las IES relacionados con la calidad educativa y legalidad de las instituciones.
- Declaración de 112 institutos como EOD's: se buscó dar los primeros pasos para que los institutos fueran gestionados de manera independiente; sin embargo, por problemáticas económicas y políticas se suspende este proceso.
- Implementación del Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador en atención a los objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del PND 2013-2017.
- Emisión de normativa para regular la vinculación de alumnos de la formación dual a los sectores sociales y productivos.

La producción institucional que produjo los rendimientos crecientes se caracterizó por tener las siguientes propiedades según Mahoney (2001) por su:

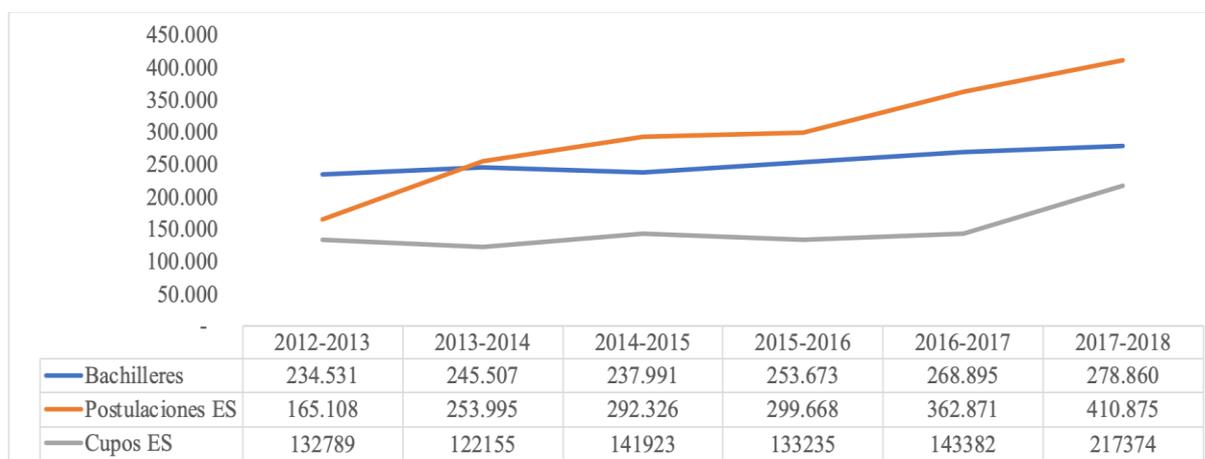
- No-ergodicidad: los eventos accidentales iniciales en una secuencia no se terminan en su circunstancia temporal, si no que estos se reafirman o retroalimentan por las selecciones que se realizan a futuro. Por ello, los todos los eventos por más pequeños que sean se mantienen presentes (Trigo 2015).
- Impredecibilidad (secuencia estocástica), reconoce que diferentes sucesos se desarrollen en una secuencia de forma aleatoria y no se pueda predecirlos a futuro.
- Inflexibilidad considera que los sucesos desarrollados no pueden ser revertidos dados los altos costos políticos, sociales y económicos que se producirían, o que se generen cambios en la trayectoria seleccionada.
- Potencial de ineficiencia de un trayecto: significa que los resultados generados por las decisiones tomadas no sean eficientes.

Lo dicho significa que la evolución institucional tiende hacia un proceso de auto-refuerzo, es decir, que las instituciones establecen mecanismos de autodefensa, lo que facilita su permanencia en el tiempo, ya que los cambios o ajustes pueden representar altos costos de reversión o transformación (Trigo 2015). No obstante, puede desarrollarse procesos de secuencia reactiva que busquen un fortalecimiento o mejoramiento institucional de cara a la prevalencia de una condición, que impulsó el cambio institucional.

#### **4.2. Secuencia reactiva: necesidad de ampliar el acceso a la Educación Superior**

En este periodo, así como en los anteriores, el acceso a la educación superior ecuatoriana se encontraba limitada por la falta de cupos existentes en las IES. Año tras año la cantidad de bachilleres que demandaban el ingreso a la Educación Superior aumentaba de mayor forma que los cupos ofertados, como se puede observar en la Figura 4.3.

**Figura 4.3. Evolución comparativa del total de bachilleres, postulaciones y oferta de cupos a la educación superior periodo 2012-2018**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de archivo maestro del Ministerio de Educación 2012-2018 y Senescyt (2020b).

Esta problemática se acrecentaba cada año, pues en la postulación a la educación superior a los nuevos bachilleres se sumaban los rezagados de años anteriores. Por ello, a partir del año 2013, la cantidad de postulaciones no solo supera a la oferta de cupos sino también a los bachilleres del periodo electivo correspondiente. El aumento considerable percibido durante el periodo 2016-2017, evidencia aún más la brecha de formación existente; por lo que se vio la necesidad de impulsar y acelerar la ejecución del Proyecto de reconversión para que a partir de su implementación aumentara la oferta de cupos y la oferta académica<sup>23</sup> de los institutos superiores públicos. A la par, se pretendía seguir con los procesos de fortalecimiento académico para que esta formación fuera valorada socialmente. Esa fue una de las soluciones concebidas ante esta problemática.

Finalmente, a partir del año 2017 se iniciaron los trámites para la constitución de la Entidad Operativa Desconcentrada EOD del Proyecto de reconversión. Esto se materializó en 2018 con la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 340 del 09 de abril del 2018, vigente hasta el año 2021. La creación de esta entidad buscaba agilizar la ejecución de los procesos

<sup>23</sup> De los cupos asignados, se aceptaban en promedio el 42,68%, aceptados en el periodo 2012-2018, ya que en muchos de los casos los cupos asignados no iban acorde con las preferencias de los estudiantes (Senescyt 2020a).

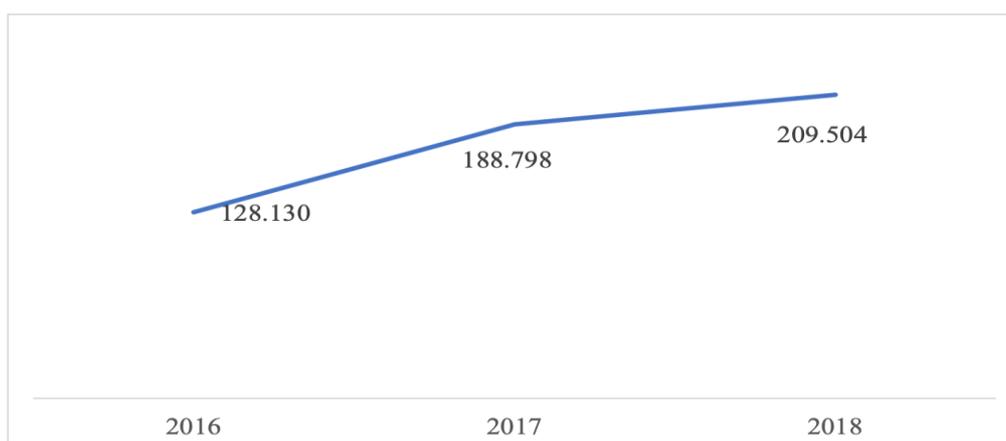
administrativos, financieros y legales relacionados con el Proyecto de reconversión y evitar las trabas burocráticas de la Senescyt, para de esta manera lograr:

- El cumplimiento de las metas establecidas referentes a la construcción, equipamiento, oferta académica, capacitaciones y constitución de los órganos consultivos.
- Una ejecución adecuada del presupuesto asignado.
- Responder a la demanda de educación superior existente.
- Brindar una educación pertinente y de calidad.

Además del proyecto, se debía continuar impulsando la revalorización de la formación técnica profesional pública a nivel social, es decir, con los actores sociales y productivos. Lo anterior con el fin de que este tipo de educación resultara percibida como una opción viable de formación de nivel superior y eliminar el estigma de que la formación universitaria era superior a la técnica profesional, en cambio, se podía recalcar sus diferencias según las competencias que se buscaban formar.

La matrícula de los institutos superiores públicos y particulares aumentó desde el año 2016 hasta el año 2018, y ha continuado en crecimiento, como evidencia la Figura 4.4. Esto muestra que el interés por la formación técnica profesional ha ido en aumento por parte de los estudiantes.

**Figura 4.4. Evolución de la matrícula de los institutos superiores periodo 2016-2018**

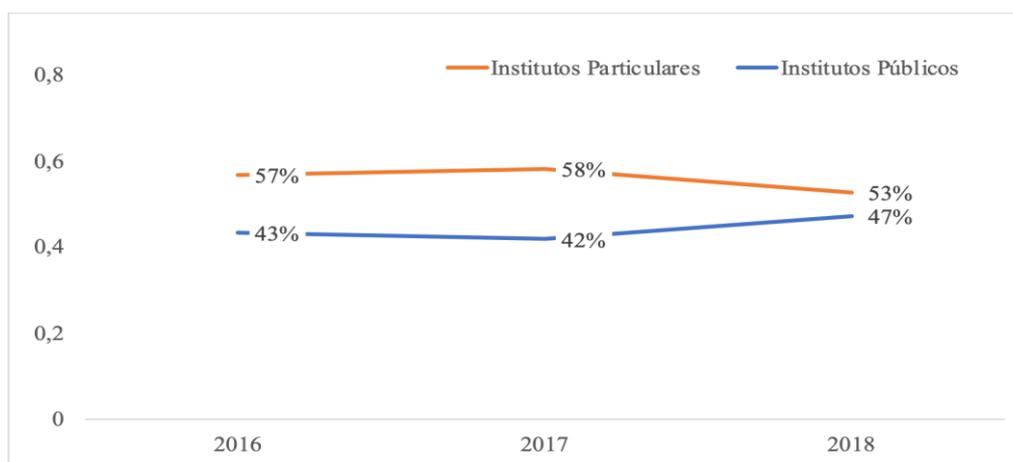


*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de SENESCYT (2020b).

Asimismo, el desglose de la información de la matrícula entre públicos y particulares, evidencia que si bien la matrícula de los institutos públicos aumenta, no supera a la de los

institutos particulares (Figura 4.5), ni llega al 50% del total de la matrícula de este tipo de centros. Esto muestra que existe una tendencia por la formación técnica profesional particular y pública similar, que se diferencia por las condiciones particulares de cada institución.

**Figura 4.5. Evolución comparativa de la matrícula de los institutos superiores públicos y particulares del Ecuador 2016-2018**



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de SENESCYT (2020b).

Bajo este contexto, se produce una reacción contraria a la institucionalidad de la formación técnico profesional no universitaria, ya que como se puede observar en las figuras anteriores los cupos ofertados no dan cobertura a la demanda de todos los postulantes. Resultaba necesario ampliar y diversificar la oferta académica para aumentar la cantidad de cupos y, por ende, el porcentaje de aceptación. Sin embargo, si observamos con detalle el nivel de aceptación de los cupos de las universidades en comparación con los de institutos de formación técnico profesional, evidenciamos que en promedio se acepta el 88% de los cupos ofertados por los centros universitarios, mientras que en los institutos se acepta en promedio el 70%, como muestra lo siguiente (Tabla 4.7).

**Tabla 4.7. Comparativo de porcentaje de aceptación de cupos entre institutos técnicos y tecnológicos, y universidades y escuelas politécnicas durante el periodo 2014-2018.**

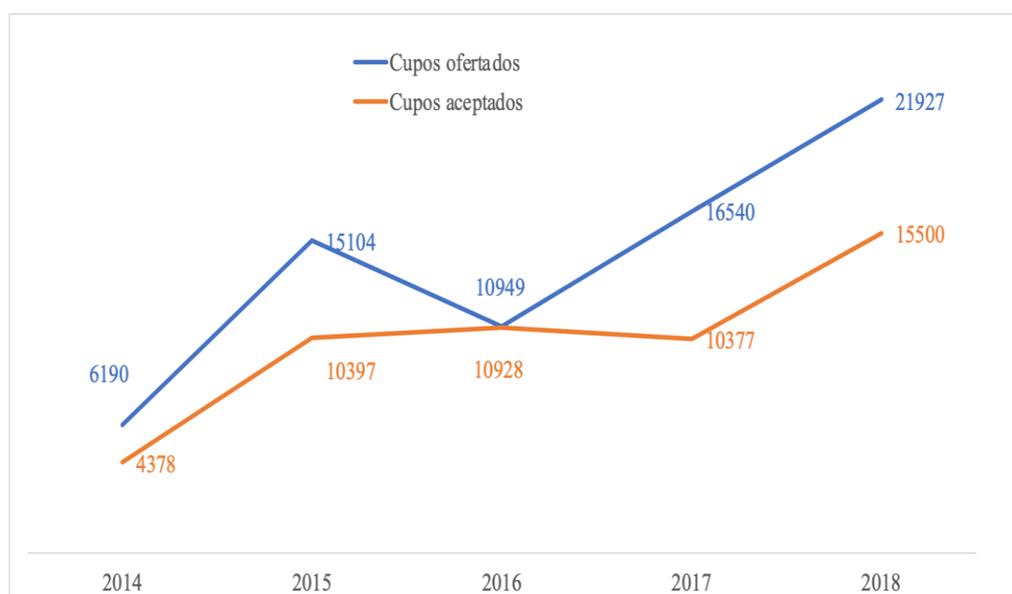
Años	Universidades y Escuelas Politécnicas	Institutos
------	---------------------------------------	------------

	Cupos ofertados	Cupos aceptados	Porcentaje de aceptación	Cupos ofertados	Cupos aceptados	Porcentaje de aceptación
<b>2014</b>	52.511	42.840	82%	6.190	4.378	71%
<b>2015</b>	67.219	65.153	97%	15.104	10.397	69%
<b>2016</b>	64.753	61.171	94%	10.949	10.928	100%
<b>2017</b>	64.939	52.931	82%	16.540	10.377	63%
<b>2018</b>	89.727	78.178	87%	21.927	15.500	71%

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de SENESCYT (2020b) y Martínez (2021).

La brecha de aceptación de un cupo en la formación técnica profesional es más amplia en relación con la de las universidades, ya que en el caso de los centros universitarios el porcentaje de aceptación no baja del 80%, mientras que en los institutos no llega a este valor. Lo anterior se puede constatar en la Figura 4.6.

**Figura 4.6. Evolución de la brecha de oferta y aceptación de cupos de los institutos superiores del Ecuador periodo 2014-2018**



*Fuente:* Martínez (2021).

Esto evidencia un bajo nivel de aceptación de la formación técnica profesional en relación con la universitaria, es decir, “la oferta de cupos de los institutos es considerada inferior a la de las universidades” (Martínez 2021, 86). Por este motivo, además de impulsar la ejecución del proyecto de reconversión, se debía revalorizar nuevamente a este tipo de formación por medio de su ascenso dentro del sistema de educación superior. Este ascenso de la formación técnico profesional a tercer y cuarto nivel se impulsa por parte del Gobierno Nacional y se institucionaliza por vez primera en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 (Senplades 2017).

La secuencia reactiva detallada anteriormente se generó a partir de una reacción social e institucional al patrón institucional establecido, el cual consideraba a la formación técnica profesional como educación superior no universitaria; y es que a pesar de ser considerada como educación superior no contaba con un nivel de aceptación similar a la de la formación universitaria. Por esto, y con el objeto de brindar una solución a la falta de cupos y diversificación de oferta académica, se produce un cambio de trayectoria que termina por consolidar el cambio institucional de 1998.

#### **4.3. Resultado: Consolidación de la formación técnica y tecnológica dentro del sistema de educación superior**

La formación técnica profesional de nivel superior en el Ecuador consolida su institucionalidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Senplades 2017) y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES 2018) (Asamblea Nacional 2018), ya que se establece su ascenso dentro del sistema de educación superior a tercer y cuarto nivel, creando el subsistema de formación técnica profesional. En el PND 2017-2021 se establece dentro del objetivo número uno 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, que:

Se deben implementar modalidades alternativas de educación para la construcción de una sociedad educadora en los niveles que mayor atención requieren: el bachillerato y la educación superior. Las mesas de diálogo por la plurinacionalidad, la cultura, la educación, entre otras, destacan la importancia de la profesionalización de la ciudadanía (oficios, artesanos, artistas, otros), para lo cual es prioritario fortalecer la educación técnica y tecnológica al considerarla como de tercer nivel. Además, plantea que la oferta académica debe tener pertinencia

productiva (según sus diferentes entornos y territorios) y vinculación con el mundo laboral (Senplades 2017, 83).

Además, se considera el fortalecimiento del enfoque de género en la formación técnica y tecnológica, concibiendo una visión integral de este nivel de formación y de desarrollo local con base en la pertinencia de la oferta académica. Este planteamiento en el PND dio la pauta para la institucionalidad de esta formación.

En ese sentido, para dar cumplimiento a lo establecido en el PND por parte de la Senescyt, se impulsó el diseño e implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento y Revalorización de la Formación Técnica y Tecnológica, como política pública principal, así como la reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior. Este plan consideraba como una de sus fuentes de financiamiento los recursos provenientes por parte de los organismos multilaterales y tenía como objetivo la consolidación y revalorización del subsistema de formación técnica y tecnológica.

Según Martínez (2021), el Plan consideraba la ejecución de cinco ejes de acción:

1. La creación del subsistema de formación técnica y tecnológica:
  - Este subsistema tiene la característica de:
    - Ampliar los itinerarios formativos considerando la formación de tercer y cuarto nivel (especializaciones y maestría).
    - Generar mecanismos de permeabilidad entre sistemas de educación superior.
    - Impulsar la articulación de la educación técnica profesional (nivel medio) con la formación técnica profesional (nivel superior).
2. La institucionalización del modelo de gestión en red y desconcentrada:
  - Desarrollar un proceso de organización en red, en el cual se cuente con instituto matriz, que dirija el funcionamiento de sus institutos sedes o extensiones, fortaleciendo la gestión de las funciones sustantivas y adjetivas<sup>24</sup> de la educación superior de forma eficiente.

---

<sup>24</sup> Funciones sustantivas: formación, investigación y vinculación con la Sociedad. Funciones adjetivas: administrativo financiero y bienestar estudiantil.

- Contar con 44 institutos superiores universitarios, los cuales contarán con gestión administrativa autónoma para gestionar de manera articulada y eficiente a los institutos sedes en el territorio.

- Articular la gestión académica con las necesidades de los sectores sociales y productivos.

3. La reorganización de la oferta académica y la vinculación con los sectores productivos:

- Constituir e implementar los Órganos Consultivos a nivel nacional,<sup>25</sup> los cuales se centrarán en apoyar a la identificación, construcción e implementación de la oferta académica conforme las necesidades de los actores sociales y productivos para lograr altos niveles de empleabilidad.

4. El fortalecimiento pedagógico:

- Establecer estrategias para el fortalecimiento pedagógico de los docentes de los institutos superiores públicos, mediante la creación de centros de formación y capacitación, y redes académicas interinstitucionales enfocadas en impulsar la gestión de la investigación.

5. El mejoramiento de infraestructuras y equipamiento: impulsar el proceso de reconversión de 44 institutos superiores públicos, lo que implica la replanificación de su localización geográfica para cubrir las demandas en el territorio, con una adecuada presencia a nivel nacional, dotándolos de infraestructura, equipamiento, mobiliario, personal docente y nuevas mallas curriculares. Este componente se ejecuta con fondos provenientes de organismos multilaterales (Martínez 2021).

Esta política pública se articulaba con la emitida por el Ministerio de Educación en el marco de la educación técnico profesional. Por ello en el Ecuador se construyó una política global de Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP), que consolidaba la creación del subsistema de EFTP, el cual además de considerar la educación formal incluía a la educación informal (Martínez 2021).

---

<sup>25</sup> En cada una de las provincias.

El Plan Nacional de Fortalecimiento y Revalorización de la Formación Técnica y Tecnológica, así como la política de EFTP, consolida su existencia en la LOES 2018 emitida el 02 de agosto de 2018 (Asamblea Nacional 2018). En este instrumento legal se plasma la existencia de la formación de tercer y cuarto nivel técnica y tecnológica. En el Artículo 14 se establece que:

Son instituciones del Sistema de Educación Superior:

- a) Las universidades, escuelas politécnicas públicas y particulares, debidamente evaluadas y acreditadas, conforme la presente Ley;
- b) Los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes, tanto públicos como particulares debidamente evaluados y acreditados, conforme la presente Ley; y,
- c) Los conservatorios superiores, tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados, conforme la presente Ley.

Los institutos y conservatorios superiores podrán tener la condición de superior universitario, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento a esta Ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior. El Consejo de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior acreditará o cualificará a los institutos para que puedan ofertar posgrados técnicos tecnológicos (Asamblea Nacional 2018, 12).

En este apartado se observa cómo conforme a la Ley se reproduce la institucionalidad de los institutos superiores como parte del sistema de educación superior de forma similar a lo establecido en el cambio institucional de 1998. Sin embargo, en este articulado se establece la posibilidad de que los institutos de educación superior puedan adquirir su condición de universitario, es decir, que puedan impartir una oferta académica no solo de nivel técnico y tecnológico, sino de tercer y cuarto nivel. En este sentido, la LOES 2018 establece la definición y funcionamiento de los institutos en su Artículo 115.2:

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos son instituciones de educación superior, desconcentradas, dedicadas a la formación profesional en disciplinas técnicas y tecnológicas.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos particulares son instituciones de educación superior con personería jurídica propia, autonomía administrativa, financiera y orgánica. Están dedicadas a la formación profesional en disciplinas técnicas y tecnológicas.

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos y particulares podrán tener la condición de superior universitario, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el

reglamento a esta ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior. El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior acreditará o cualificará a los institutos para que puedan ofertar posgrados técnico-tecnológicos (Asamblea Nacional 2018, 47).

Con ello, se plantea la posibilidad de la desconcentración administrativa para los institutos superiores públicos, mientras que de los institutos particulares se concibe su autonomía y se recalca que previo a adquirir la condición de institutos superiores universitarios, deberán cumplir con ciertos parámetros establecidos por los órganos de control. Esa restricción buscaba que solo los institutos con las capacidades necesarias pudiesen adquirir esta condición.

Finalmente, en el Artículo 118 de la LOES 2018 se establece que los niveles de formación del sistema de educación superior son:

1. Tercer nivel técnico-tecnológico y de grado.

a) Tercer nivel técnico-tecnológico superior. El tercer nivel técnico - tecnológico superior, orientado al desarrollo de las habilidades y destrezas relacionadas con la aplicación, adaptación e innovación tecnológica en procesos relacionados con la producción de bienes y servicios; corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico superior, tecnólogo superior o su equivalente y tecnólogo superior universitario o su equivalente.

b) Tercer nivel de grado, orientado a la formación básica en una disciplina o a la capacitación para el ejercicio de una profesión; corresponden a este nivel los grados académicos de licenciatura y los títulos profesionales universitarios o politécnicos y sus equivalentes.

2. Cuarto nivel o de posgrado, está orientado a la formación académica y profesional avanzada e investigación en los campos humanísticos, tecnológicos y científicos.

a) Posgrado tecnológico, corresponden a este nivel de formación los títulos de: especialista tecnológico y el grado académico de maestría tecnológica.

b) Posgrado académico, corresponden a este nivel los títulos de especialista y los grados académicos de maestría, PhD o su equivalente, conforme a lo establecido en esta Ley (...).

Los institutos superiores técnicos y tecnológicos podrán otorgar títulos de tercer nivel tecnológico superior; y, los institutos superiores que tengan la condición de instituto superior universitario podrán otorgar además los títulos de tercer nivel tecnológico superior universitario y posgrados tecnológicos; se priorizará la oferta técnico-tecnológica en estos institutos frente a la oferta de las universidades y escuelas politécnicas (...).

Las instituciones de educación superior no podrán ofertar títulos intermedios que sean de carácter acumulativo (Asamblea Nacional 2018, 50-51).

Este articulado institucionaliza el subsistema de formación técnica profesional ecuatoriano, ya que considera la existencia de dos itinerarios formativos dentro de la formación de tercer nivel técnica y tecnológica. El itinerario corto corresponde a las carreras técnicas y tecnológicas superiores, que han sido ofertadas por los institutos desde su inclusión en la educación superior. El itinerario largo corresponde a las carreras tecnológicas superiores universitarias. Estas carreras tienen un tiempo de duración mayor y buscan profundizar los conocimientos de los estudiantes en ámbitos de investigación aplicada e innovación tecnológica en procesos de producción (Martínez 2021).

Por otro lado, se concibe la existencia de los postgrados tecnológicos, donde se cuenta con la posibilidad de diseñar carreras de nivel de especialización o maestría, las cuales formarán a los profesionales con competencias relacionadas con el nivel de formación. Además, este cuerpo normativo indica que la obtención de títulos no podrá ser acumulativo de un subsistema de formación a otro. Esto busca alcanzar la finalización de los procesos de formación de los estudiantes de manera completa (Martínez 2021).

Finalmente, y con el objetivo de evitar que la oferta educativa técnica y tecnológica sea impartida en su mayor proporción por universidades, dentro del articulado se presenta un elemento que indica la priorización de la oferta de este tipo de formación en los institutos superiores técnicos y tecnológicos. Esto responde a la necesidad de evitar que se produzca una competencia desleal entre las Instituciones de Educación Superior, permitiendo que cada institución oferte carreras relacionadas con su experiencia.

El establecimiento de esta normativa consolida el ascenso de los institutos superiores técnicos y tecnológicos en el sistema de educación superior, generando un legado institucional que por los rendimientos crecientes y altos costos de modificación tendrá la capacidad de mantenerse en el tiempo. Este resultado se generó en atención a la reacción producida a la estructura institucional de 1998, impulsando una equiparación entre la formación académica y la técnica profesional, que mitigue las problemáticas de la desvalorización de este tipo de educación y la convierta en una opción viable de profesionalización.

Por otro lado, siguiendo la evolución de las políticas públicas, este periodo se diferencia del anterior porque la ejecución del Plan consideraba el fortalecimiento de la calidad educativa en

los institutos superiores públicos. Por eso, de acuerdo con Ramírez (2021), a nivel de la Senescyt se realizaron distintos procesos enfocados en:

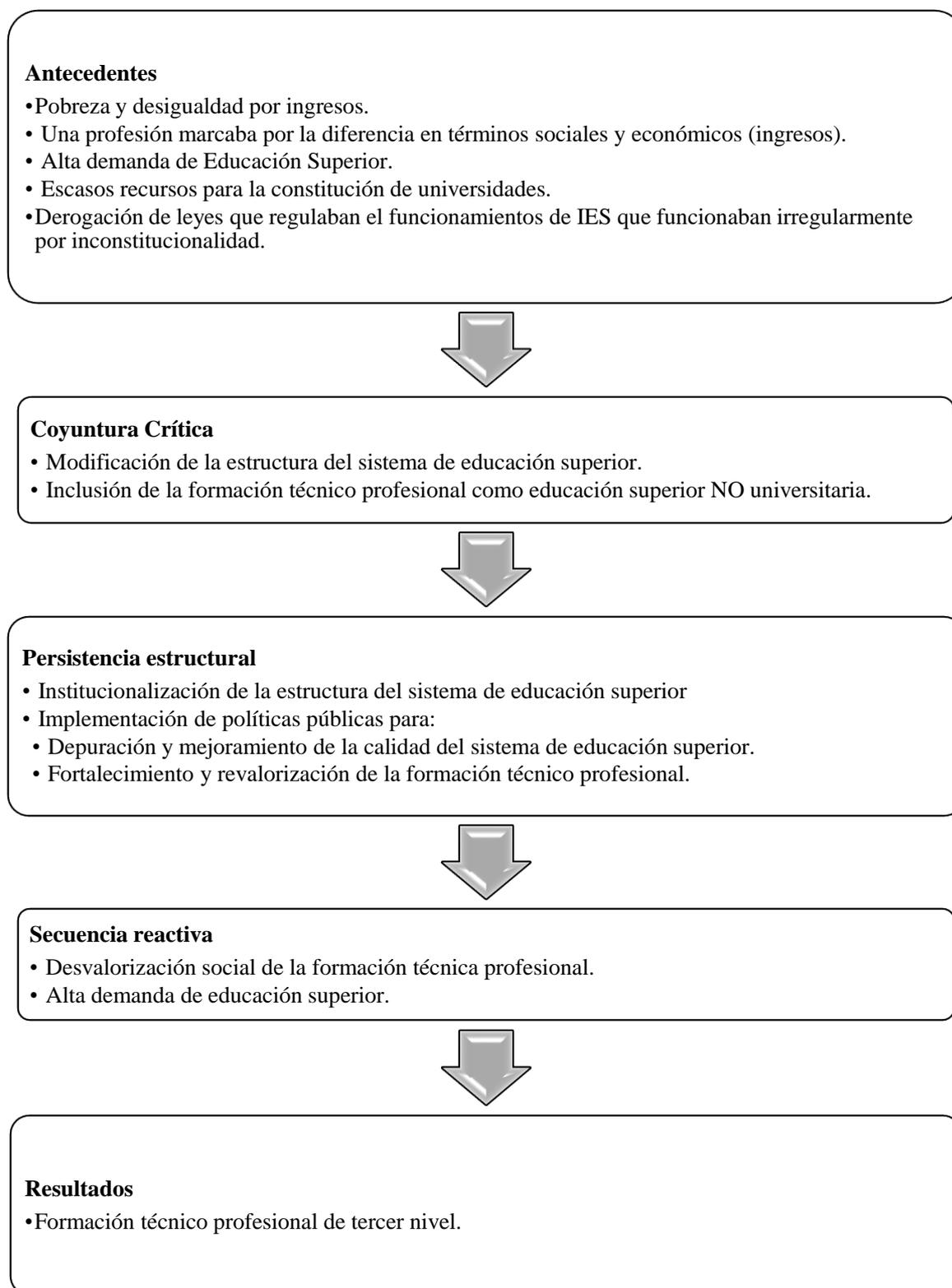
- El rediseño total de las carreras de los bajo criterios de pertinencia, es decir, una actualización de las mallas curriculares existentes.
- El desarrollo de concursos de mérito y oposición para el nombramiento de rectores y vicerrectores.
- El establecimiento de una gestión institucional por procesos, que permita a los institutos tener orden dentro de sus actividades.
- El desarrollo de un nuevo diagnóstico institucional para conocer la situación de los institutos de cara a los procesos de evaluación del CEAACES.
- El fortalecimiento de la gestión académica y pedagógica de los institutos, implementando la evaluación de aprendizajes de los estudiantes.
- Implementar aprendizajes de realidad virtual, a fin de viabilizar y mejorar el proceso de aprendizaje de los estudiantes.

Estas actividades tuvieron eco en el nivel de matrícula de los institutos superiores, como se evidencio anteriormente, ya que se estaba logrando que este tipo de formación comenzara a ser reconocido de manera social tanto por las personas como por las empresas, evidenciando su valía de cara a ciertas profesiones y sectores económicos.

Dentro del Capítulo 4, se ha evidenciado cómo a partir del cambio institucional suscitado, se han desarrollado procesos de producción y reproducción institucional enfocados en afianzar la formación técnica y tecnológica. Asimismo, se constata que a partir de los sucesos desarrollados se produjeron secuencias reactivas que marcaron la pauta para la consolidación del cambio institucional, que si bien toma una trayectoria distinta a la plasmada en 1998, se mantiene dentro del sistema de educación superior con un mejor posicionamiento. Además, se mantiene el espíritu de que este tipo de formación es una de las vías para dar solución a las problemáticas de acceso de la educación superior pertinente y de calidad, así como un camino para mitigar las problemáticas sociales.

Con base en la evidencia empírica, el modelo de *path dependence* planteado por Mahoney (2001) del cambio institucional de la formación técnica profesional se estructura de la siguiente manera:

**Figura 4.7. Modelo de Path Dependence del cambio institucional de la formación técnica y tecnológica periodo 1998-2018.**



*Fuente:* Elaborado por la autora.

Conforme a lo planteado, se puede observar que en el periodo de 2008-2018 las políticas de formación técnico profesional evolucionaron de forma positiva y prioritaria en el país, tanto así que fueron consideradas como elementos fundamentales dentro de la planificación nacional para alcanzar la transformación de la matriz productiva, alcanzar la cohesión social y territorial, y reducir las brechas sociales. Dentro de este periodo se buscaba continuar con el proceso de masificación de la educación, pero bajo criterios de calidad y pertinencia.

En esta época se evidenció que la educación superior ecuatoriana se encontraba mercantilizada, no obedecía a principios de pertinencia y no aseguraba la calidad de los procesos formativos. Por ello, tanto en universidades como en institutos, se ejecutaron políticas de depuración del sistema de educación superior, tales como procesos de evaluación y cierre de IES. Además, hasta consolidar el sistema de educación superior con la nueva estructura se planteó una moratoria de cinco años para la creación de nuevas IES, exceptuando la creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), Universidad Regional Amazónica (IKIAM) y la Universidad de las Artes.

Se creó una nueva institucionalidad del sistema de educación superior con la creación del CES, Senescyt y CEAACES. En ese marco, con el objetivo de paliar los problemas de acceso a la educación superior y el cierre de instituciones se volcó la mirada hacia los institutos superiores técnicos y tecnológicos como una estrategia para ampliar el acceso y formar profesionales en corto plazo que pudieran incorporarse en el mercado laboral de forma efectiva, e impulsar sectores económicos estratégicos con un *shock* de capital humano e inversión del Estado.

Se planteó el fortalecimiento de la educación superior no universitaria, por lo que se aprobó el proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica pública del Ecuador, mismo que se conformaba por dimensiones académicas, infraestructura y equipamiento. La ejecución de este plan, que tenía un alcance a nivel nacional, se convirtió prácticamente en la principal política pública del periodo 2013 hasta 2016. Sin embargo, no consideraba un eje de calidad de la educación por lo que a partir del año 2016 se lo incluyó dentro de las acciones institucionales.

Posteriormente, se fueron determinando una serie de políticas que buscaban fortalecer y consolidar la institucionalidad de la formación técnico profesional por medio de la generación de acuerdos interinstitucionales, reglamentos y otras normativas. En este periodo, los

institutos superiores públicos se integraron en el sistema de educación superior, ya que su gestión académica, financiera y administrativa se encontraba a cargo de Senescyt en lugar de depender del Ministerio de Educación.

Esta integración consideró la contratación de rectores, vicerrectores, personal docente y algunos administrativos, quienes se encargaría de gestionar las instituciones conforme a la concepción de la educación superior. Posteriormente, se tomaron acciones de índole política enfocada en que los institutos superiores alcanzasen su autonomía administrativa, financiera y académica; no obstante, debido a problemas institucionales, intereses políticos y falta de presupuesto, esto no se pudo lograr. Sin embargo, con el cambio institucional de 2018, se estableció la senda para que la formación técnica profesional, además de ascender al tercer nivel, pudiera alcanzar su autonomía mediante su adscripción al Senescyt.

Como se puede evidenciar, en este periodo se desarrolló un proceso de producción y reproducción institucional enfocado en fortalecer y posicionar este nivel de formación dentro del sistema de educación superior. No obstante, las problemáticas a las cuales se ha enfrentado esta institucionalidad ha provocado que las necesidades de formación sigan existiendo y las brechas de formación se agranden año tras año. Lo anterior producto de varios factores, entre ellos, la desvalorización social de la población con este nivel de formación; un aspecto que se busca mitigar a partir de la consolidación de esta opción formativa en el sistema de educación superior.

## Conclusiones

Los determinantes del cambio institucional fueron la implementación de políticas neoliberales, disminución de la calidad de vida y poder adquisitivo, demanda de ingreso a la universidad para la obtención de mejores salarios, y la necesidad de ampliación de cupos. Esta crisis política, económica y social en el año de 1998 fue generada por:

- Una economía nacional en crisis, que continuamente encarecía la vida de las personas e incrementaba las brechas sociales;
- El decrecimiento de la calidad de vida y los altos índices de desigualdad, representado por la caída del crecimiento del PIB per-cápita y la acumulación de la riqueza en los deciles más ricos;
- Gestión ineficiente de los recursos públicos por las universidades;
- La escasa cantidad de universidades públicas para cubrir la alta demanda de profesionalización de la población;
- Inestabilidad política por la débil institucionalidad del Ecuador.

Sumado a esto, en el ámbito académico se realizaron actuaciones por parte de los tomadores de decisiones, que buscaban legalizar a las instituciones de educación que funcionaban de forma irregular por medio de la emisión de dos leyes, las cuales contravenían al marco institucional y a los procedimientos para la creación de IES existentes, por lo que fueron dadas de baja por la Corte Constitucional. Esto muestra que no existió una interacción de los actores con el marco institucional existente, por lo que no fue considerada válida y se desestimó, dando cuenta de las delimitaciones establecidas por el neo-institucionalismo histórico.

Estos elementos impulsaron el cambio institucional de incluir a los institutos superiores técnicos y tecnológicos en el sistema de educación superior. No obstante, por la presión de las universidades y otros actores políticos se estableció que los institutos, si bien pertenecerían a la educación superior, no impartirían una oferta académica de tercer nivel, sino más bien un nivel intermedio de educación superior. Esto da cuenta, de cómo los tomadores de decisiones de cara a una necesidad, plantearon una solución que maximizaba sus intereses y, al mismo tiempo, incrementaban los costos a costa del Estado.

Se planteaba que los institutos se encontraban regentados académicamente por el CONESUP y administrativamente por el Ministerio de Educación. Esta estructura, en lugar de propiciar que esta formación fuese considerada como una opción de profesionalización para la población e incrementara su matrícula, perpetuó su desvalorización en comparación con la educación universitaria. De ahí que no tuvo los efectos esperados con la ampliación del acceso.

La evolución de la política pública de la EFTP se desarrolló de forma incremental, desde su incipiente paso a la educación superior “no de tercer nivel” en 1998 hasta su consolidación en el 2018 como educación de tercer y cuarto nivel, por medio de distintos mecanismos de fortalecimiento institucional. En el periodo de 1998 a 2007 no se realizaron mayores acciones en la formación técnico profesional, lo que se diferenció con el periodo de 2008 a 2018, tiempo en el cual a partir del cambio constitucional de 2008 se diseñaron políticas específicas enfocadas en solventar las problemáticas de gestión académica e institucional de la formación técnico profesional, así como potenciar, la calidad de la educación superior.

El cambio institucional del año 2008, si bien reestructuró el sistema de educación superior en el ámbito de la formación técnico profesional, también mantuvo lo establecido en el periodo anterior en lo referente a su posición dentro del sistema de educación superior reproduciendo la estructura establecida. Sin embargo, se produce un cambio del organismo encargado de su gestión; lo que significó su concreción dentro de la estructura del sistema de educación superior al traspasar las funciones del Ministerio de Educación y del Conesup a la Senescyt, institución donde se creó una subsecretaría específica encargada de este nivel de formación.

En este periodo se implementó el Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador, que tenía como objetivo mejorar las condiciones de los institutos superiores públicos en aspectos de infraestructura, académicos y de gestión. Pero nuevamente la implementación de las políticas públicas, si bien mejoró la percepción de la ciudadanía e incrementó la demanda y los niveles de matrícula en este nivel de formación, no lograron que la educación técnico profesional fuese equiparable y valorada como la universitaria.

A raíz de dichas carencias, se procedió a implementar un proceso de consolidación de la educación técnica profesional dentro del sistema de educación superior en el año 2018.

Finalmente, se reconocía esta alternativa educativa como educación de tercer nivel y se abre

la posibilidad de constituir institutos superiores universitarios para impartir la oferta académica de tercer y cuarto nivel. En ese sentido, las políticas públicas diseñadas e implementadas se enfocaron en reproducir la institucionalidad de 1998 y fueron generando rendimientos positivos, así como secuencias reactivas que impulsaron un nuevo cambio enfocado en la consolidación del cambio institucional de 1998.

En este modelo se evidencia que existen los elementos planteados por Mahoney (2001), llegando a la consolidación del nivel de formación técnico profesional como resultado de la resolución del conflicto generado a partir de las reacciones contrarias producidas. El cambio institucional generado en 1998 dio pie a la generación de políticas que produjeron rendimientos crecientes, los cuales eran percibidos a nivel de la sociedad y han consolidado el establecimiento de esta formación dentro del nivel superior.

Desde un principio se observa cómo por la lucha de poderes y mantenimiento de intereses de los actores, el ascenso de este nivel de educación se realizó de forma gradual en etapas. Con el primer cambio institucional, se le consideró educación superior no universitaria, y con ello se lograban ciertos resultados, pero las reacciones contrarias motivaron que hasta un periodo muy reciente esa educación fuese considerada de tercer nivel y tenga la capacidad de ofertar programas de cuarto nivel.

Se puede observar, además, que la percepción de este nivel de formación a lo largo del tiempo se ha mantenido, es decir, desde sus inicios se le ha considerado inferior a la impartida por las universidades y como una opción de formación para personas de escasos recursos, mostrando un elitismo en el ámbito educativo. No obstante, a lo largo del tiempo también se la ha considerado como un elemento esencial para la formación de mano de obra, que impulsase la productividad y el crecimiento económico del país. Una línea que perdura hasta la actualidad.

El análisis de la educación superior en ámbitos de ciencia política ha sido una temática centrada en las universidades como actores principales, dejando de lado a los institutos superiores técnicos y tecnológicos, los cuales han sido poco estudiados a pesar de las implicaciones políticas y económicas que supone su gestión y actuación dentro de la educación superior.

Como se ha observado en la presente investigación, la implementación de políticas enfocadas en este nivel de formación ha significado la inversión de altos recursos económicos, que se espera tengan efectos positivos en la empleabilidad, productividad y crecimiento económico.

De esta manera, resulta necesario que se observe una posible agenda de investigación centrada en analizar el ajuste laboral de estos profesionales, el impacto de esta formación y su nivel de valor agregado.

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2002. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2012. “La autonomía como argumento político”. En *Transformar la Universidad para transformar la sociedad*, editado por René Ramírez, 57–82. Quito: Senescyt.
- . 2008. “Política pública y reforma educativa en el Ecuador”. I Foro Desafíos para la educación en el Ecuador: Calidad y equidad, FLACSO, Quito.
- Ayala, Enrique. 2008. *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Azevedo, Joaquin. 2012. “La evaluación y la garantía de calidad en las instituciones de enseñanza y formación profesional”. En *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, editado por Francisco De Asís Blas y Juan Planells, 117-132. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Barro, Robert J. 1991. “Economic Growth in a Cross Section of Countries”. *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 407-443.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2007. “El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción”. En *Instituciones e Institucionalismo en América Latina*. Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía.
- Basabe-Serrano, Santiago, y Sergio Huertas. 2018. “El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina”. *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 47: 153–170.
- Bastidas, Jacinto. 1954. “Reformas de la educación Técnica”. *Revista Ecuatoriana de Educación*, n.º 8: 50–59.
- . 1965. “Problemas de la Educación técnica nacional”. *Revista Ecuatoriana de Educación*, n.º 54-55: 141-150.
- Becker, Gary. 1964. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. London: National Bureau of Economic Research.
- Benhabib, Jess, y Mark Spiegel. 1994. “The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data”. *Journal of Monetary Economics* 2, n.º 32: 143–173.
- Benítez, Gina, Karla Enríquez, Juan Fernando Reinoso, y Michelle Semanate. 2016. “Educación Superior Técnica y Tecnológica”. En *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*, SENESCYT, 391–425. Quito: IESALC-Unesco.
- Briceño, Andrea. 2011. “La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países”. *Apuntes del CENES* 30, n.º 51: 45–59.
- Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1970). *La reproducción*. París: Minuit.
- Carvajal, Ivan. 2016. *Universidad, sentido y crítica*. Quito: Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- CEAACES. 2014. Informe Final de la Evaluación del Entorno de Aprendizaje de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos: “Instituto Tecnológico Superior Nelson Torres”. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Cepal. 2019. “Acerca de Educación.” Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Acceso el 13 de junio. <https://www.cepal.org/es/temas/educacion/acerca-educacion>.
- Cóndor, Paulina Alejandra. 2020. “Desarrollo y educación superior, reforma de la universidad ecuatoriana, período 1990-2013”. Tesis de Doctorado, Universidad Andina Simón Bolívar.

- Conea. 2009. *Evaluación del desempeño institucional de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, conservatorios de música y de artes*. Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- De Asís Blas, Francisco, y Juan Planells. 2012. *Retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Easterly, William. 2003. *En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Eicher, Jean Claude. 1988. “Treinta años de Economía de la educación”. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, nº 12: 11–38.
- El País. “Ecuador inició proceso de depuración de los 284 institutos superiores técnicos y tecnológicos”. El País, 24 de mayo de 2011.
- El Telégrafo. “Van a depuración 116 institutos de educación superior”. El Telégrafo, 10 de septiembre de 2011.
- El Universo. “El precio internacional del crudo históricamente ha sido bajo”. El Universo, 24 de enero de 2016.
- Farfán, Guillermo. 2007. “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”. *POLIS* 3, nº 1: 87–124.
- Ferreira, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero, Francisco Haimovich, y Sergio Urzúa. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.
- Fernández, Eduardo. 2012. “La teoría de la segmentación del mercado de trabajo. Una reconsideración desde la perspectiva institucionalista y poskeynesiana”. Tesis de Doctorado, Universidad de León.
- Fontaine, Guillaume, y Joan Subirats. 2015. *El análisis de políticas públicas: concepto, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos/ FLACSO.
- Fountain, Guillaume. 2015. “Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 5, nº 2: 80–98.
- García, Sonia. (2019). *Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador*. Cepal.
- Gentili, Pablo. 1998. “El Consenso de Washington y la crisis de educación en América Latina”. En *Neoliberalismo versus democracia*, editado por Pablo Gentili, 102–129. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.
- Guarnizo, Sheila. 2019. “Relación entre capital humano y crecimiento económico de Colombia”. *Revista Económica* 4, nº 1: 22–34.
- Hall, Peter. 2010. “Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power”. En *Historical Institutionalism in Rationalist*, 204–219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, nº 44: 936–957.
- Haro, Juan B. 1954. “La Educación Vocacional o Técnica en el Ecuador”. *Revista Ecuatoriana de Educación*, nº 8: 51–68.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. 2004. “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. *Perspectives on Politics*.
- Knabb, Shawn, y Christina Stoddard. 2015. “The quality of education, educational institutions, and cross-country differences in human capital accumulation”. *Growth and Change*, nº 36: 354–373.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- La educación técnica*. 1898. Quito: Universidad Central de Ecuador.

- La Hora. “116 institutos superiores serán eliminados”. Diario La Hora, 10 de septiembre de 2011.
- Llumiquinga, Sandra. 2017. “Gobierno de Gabriel García Moreno en el desarrollo de la educación ecuatoriana en el período 1860-1875”. Tesis de grado, Quito, Universidad Central del Ecuador.
- Londoño, Juan Luis. 1996. *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*. Washington, D. C: Banco Mundial.
- Machado, Lucília. 2012. “Orientación profesional: la necesaria renovación conceptual y reorganización política”. En *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, editado por Francisco De Asís Blas y Juan Planells, 89-100. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Mahoney, James. 2001. “Path-Dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective”. *Studies in Comparative International Development*, n° 36: 111-141.
- Mallart, José. 1954. “Industrialización y formación profesional en Iberoamérica”. *Revista Ecuatoriana de Educación*, n° 8: 77-99.
- Martínez, Ana. 2021. “Educación y Formación Técnico Profesional (EFTP) en Ecuador, revisión política”. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380535>.
- Medeiros, Victor - Godoi, Lucas Gonçalves, y Evandro Camargos. 2019. “La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo”. *CEPAL*, n° 129: 7-27.
- Messina, Graciela, Pedro D. Weinberg, y María E. Irigoín. 1996. *La Educación Técnico Profesional y Formación Profesional*. Santiago de Chile: Unesco.
- Minteguiaga, Analía. 2010. “Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente”. En *Transformar la Universidad para transformar la sociedad*, 83-118. Quito: Senplades.
- Miño, Juan José Paz. 2008. “Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008”. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-449.html>.
- Moncada, José. 2000. *Tomándole el pulso a la realidad*. Quito: Abya-Yala.
- Moreno, Juan Carlos, Esteban Pérez, y Pablo Ruiz. 2004. “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”. *Perfiles latinoamericanos*, n° 25: 149-168.
- Moreno, Juan Carlos, y Pablo Ruiz. 2009. *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*. México, DF: CEPAL, Coordinación de Investigación.
- Nicolín, María de Ibarrola. 2012. “Los grandes problemas del sistema educativo mexicano”. *Perfiles Educativos* 34: 16-28.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. “Otra Institucionalización”. *Revista Ágora* 3, n° 2: 219-244.
- OCDE, CAF, y CEPAL. 2016. *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. París: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Osiobe, Ejiro U. 2019 “A Literature Review of Human Capital and Economic Growth”. *Business and Economic Research* 9, n° 4: 179-196.
- Oviedo, Alexis. 2018. “El recorte a la educación”. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-recorte-la-educacion>.
- Pacheco, Lucas. 2013. “El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990”. En *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*, 31-56. CEAACES.

- . 2011. *Evolución histórica de la universidad en Ecuador: 1603-2010*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Peláez, Luis Eduardo, Jaime Montoya, Ana Sofía Gaviria, y Wilmar de Jesús Acevedo. 2009. “Tendencias de la educación superior”. *Páginas*, n° 97: 134–163.
- Peters, Guy. 2003. “El nuevo institucionalismo”. En *Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review* 1, n° 94: 251–267.
- Pierson, Paul, y Theda Skopol. 2008. “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17, n° 1: 7–38.
- Planells, Juan. 2012. “Financiamiento de los sistemas de ETP”. En *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, editado por Francisco De Asís Blas y Juan Planells, 133–146. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Ponce, Jhon Alexander, y Gladys Varinia Salazar. 2021. “Evaluación y Acreditación de la Universidad Ecuatoriana: Desafíos y Funcionalidad”. *Polo del Conocimiento* 6, n° 10: 132–154.
- Ponce, Juan. 2011. “Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s”. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1309287045.dtflacso\\_2011\\_ponce.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1309287045.dtflacso_2011_ponce.pdf).
- Quiggin, John. 1999. “Human capital theory and education policy in Australia”. *Australian Economic Review* 2, n° 32: 130–144.
- Quishpe, J Marcelo. 2012. “Los salesianos y el impulso de la educación técnica en Quito”. En *Aspectos sociales e históricos de la educación salesiana*. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/10737>
- Ramírez, René. 2013. *La tercera ola de transformación de la Educación Superior*. Senescyt. Quito: Dirección de Comunicación.
- . 2010. *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: Senplades.
- Robinson, J (1933): *Economía de la competencia imperfecta*. Londres: Macmillan and Co. LTD.
- Rothstein, Bo. 2001. “Las instituciones políticas: una visión general”. En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo I, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (Eds.), 199–246. Madrid: Istmo.
- Rubio, Gonzalo. 1951. “La educación técnica y la ayuda de la UNESCO”. *Educación Vocacional* 5, n° 18.
- Salas, Manuel. 2021. “Mapping the (Mis)Match of University Degrees in the Graduate Labor Market”. *Journal for Labour Market Research* 55, n° 1: 1–14.
- Salcedo, Javier. 2013. “La forma neoliberal del capital humano y sus efectos en el derecho a la educación”. *Revista Actualidades Pedagógicas* 61, n° 1: 67–76.
- Sánchez, Manuel. 2004. “Estudio comparado de path dependence del estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España”. *Revista de Estudios Políticos* 1, n° 124: 95–128.
- Schultz, Theodore W. 1960. “Capital formation by Education”. *Journal of Political Economy* 68, n° 6: 571–583.
- Senescyt. 2020a. *Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica del Ecuador*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- . 2020b. *Boletín Anual. Educación superior, ciencia, tecnología e innovación*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

- . 2011. *Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. Quito: Secretaría de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación.
- . 2015a. *Proyecto de Reconversión de Institutos*. Quito: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- . 2015b. *Informe de Rendición de Cuentas*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- . 2016. *Proyecto de Inversión. Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica del Ecuador*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- . 2014. *Proyecto de Reconversión de la educación técnica y tecnológica superior pública del Ecuador*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Senplades. 2009. *Plan nacional para el buen vivir, 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- . 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: El Telégrafo.
- . 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” de Ecuador*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sevilla, María Paola. 2017a. *Educación Técnica Profesional en Chile. Antecedentes y claves de diagnóstico*. Vol. 1. Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- . 2017b. *Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, Paola, y Guillermo Dutra. 2016. *La Enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Sharma, Preeti, y Priyanka Sahni. 2015. “Human Capital and Economic Growth in India: A Co-integration and Causality Analysis”. *Ushus J B Mgt* 2, n° 14: 1–18.
- SIISE. 2001. “El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso”. *Revista Íconos*, n° 11: 30–41.
- Smith, Adam. 1776. *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.
- Solow, Robert. 1956. “A contribution to the theory of economic growth”. *The Quarterly Journal of Economics* 1, n° 70: 65–95.
- Stinchcombe, Arthur. 1968. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace and World.
- Terrones, Marco, y Cesar Calderón. 1993. “Educación, capital humano y crecimiento económico: El caso de América Latina”. *Economía* 16, n° 31.
- Thelen, Kathleen. 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science* 2, n° 1: 369–404.
- Tomaselli, Andrés. 2018. “La educación técnica en el Ecuador: El perfil de sus usuarios y sus efectos en la inclusión laboral y productiva”. *Políticas Sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL*, n° 227: 1–47.
- Torres, Ana. “Por qué Alemania decide qué niños son aptos para la Universidad cuando tienen 10 años”. *El País*, 23 de abril de 2018.
- Trigo, Luis Gonzálo. 2015. “El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 6, n° 1: 81–107.
- Unesco. 2004. *Educación Superior en una sociedad mundializada*. Santiago de Chile.

- Unesco-Unevoc. 2012. “Transformar la EFTP: de la idea a la acción”. [https://unevoc.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/docs/Transformar\\_la\\_EFTP\\_-\\_de\\_la\\_idea\\_a\\_la\\_accion.\\_Un\\_decenio\\_de\\_UNESCO-UNEVOC\\_.pdf](https://unevoc.unesco.org/fileadmin/user_upload/docs/Transformar_la_EFTP_-_de_la_idea_a_la_accion._Un_decenio_de_UNESCO-UNEVOC_.pdf).
- Useche, A. 2009. *La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países*.
- Vargas, Fernando. 2012. “Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento”. En *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, editado por Francisco de Asís y Juan Planells, 15-30. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Vargas, José María. 1965. *Historia de la cultura ecuatoriana*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Vergara, Rafael. 2020. “Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020)”. *Revista Justicia* 25, n° 37: 85–98.
- Vergara, Rodrigo. 1997. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la Ciencia Política”. En *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, editado por James March y Johan Olsen, 9–40. México: CNCPA.
- Vila, Luis Eduardo, Delia Dávila, y José Gines. 2010. “Competencias para la innovación en las universidades de América Latina: un análisis empírico”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*: 5–23.
- Villalobos, Guadalupe, y René Pedroza. 2009. “Perspectivas de la teoría de capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico”. *Tiempo de Educar* 10, n° 20: 273–306.
- Villavicencio, Arturo. 2012. *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio. La política universitaria en cuestionamiento*. Quito: IAEN.

## **Anexo**

Anexo 1: Guion de entrevista a funcionarios ecuatorianos

### **Temática: Políticas de la Formación Técnica y Tecnológica (FTYT)**

- ¿Qué es una política pública?
- ¿Qué políticas públicas se han desarrollado en el Ecuador para potenciar la Formación técnica y tecnológica (FTYT) en los últimos años?
- ¿Cuáles han sido prioritarias desde su punto de vista?
- ¿Cuáles son las principales problemáticas para el desarrollo de las políticas públicas enfocadas en potenciar la FTYT?
- ¿La articulación interinstitucional entre carteras de Estado fue uno de los inconvenientes para ejecutar la política pública diseñada por SENESCYT en materia de FTYT, sí / no y por qué?

### **Temática: Generalidades de la Formación Técnica y Tecnológica**

- Una de las problemáticas principales que tenía los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos (ISTT) era que no contaban con infraestructura ni equipamiento propio para ejecutar el proceso de enseñanza – aprendizaje, ¿Cómo se solventó esta problemática en los ISTT que no eran beneficiarios del proyecto de reconversión?
- Una de las principales políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “del Buen Vivir” era la implementación de oferta académica bajo la modalidad dual; sin embargo, el Reglamento que regulaba la implementación de la formación dual fue expedido por el Consejo de Educación Superior (CES) en el año 2016, ¿qué instrumentos normativos se utilizaron previo a este para regular la implementación de esta modalidad de estudio?
- El PND “El buen vivir” sostenía que la FTYT sería un elemento clave para la transformación de la matriz productiva, ya que la misma crearía oferta académica articulada a las necesidades de los sectores productivos, ¿qué estrategias se utilizó para ello?

- La SENESCYT se encontraba a cargo de la gestión administrativa, financiera y académica de los ISTT, ¿esta institución se encontraba preparada para recibir la mencionada carga administrativa. Si / no, por qué?
- ¿Cuáles fueron las principales problemáticas que existieron a partir del encargo que recibió la SENESCYT?
- Uno de los planteamientos de la política pública era que los ISTT fuesen transformados en EOD; sin embargo, esto no fue implementado, ¿cuáles fueron las razones?
- La calidad educativa es una de las problemáticas que aqueja a la FTYT, ¿durante su periodo de gestión cómo se la concebía en términos de gestión institucional y qué acciones se ejecutaron para garantizarla?
- La Constitución y la LOES reconocen la gratuidad de la educación superior por una sola ocasión para todos los ecuatorianos, ¿cómo se gestionó este proceso?
- ¿Considera que una de las soluciones para que los ISTT tengan la capacidad de superar muchos de los inconvenientes de su gestión institucional es que los mismos tengan autonomía administrativa, financiera y académica de la SENESYCT?

### **Proyecto Reconversión**

- ¿En qué consistía el proyecto de reconversión de la FTYT?
- ¿Cuál era el alcance del proyecto de reconversión de la FTYT en el Ecuador en los (1) ámbitos de diseño de oferta académica, (2) construcción y repotenciación de infraestructuras, (3) equipamiento y contratación y, (4) capacitación de personal docente?
- ¿Cuáles fueron las principales problemáticas que se suscitaron durante la ejecución del proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica en el Ecuador y qué estrategias se implementaron para su solución?
- ¿Cuántos ISTT fueron construidos y repotenciados durante el periodo de su gestión, y cuáles fueron las dificultades que impidieron alcanzar la meta propuesta en materia de construcción y repotenciación de infraestructuras (36 nuevas edificaciones, 2 restauradas y 2 readecuadas) y adquisición de equipamiento?

- Además de la ejecución del proyecto de reconversión de la Formación Técnica y Tecnológica, ¿qué otras políticas públicas se desarrollaron para mitigar las problemáticas que aquejaban a la FTYT?