

El Enfoque De La Gobernanza En Las Instituciones De Educación Superior Público –Privada En El Ecuador **The Governance Approach In Public-Private Higher Education Institutions In Ecuador**

Mónica Alejandra Legarda Sevilla ^a, Johnson Marcelo Folleco Chalá ^a

^a *Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, Quito, Ecuador*
Corresponding Author; Mónica Alejandra Legarda Sevilla

ABSTRACT: The purpose of this document is to establish basic deductions based on the application events presented by the relationship between the theory of governance as a trend of the new public management, as value-added tools within the public and private Higher Education Institutions in Ecuador, positioning the aforementioned concepts within the vanguard reforms of the public administration; through methodologies of qualitative research and documentary comparison; establishing as results the generalities of governance, which relevant actors intervene in public policies, which results guide the application of the theories of governance determining a scenario of explanation.

KEYWORDS: Active participation, interrelation, vanguard, public management, norms, policies, effectiveness

DATE OF SUBMISSION: 04-09-2018

DATE OF ACCEPTANCE: 20-09-2018

I. INTRODUCCIÓN

Considerando a la gobernanza como una de las formas de manejo y direccionamiento vanguardista en las instituciones públicas, la misma que está conformada por normas y reglas que interrelacionan a entornos dinámicos y con particularidades bien marcadas, ha establecido espacios de trabajo colaborativo entre los actores públicos y privados.

Moyntz, señala “la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privado” (Martínez, 2005, pág. 13).

Los componentes de gobernanza más utilizados son las estructuras deliberadas por ser democráticas, representativas dentro de las redes ya que están en las capacidades involucrar, comprometer y especificar la elaboración de políticas, logrando así enfocar el desarrollo de políticas y normas de manera participativa, en el proceso de gobernar (Peters B. G., 2007, pág. 4).

Una de las preposiciones que relata el autor con respecto a la gobernanza, es la marcada alineación que mantiene con las metas colectivas que con las individuales, razón por la cual se ha establecido el enfoque de la gobernanza hacia las metas de la sociedad; es decir una forma de gobierno que sea aceptado por lo menos por la mayoría de la población, aunque no toda con un punto de vista conciliador, fundamentando que el estado es el conductor capaz de plantear e implementar metas colectivas efectivas, en donde muchas de ellas se transforman en decisiones complementarias de las redes, como por ejemplo el desarrollo de políticas que se relacionan con el mercado laboral, políticas sociales entre otros que dependen y requieren del entorno de otros conjuntos de metas sociales, tomando en cuenta que no siempre se realiza un análisis que vaya más allá de las políticas ya propuestas dentro de la administración del sistema que contempla en ella a la colectividad.

En base al planteamiento descrito se puede definir que el Estado es la fuerza principal en la aplicación de gobernanza colectiva, sin que esto implique que se están estableciendo procesos efectivos para la toma de decisiones, sin embargo es importante denotar que el Estado es el único actor que puede establecer acciones colectivas legítimas ya que tiene la capacidad de tomar decisiones difíciles, que involucran a varios actores y sectores que componen la sociedad, en lo que respecta a la asignación de recursos, incluso si esto genera conflictos, lo transforma en un gobernador de última instancia. Se puede ceder poder a las redes, incluso a las organizaciones basadas en el mercado, pero en última instancia el Estado puede y debe tener la facultad de revocar dicha delegación. Además la delegación de poder, incluso en la “Nueva Gobernanza” (Salamon, 2001), tiende a darse en la etapa de implementación de las acciones de gobernar, más que en la etapa de formulación de las metas (Peters B. G., 2007, pág. 6).

Además desde el punto de vista académico han dilucidado diferentes conceptos y definiciones teóricas acerca de la gobernanza, planteando un novedoso relacionamiento e interacción entre las esferas público y

privado, ejecutando reflexiones acerca de los grupos de interés, los ciudadanos, la determinación de los problemas sociales relevantes, con la finalidad de establecer los principios rectores que enfoquen las diferentes perspectivas dentro de la estructura operativa y los mecanismos de acción gubernamentales (Kooiman, 2005).

Según (Catalá, 2005, pág. 155) los nuevos modos de gobierno han experimentado una serie de modelos de gestión con lo referente a lo público y frente a lo privado desde la década de los noventa, el cual ha sido el precursor de un enfoque fundamentado en estructuras y procedimientos que direccionen hacia la racionalidad y aplicación de la eficiencia y la calidad de las decisiones desde la interacción de las diferentes aristas que conforman la sociedad.

Según (Peters & Pierre, 2005) “se refieren fundamentalmente a la complejidad social acaecida, la crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización del capital privado y la aparición de la Nueva Gestión Pública, que pone como puntal la perspectiva economicista, de la maximización de los beneficios con la disminución de los costos, en la dirección de las políticas públicas”.

En este sentido, desde el año 2000 instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya asumían una definición de gobernanza considerada innovadora para el momento: Governance para el PNUD significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (PNUD, citado en (Catalá, 2005, pág. 164).

En los últimos años se han ido agregando diferentes títulos al término de gobernanza, de acuerdo a la evolución de las nuevas formas de llevar a cabo los procesos directivos en los ambientes públicos, de la actuación pública frente a la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones público y privadas; direccionándose de esta manera a un gobierno basado en acuerdos con perspectiva de activación de relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red (Kooiman, 2005, pág. 58).

La diversidad de los sistemas sociales de protección en América Latina permite entender los impactos diferenciales de la nueva política social, convenida en las condiciones histórico-institucionales. Cabe considerar la investigación de (Marcel & Rivera, 2008) sobre las transformaciones del Estado benefactor en América Latina. Los autores identifican cuatro regímenes de bienestar de acuerdo, a los formatos de gobernanza dominante, es decir quién tiene el papel protagónico de bienestar: Estado, mercado, familia, empresa, economía informal.

1. En los regímenes del Estado benefactor potencial (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) la función del Estado es importante, se ha alcanzado un estatus socioeconómico mejor que en el resto de la región, porque el Estado tiene una participación activa en la economía, por lo tanto, un peso mayoritario en la gestión de las políticas sociales. Ni la intervención del sector público ni los comparativamente bajos niveles de desigualdad parecen haber afectado la capacidad de estos países para el crecimiento económico y la cohesión social.
2. Los países con regímenes de bienestar conservadores (Ecuador, México y Venezuela) y de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) se hallan en una posición intermedia. La provisión de beneficios sociales se ha segmentado entre un grupo con acceso a buenos servicios y en otro que accede a servicios de calidad inferior. En los regímenes de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) los sectores informales y los segmentos modernos del sector privado son los principales proveedores de bienestar. Si bien tiene lugar también una provisión de beneficios sociales segmentada, los niveles de fragmentación y conflicto social son más marcados. Los países con regímenes informales (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) muestran niveles de bienestar social considerablemente menores. Se trata de países donde se deja la provisión de bienestar en manos del mercado, la comunidad y las familias. Las relaciones sociales resultantes son generalmente jerárquicas y asimétricas. Este sistema de seguridad social informal limita el papel de los gobiernos, que no pueden cumplir sus cometidos básicos.

Tabla 1.- Análisis Histórico de la Gobernanza (Zurbriggen, 2008)

Cuadro 1. Análisis histórico

| | | | | | |
|---|--|--|---|---|---|
| <i>Regímenes potenciales de bienestar</i> | Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay | Comparativamente mayores niveles de urbanización. Dinámicas de seguridad social segmentadas. | Movimiento sindical fuerte, autónomo, de izquierda. Continuidad democrática comparativamente mayor. | Pioneros en la expansión de la seguridad social (desde 1920). Comparativamente mayor solidez institucional. | Desarrollo industrial (basado en el modelo de sustitución de importaciones, excepto en Costa Rica). |
| <i>Regímenes conservadores</i> | Ecuador, Venezuela y México | Provisión de beneficios sociales segmentada. | Movimiento sindical protegido por el Estado: México y Venezuela. | Historia político-institucional heterogénea. | Petróleo, principal fuente de ingresos. Gran volatilidad de los ingresos fiscales. |
| <i>Regímenes de bienestar dual</i> | Bolivia, Colombia y Panamá | Sociedades con importantes niveles de división y conflicto interno (Colombia y Bolivia). | Vocación reformista del Estado. | Estado: problemas para el control eficaz del territorio. El Estado y el mercado parecen incapaces de establecer sus dinámicas en el contexto de una economía sumergida. | Los sectores informales juegan un papel central en la economía. |
| <i>Regímenes informales</i> | El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay | Los países más pobres de la región. Ruralidad. Altos niveles de inseguridad y violencia. | Conflictos armados (excepto en Paraguay). Enfrentamiento de oligarquías poderosas. | Seria debilidad institucional. | La tenencia de la tierra es un factor central de conflicto. |

Fuente: Marcel y Rivera (2008).

Como se puede apreciar, los resultados de los estudios comparativos de los países permiten concluir que el Estado es un proveedor de servicios sociales, es así que han logrado un mejor desempeño en indicadores económicos y sociales apoyando de manera privilegiada al papel que juega el mercado el mismo que siempre genera una constante que genera altos niveles de polarización efecto que profundiza desigualdades económicas.

Las redes familiares y una variedad de prácticas sociales e instituciones voluntarias han desempeñado un papel central para garantizar la supervivencia de los sectores más vulnerables.

Los diferentes impactos de la gobernanza en América Latina, permite analizar las diferentes experiencias en el ámbito de gobernanza, ya que América Latina es el receptor de las transferencias de diferentes formatos por parte de organismos internacionales que no necesariamente logró desarrollar políticas públicas más efectivas, eficientes y democráticas.

La debilidad reside en suponer que se pueden transferir recomendaciones de un país o región a otro u otra, de una manera dogmática, sin considerar los procesos históricos y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado en relación con una comunidad (Olsen, 2006, págs. 4 - 20).

La ausencia de la consideración de la dimensión política es quizá la mayor debilidad de estos procesos de transferencia, el debate sobre la problemática estatal y la construcción institucional de los formatos de gobernanza en los casos analizados se redujo a una cuestión meramente técnica-administrativa.

El legado histórico es importante para comprender los formatos de gobernanza que se desarrollan en América Latina. Éstos se relacionan con el tipo de Estado que se consolidó a lo largo del siglo xx, débil en cuanto a garantizar el Estado de derecho, con predominio de una rendición de cuentas vertical sobre la horizontal (O'Donnell, 1997).

La calidad y el desarrollo de un país se asocia con la mejora de la gestión, que este se sustenta fundamentalmente en la capacidad de diseñar, formular y ejecutar las políticas (Gobernanza).

La introducción de estos formatos de gobernanza en programas y políticas de gobierno se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas, sin considerar quiénes eran los agentes del cambio y quiénes los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego.

Si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción muy limitada de las instituciones; respecto del Estado, se limita a una organización o agencias estatales (dentro y fuera de la burocracia), las cuales han de fortalecer sus capacidades técnicas.

No se consideraron otras instituciones del dominio político, como los partidos, los Parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la ejecución de los presupuestos nacionales, las burocracias que rindan cuentas y los poderes judiciales independientes.

En este contexto, cobra sentido, la necesidad de involucrar la dimensión política para comprender los formatos de gobernanza que terminaron desarrollando y transformando el Estado (Leftwich, 2005).

Se ha venido mencionado la interrelación público – privada, dentro de los mercados, la sociedad civil, las metas colectivas; escenario en el cual han venido evolucionando las mejores iniciativas vinculadas al progreso social y a la mejora de la calidad en la gestión; sin embargo esta fusión de esfuerzos tanto del sector privado como en el público suelen considerarse muy interesantes, sin dejar de lado que estos esfuerzos pueden generar un impacto adecuado o no para la sociedad, identificando métodos de mitigación que permitan que los proyectos en su nivel contextual puedan establecer un cambio positivo.

La nueva gestión pública a través del canal conductor de la Gobernanza apuesta al diseño e implementación políticas públicas desde el sector privado mismo que se ha identificado por construir modelos de optimización en servicio del cliente, con enfoque holístico donde se interrelacionan todos los niveles de gobierno como las mismas comunidades, las organizaciones sociales de base, en las universidades, escuelas, entre otras, que ha conformado alianzas multisectoriales se presentan como un enfoque útil que permite organizar mejor las estrategias, minimizar los esfuerzos, así como multiplicar exponencialmente el impacto deseado, en beneficio de nuestros conciudadanos (Ames, 2015).

Es común apreciar que los países en vías de desarrollo adolecen deficiencias en gobernanza y es más agudo en el ámbito de los gobiernos locales, no obstante los países desarrollados también mantienen deficiencias que propician el mejoramiento continuo de la gobernanza.

En la ilustración a continuación se puede evidenciar las fallas existentes en los gobiernos de los países de América Latina, que sin hacer una análisis pormenorizado de causas de las falencias en la gobernanza; se establece la brecha que hay en el entorno de los negocios, infraestructura, salud, educación, eficiencia gubernamental, seguridad jurídica, por lo cual el estudio del Banco Mundial sobre indicadores de gobernanza entre los años 1996-2006, califican a América Latina por debajo del promedio, lo cual alerta a la operación de las empresas, ya que este es el entorno donde se desenvuelven; y lo cual repercute en temas sociales como la corrupción, el crimen, la calidad de la educación, entre otros (Vives, 2006, pág. 4).

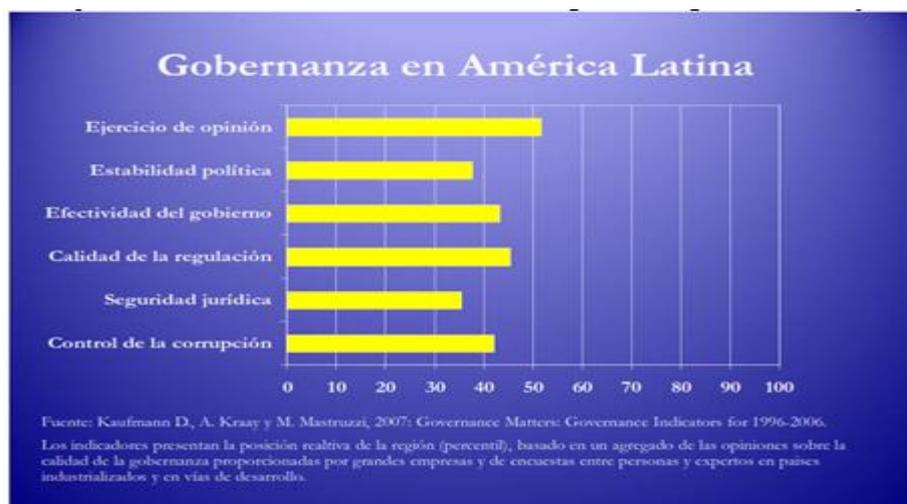


Ilustración 1.- Indicadores de Gobernanza en América Latina 1996-2006 (Vives, 2006)

Considerando que la Efectividad del Gobierno, Calidad de la regulación, Seguridad Jurídica y Control de la Corrupción son los indicadores que tienen intervención de las actividades empresariales, ya que las empresas contribuyen con actividades que fortalecen las diferentes instituciones democráticas.

Sin duda cabe destacar que la intervención de la empresa en el sector privado, como ha aportado con grandes beneficios, también ha tenido que enfrentarse a riesgos severos producto del cabildeo, el ejercicio de influencias, que limitan la participación de compromisos responsables por parte de las empresas (Vives, 2006).

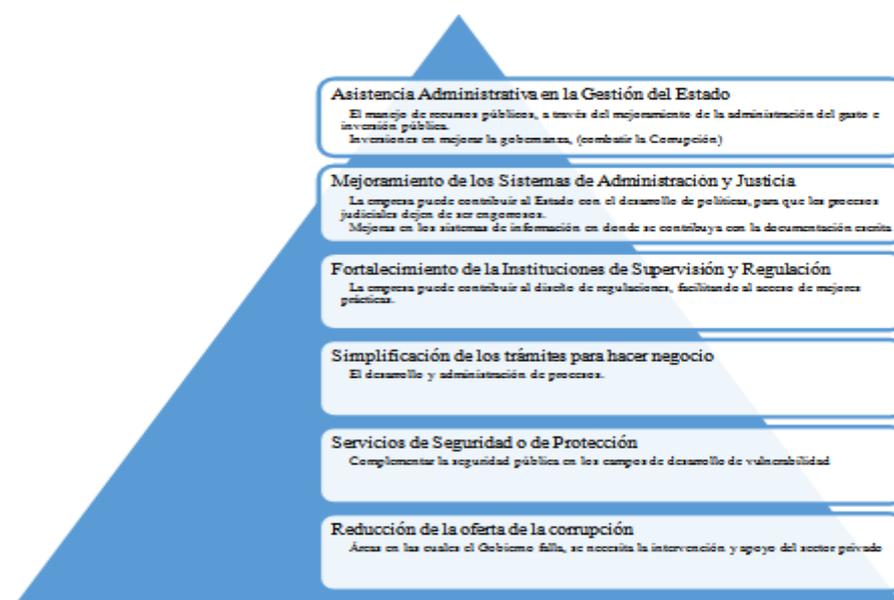


Ilustración 2.- Cursos de Acción para mejorar las Fallas en la Gobernanza (Interrelación Público - Privada) (Vives, 2006)

En el gráfico se puede mostrar de manera general los campos de interrelación que tienen la empresa privada en la gestión pública, identificándose como impactos positivos; sin duda la corrupción ha revertido la participación conjunta de los sectores privados y públicos en impactos negativos, llegando a desarrollar deficiencias en la gobernanza.

Lo descrito en los párrafos anteriores, permiten entender y enfocar los instrumentos de gobernanza, hacia uno de los grupos de interés colectiva como son aquellos que están directamente relacionados con las Instituciones de Educación Superior, recordando que existe una intervención público - privada, definiendo la interrelación y los campos de acción; según la (LOES, 2010), la Constitución vigente del Ecuador establece que la Educación Superior, se centrará en el ser humano, garantizando un desarrollo integral, en el marco de los derechos humanos impulsando la interculturalidad, democracia y equidad; respondiendo a los intereses públicos.

Además es importante señalar que en la carta magna dispone que el Estado garantice la libertad de enseñanza, de cátedra; que tiene su incidencia en la Educación Superior, políticas y normas que en el sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, actores del proceso educativo, que esta articulado con la Educación Superior, partiendo desde la educación inicial. De esta manera construyendo la formación académica profesional con visión humanística, científica, y tecnológica; con la finalidad de establecer soluciones a los problemas del país con alineación al plan y régimen de desarrollo. No obstante, cabe mencionar que las universidades y escuelas politécnicas, tanto públicas como privadas son las responsables de la acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones carreras y programas; por lo tanto es evidente la aplicación del esquema teórico de los autores de análisis de gobernanza, ya mencionados, y la aplicación en los sectores tanto público como privados (LOES, 2010, págs. 5 - 60).

II. METODOLOGÍA

La metodología que se va a utilizar en el presente documento se fundamenta en la investigación cualitativa enfocada a la descripción de información de base lingüística – simbiótica, la que recoge discursos completos con el propósito de estructurar interpretaciones que permiten conocer un evento, como se puede observar a través de la epistemología y conceptualización básica construida. Además se estableció como técnica de discernimiento de los eventos o teorías que permiten analizar la aplicación de la Gobernanza en las Instituciones de Educación Superior, tanto pública como privada.

III. RESULTADOS

A. Aspectos generales de la gobernanza

A efectos de realizar el siguiente análisis es necesario partir del principio fundamental de que la gobernanza es el instrumento que permite prohíbe y manda a hacer las cosas en las organizaciones, apalancándose en Leyes normas políticas y procedimientos que deben estar previamente estructurados y definidos. Estos instrumentos y en términos generales la gobernanza parte de un conjunto de particularidades y especificaciones que principalmente están dados por aspectos geográficos, culturales, sociales, demográficos e

inclusivo debe respetarse la temporalidad. Esto implica que sin embargo de que las leyes por ejemplo deben tener una generalidad, no es menos cierto que las norma, políticas y procedimientos deben contener un conjunto de particularidades y que éstas deben estructurarse a partir de realidades geográficas, demográficas, sociales y culturales; de la misma manera que en la línea del tiempo deben irse adecuando a los cambios y condiciones del entorno.

B. Normas que regulan la gobernanza en el Ecuador

El sistema de educación superior se sustenta en los procesos definidos en la Constitución de la República, La Ley de Educación Superior y su Reglamento General, el Reglamento de Régimen Académico y el Reglamento de Escalafón del profesor e investigador. A partir de la definición de estos instrumentos las propias instituciones del Sistema de Educación Superior han sido instrumentadas para definir aspectos importantes para un mejor ejercicio del gobierno universitario, cabe mencionar que las propias instituciones del sistema también han dictado un conjunto de resoluciones y reglamentos coyunturales referentes a la administración y gestión del sistema de educación superior.

C. Competencias

El Sistema de Educación Superior en el Ecuador regula las competencias:

- a) Académicas;
- b) Investigación; y,
- c) Vinculación con la Sociedad

Sobre cada una de ellas se han establecido, fines principios, objetivos y atribuciones, en cada una de las normas que se explicaron anteriormente:

D. Constitución de la República del Ecuador

El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

Estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integridad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Se determina que este sistema estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados; las mismas que podrán ser públicas o particulares, y no tendrán fines de lucro.

Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.

La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional. El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.

El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.

El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares.

E. Ley de educación superior

Esta Ley regula el sistema de educación superior en el país, a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y la presente Ley. Tiene como objeto definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna.

En el ámbito de los derechos y a fin de establecer un marco de referencia de la gobernanza se han establecido derechos para los estudiantes,

Derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras, garantías para el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad.

Se han establecido varios fines del Sistema de Educación Superior, dentro de estos se consideran como principales los siguientes, desde el punto de vista de la gobernabilidad:

- a) Aportar al desarrollo del pensamiento universal, al despliegue de la producción científica y a la promoción de las transferencias e innovaciones tecnológicas;
- b) Formar académicos y profesionales responsables, con conciencia ética y solidaria, capaces de contribuir al desarrollo de las instituciones de la República, a la vigencia del orden democrático, y a estimular la participación social;
- c) Aportar con el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo previsto en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo;
- d) constituir espacios para el fortalecimiento del Estado Constitucional, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; y,
- e) Contribuir en el desarrollo local y nacional de manera permanente, a través del trabajo comunitario o extensión universitaria.

Las responsabilidades del estado central en torno a los fines de la educación superior se generan a partir de la provisión de los medios y recursos para las instituciones públicas que conforman el Sistema de Educación Superior, así como también, el brindar las garantías para que ellas cumplan, entre otras con la obligación de promover y propiciar políticas públicas que promuevan una oferta académica y profesional acorde a los requerimientos del desarrollo nacional.

Tal como se mencionó el sistema también tiene establecido principios. Para efectos de la gobernanza se consideran fundamentales los siguientes : El Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Entre las funciones más relevantes del sistema, se pueden mencionar:

- a) Formar académicos, científicos y profesionales responsables, éticos y solidarios, comprometidos con la sociedad, debidamente preparados para que sean capaces de generar y aplicar sus conocimientos y métodos científicos, así como la creación y promoción cultural y artística;
- b) Garantizar el cogobierno en las instituciones universitarias y politécnicas;
- c) Promover mecanismos asociativos con otras instituciones de educación superior, así como con unidades académicas de otros países, para el estudio, análisis, investigación y planteamiento de soluciones de problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.

F. Instituciones del sistema de educación superior

1. Las universidades, escuelas politécnicas públicas y particulares, debidamente evaluadas y acreditadas
2. Los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados

G. Organismos públicos que rigen el sistema de educación superior

- a) El Consejo de Educación Superior (CES); y,
- b) El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

Además se consideran como órganos de consulta a:

1. La Asamblea del Sistema de Educación Superior
2. Los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.

H. El cogobierno

El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable. Consiste en la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores de la comunidad de esas instituciones: profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género.

I. Órganos colegiados

Para el ejercicio del cogobierno las universidades y escuelas politécnicas definirán y establecerán órganos colegiados de carácter académico y administrativo, así como unidades de apoyo. Su organización, integración, deberes y atribuciones constarán en sus respectivos estatutos y reglamentos, en concordancia con su misión y las disposiciones establecidas en esta Ley.

Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares obligatoriamente tendrán como autoridad máxima a un órgano colegiado académico superior que estará integrado por autoridades, representantes de los profesores, estudiantes y graduados.

Para el tratamiento de asuntos administrativos se integrarán a este órgano los representantes de los servidores y trabajadores.

Las universidades y escuelas politécnicas conformarán Comités Consultivos de graduados que servirán de apoyo para el tratamiento de los temas académicos. La conformación de estos comités se hará de acuerdo a lo que dispongan sus respectivos estatutos.

J. Autoridades de las instituciones de educación superior

Rector o Rectora.- El Rector o la Rectora es la primera autoridad ejecutiva de la universidad o escuela politécnica pública o particular, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial. El Rector o la Rectora presidirá el órgano colegiado académico superior de manera obligatoria y aquellos órganos que señale el estatuto respectivo en ejercicio de su autonomía responsable; desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco años. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Tendrá las atribuciones y deberes que le asigne el estatuto.

Tiene como obligaciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República del Ecuador, la presente Ley, sus reglamentos, las disposiciones generales, las resoluciones del máximo órgano colegiado académico superior y el estatuto de la institución; y,
2. Presentar un informe anual de rendición de cuentas a la sociedad, a la comunidad universitaria o politécnica, al Consejo de Educación Superior y a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, que será publicado en un medio que garantice su difusión masiva.

Vicerrector o Vicerrectores.- Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, en ejercicio de su autonomía responsable, contarán con un Vicerrector o Vicerrectores que deberán cumplir los mismos requisitos que para ser Rector.

Autoridades académicas.- Las autoridades académicas serán designadas por las instancias establecidas en el estatuto de cada universidad o escuela politécnica, las cuales podrán ser reelegidas consecutivamente o no, por una sola vez.

Se entiende por autoridad académica los cargos de Decano, Subdecano o de similar jerarquía.

K. Elección de primeras autoridades

La elección de Rector o Rectora y Vicerrector o Vicerrectora, Vicerrectores o Vicerrectoras de las universidades y escuelas politécnicas se hará por votación universal, directa, secreta y obligatoria de los profesores o las profesoras e investigadores o investigadoras titulares, de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año de su carrera, y de las y los servidores y trabajadores titulares. No se permitirán delegaciones gremiales.

Las autoridades académicas de la Universidad de las Fuerzas Armadas, se elegirán conforme a lo que determinen sus estatutos. La designación de rector o rectora, vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras y autoridades académicas militares se cumplirá de acuerdo con sus normas constitutivas o estatutarias, observando obligatoriamente los requisitos académicos y períodos establecidos en la presente Ley.

Los docentes de la Universidad de las Fuerzas Armadas que no impartan cursos o materias relacionados exclusivamente con niveles académicos de formación militar, se registrarán bajo los parámetros y requisitos de esta Ley.

Paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad.- Cuando existan listas para la elección de rector o rectora, vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras, y demás autoridades académicas, deberán ser integradas respetando la alternancia, la paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad conforme a la Constitución.

Votación de las y los estudiantes para la elección de rector o rectora y vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras.- La votación de las y los estudiantes para la elección de rector o rectora y vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, equivaldrá al porcentaje del 10% al 25% del total del personal académico con derecho a voto.

Votación de las y los servidores y las y los trabajadores para la elección de rector o rectora y Vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras.- La votación de las y los servidores y las y los trabajadores para la elección de rector o rectora y vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas equivaldrá a un porcentaje entre el 1% y el 5% del total del personal académico con derecho a voto.

Participación del personal académico.- En los organismos colegiados de cogobierno, los docentes estarán representados por personas elegidas por votación universal de los respectivos estamentos. Esta situación deberá normarse en los estatutos institucionales.

Participación de las y los estudiantes, las y los graduados, las y los servidores y las y los trabajadores en el cogobierno.

La participación de las y los estudiantes en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 10% al 25% por ciento total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización.

La participación de los graduados en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 1% al 5% del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización. Los graduados deberán tener como requisito haber egresado por lo menos cinco años antes de ejercer la mencionada participación.

La elección de representantes estudiantiles y de los graduados ante los órganos colegiados se realizará por votación universal, directa y secreta. Su renovación se realizará con la periodicidad establecida en los estatutos de cada institución; de no hacerlo perderán su representación. Para estas representaciones, procederá la reelección, consecutivamente o no, por una sola vez.

Requisitos para dignidades de representación estudiantil.- Para las dignidades de representación estudiantil al cogobierno, los candidatos deberán ser estudiantes regulares de la institución; acreditar un promedio de calificaciones equivalente a muy bueno conforme a la regulación institucional; haber aprobado al menos el cincuenta por ciento de la malla curricular; y, no haber reprobado ninguna materia.

Participación de las y los servidores y las y los trabajadores en el cogobierno.- La participación de las y los servidores y las y los trabajadores en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades públicas y privadas será equivalente a un porcentaje del 1% al 5% del total del personal académico con derecho a voto. Las y los servidores y las y los trabajadores o sus representantes no participarán en las decisiones de carácter académico.

Funcionamiento de los órganos de cogobierno y del referendo

Para la instalación y funcionamiento de los órganos de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas será necesario que exista un quórum de más de la mitad de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría simple o especial, de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de cada institución.

Las decisiones de los órganos de cogobierno que no estén integrados de conformidad con esta Ley serán nulas y no tendrán efecto jurídico alguno. Será responsabilidad de la primera autoridad ejecutiva de la universidad o escuela politécnica velar por la integración legal de los órganos de cogobierno.

Referendo en universidades y escuelas politécnicas.- En ejercicio de la autonomía responsable se establece el mecanismo de referendo en las universidades y escuelas politécnicas, para consultar asuntos trascendentales de la institución por convocatoria del rector o rectora del máximo órgano colegiado académico superior; su resultado será de cumplimiento obligatorio e inmediato.

El estatuto de cada universidad o escuela politécnica normará cada Facultad y Carrera.

IV. CONCLUSIONES

Las políticas desarrolladas en el Ecuador y direccionadas, hacia la educación superior, no sólo tuvieron un impacto en las instituciones de carácter público, si no privado; los mismos que generaron cambios de gran escalabilidad elevando el alcance del proyecto, definido como Fortalecimiento de la Educación Superior. Proyecto que interiorizó el criterio de no producir iniciativas de manera aislada, sino pensar en redes articuladas que cuenten con procedimientos y esfuerzos, totalmente organizados trabajado de manera solidaria, con la finalidad de desarrollar impactos que beneficien a los actores sociales.

La Gobernanza en la educación superior ha tenido varias reformas en los últimos años, sobre todo en lo que tiene relación con la prestación de servicios por parte de las Instituciones de Educación Superior probadas, las mismas que a partir del 2010 mediante auditorías realizadas por El Conejo de Evaluación y Acreditación de la calidad de la Educación Superior dio paso al cierre de varias de las IES y la Recategorización de acuerdo con criterios de calidad y estándares internacionales.

Se puede advertir los conflictos que se presentan por las permanentes reformas legales en el sistema de Educación Superior y la falta de comunicación y difusión de las mismas atosigando la aplicación de procedimientos por el conflicto legal que esto genera.

Otros de los inconvenientes que se han presentado es la existencia de varios organismos de regulación y control de la Educación Superior, en varios momentos se produce una duplicidad de atribuciones y competencias e inclusive discrepancias entre ellas y sus autoridades.

Así por ejemplo la Secretaria de Educación Superior es un ente que no nace de la Constitución y que más bien se ha constituido en el ejecutor de las políticas del poder legislativo (Gobernanza). El CES o Consejo de Educación Superior, es el órgano de regulación del sistema de educación superior, en tanto que el CEAACES es el órgano de evaluación y acreditación de la calidad del servicio. La falta de claridad en las normas da lugar a que los tres organismos regulen y controlen.

Se debe tomar en cuenta también que la oferta académica no va de la mano con la demanda y las necesidades del entorno social, de allí que la gobernanza en las Instituciones Privadas ha superado las expectativas de las entidades públicas sobre todo por la capacidad de respuesta que ellas brindan en relación a la demanda, Las Universidades privadas siguen ofertando las carrera que tradicionalmente fueron generadas en momento muy coyunturales , sobre todo por la capacidad que tienen de dictar sus propias normas y procedimientos, que ha sido implementadas de manera indirecta en las instituciones públicas.

No se puede dejar de lado la falta de inversión en cuanto tiene que ver con la innovación y la investigación, que hace más competitivas a las universidades privadas, la lentitud y la excesiva burocracia son temas que desmejoran la calidad en la educación superior pública, generando deficiencias en la aplicación de la gobernanza como habían mencionado los estudiosos de la gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- [1]. Ames, A. (29 de 11 de 2015). Políticas Públicas desde el Sector Privado. RedacciónPerú 21.
- [2]. Catalá, P. (2005). Modos de Gobernación de las Sociedades Globales. Madrid, España.
- [3]. Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. Instituto Nacional de Administración Pública, 57-82.
- [4]. Leftwich, A. (2005). Politics In Command. Political Economy, 4.
- [5]. LOES. (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Lexis. Ecuador.
- [6]. Marcel, M., & Rivera, E. (2008). Regímenes de Bienestar en América Latina. Estado y Mercados.
- [7]. Martínez, A. C. (2005). La Gobernanza de Hoy.
- [8]. O'Donnel, G. (1997). Ensayos escogidos sobre autoritarismo y Democratización. Contrapuntos.
- [9]. Olsen, J. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory, 4 - 20.
- [10]. Peters, B. G. (2007). Gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. CLAD Reforma y Democracia N° 39, 6.
- [11]. Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza? Instituto Nacional de Administración Pública (La Gobernanza Hoy), 145 - 172.
- [12]. Salamon, L. M. (2001). The New Governance and the Tools of Public Action. 6-16.
- [13]. Vives, A. (2006). El Papel Público del Sector Privado. 3.
- [14]. Zurbriggen, C. (2008). Gobernanza una Mirada desde América Latina.

Mónica Alejandra Legarda Sevilla " The Governance Approach In Public-Private Higher Education Institutions In Ecuador " International Journal Of Engineering Research And Development , vol. 14, no. 08, 2018, pp. 47-56