



Estándares mínimos de calidad de la educación superior en Ecuador durante la pandemia por COVID-19, como medio de protección del derecho a la educación superior

Minimum quality standards for higher education in Ecuador during the COVID-19 pandemic as a means of protecting the right to higher education

<https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v12i16.877>

  Nathaly Sanchez Caicedo

  Daniel Ricardo Ruiz Calvachi

RESUMEN

Esta investigación aborda la situación de la calidad de la educación superior en 2020, durante la declaratoria del estado de excepción derivada de la emergencia sanitaria en Ecuador por la COVID-19, a fin de identificar los esfuerzos estatales para el cumplimiento de la obligación de protección del derecho a la educación superior de calidad en el contexto de la pandemia. Esta investigación, de carácter cualitativo y documental, se realizó mediante la revisión bibliográfica de publicaciones especializadas, normativa nacional e internacional, documentos técnicos relacionados con criterios y parámetros para el aseguramiento de la calidad a nivel nacional y global, así como de instrumentos normativos emitidos por universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas. A partir de la revisión de información se encontró que a escala internacional existen instrumentos que definen criterios para la educación no presencial, como: asegurar los mismos resultados de aprendizaje que en la modalidad presencial; contar con infraestructura tecnológica adecuada; organizar una estructura de acompañamiento y monitoreo; desarrollar en los docentes las capacidades para la modalidad en línea; adaptar la metodología y técnicas de evaluación al entorno virtual garantizando la seguridad; y, comunicar con oportunidad y claridad a los estudiantes todos los aspectos del programa educativo. En el ámbito nacional, se evidenció que la normativa transitoria expedida por el Consejo de Educación Superior asegura parcialmente estos parámetros mínimos, siendo el punto de partida para superar dificultades y asegurar el derecho a la educación superior de calidad durante la pandemia por parte de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.

ABSTRACT

This research addresses the situation of the quality of higher education in 2020, during the state of exception due to health emergency in Ecuador by covid-19, in order to know government efforts in compliance with the obligation to protect the right quality higher education in the context of the pandemic. This qualitative and documental research was carried out through a bibliographic review of specialized publications, national and international regulations, technical documents related to criteria and parameters for quality assurance in the local and global context, as well as normative instruments issued by Ecuadorian universities. From the analysis carried out, it was found that at the international field there are different instruments that define some criteria for on line and distance learning which are summarized in the following aspects: to ensure the same learning results as in presential education; to have adequate technological infrastructure; to organize an accompaniment and monitoring structure; to develop in teachers the capacities for the online modality; to adapt the evaluation methodology and techniques to the virtual environment; and to communicate to students all of the aspects of the educational program. Regarding the national scope, it was evidenced that the transitory regulations issued by the Higher Education Council approach to these minimum parameters, which is a starting point that contributes to overcoming difficulties and to ensure the right to online and distance higher education during the pandemic on the part of ecuatorian universities.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Estándares de calidad, COVID-19, educación superior, educación en línea, derechos humanos, evaluación.
Standards of quality, COVID-19, higher education, online education, humans rights, evaluation.

INTRODUCCIÓN

Con la llegada de la COVID-19 durante el primer trimestre de 2020, las instituciones de educación superior en el mundo tuvieron que migrar a la educación en línea para garantizar la continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje (Mendoza, 2020; Mogaji, 2020; Banco Mundial, 2020; Unesco, 2020). Sin embargo, los países que no contaban con estrategias de digitalización previas a la pandemia, especialmente aquellos que habían experimentado una disminución de la inversión en educación universitaria, se enfrentaron a dificultades que van más allá de este aspecto. Algunas de estas dificultades fueron la falta de recursos financieros y de condiciones necesarias para que el personal académico respondiera al nuevo e inesperado escenario (Mogaji, 2020; Banco Mundial, 2020; Unesco, 2020). Según el Banco Mundial (2020), el sector de la educación es uno de los más golpeados durante la pandemia, principalmente, por la transformación de las interacciones mientras se daban las adaptaciones necesarias o incluso después de ellas, lo que la situación supone desafíos globales y comunes asociados a la infraestructura tecnológica, así como, los aspectos logísticos y psicosociales.

Además de los desafíos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, también se han observado otros aspectos en varios países. Por ejemplo, se evidenció que no todo el personal académico contaba con las habilidades necesarias y formación previa para impartir un plan de estudios en modalidad virtual (Mogaji, 2020; Banco Mundial). Esto a pesar de que hace varios años ha existido un interés generalizado por la educación a distancia o en línea; sin embargo, parecería que los recursos disponibles pudieron no ser suficientes durante la pandemia. Asimismo, ocurrió con las actividades de orientación académica, asesoramiento psicológico y orientación profesional para graduados que enfrentaron muchas dificultades para desarrollarse de manera remota. Adicionalmente, se vieron afectados los procedimientos relacionados con la admisión, la titulación y otras actividades, generando demoras y postergación en el desarrollo de las actividades académicas ¿en qué? (Banco Mundial, 2020).

Es necesario recordar que la educación, y dentro de ella la educación superior, es un derecho humano, según tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, art. 13). Además, conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador (CRE) es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado (CRE, 2008), art. 26). La realización de este derecho se alcanza, entre otros aspectos, cuando la educación superior impartida por las instituciones correspondientes es de calidad. Con base en lo mencionado, la necesidad ineludible de migrar la ejecución de las carreras y programas originalmente presenciales a la modalidad en línea debe incluir en su proceso la obligación de observar estos criterios de calidad (Mendoza, 2020; Mogaji, 2020), para de esta forma, no solamente garantizar el elemento del derecho correspondiente a la accesibilidad, en este caso por medios digitales, sino también asegurar el elemento de aceptabilidad a través del resguardo de la calidad en la educación en línea.

Tal como está constituido el sistema de educación superior en Ecuador, la garantía de una educación en línea de calidad le corresponde al Estado, a través del Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). El CES tiene la atribución de emitir la regulación necesaria para que las instituciones cumplan con unos criterios mínimos de calidad, mientras que al CACES le corresponde la evaluación y aseguramiento del cumplimiento de esos criterios (LOES, 2018, arts. 93-95). En ejercicio de estas competencias, el CES emitió una regulación transitoria dirigida a las instituciones de educación superior para lograr la continuidad de los estudios durante la pandemia.

En este contexto global adverso, las universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas realizaron grandes esfuerzos para garantizar la continuidad de los estudios de los y las jóvenes del país, aportando así a la realización del derecho a la educación superior. No obstante, cabe preguntarse si los esfuerzos estatales han sido suficientes y adecuados para mitigar las afectaciones al derecho a la educación superior y, sobre todo, para garantizar su calidad. A partir de esta pregunta, se trabajó en una revisión del concepto de calidad en la educación superior y de las condiciones mínimas que se deben observar en las modalidades no presenciales a las que asisten en la actualidad los y las jóvenes universitarios. Además, se analizó el marco regulatorio expedido por los órganos competentes relativos a la educación superior durante la pandemia, para identificar el estado del cumplimiento de la obligación estatal de protección del derecho fundamental a la educación superior de calidad.

DESARROLLO

Calidad en la educación superior

Al hablar de *calidad* en general, incluso en el ámbito educativo, suele afirmarse que este término es relativo para quien lo usa y en lo que respecta al contexto en el que se encuentra. De esta manera, el marco de comprensión de la calidad está sujeto al contexto académico, político y social de los actores públicos y privados que participan en su construcción. Con relación a lo expuesto, Días Sobrinho (2006) plantea que la calidad es una construcción social, que varía según los intereses de los grupos de dentro y de fuera de las instituciones. Para González (1989), la calidad de la educación es un “vector sincrónico en el espacio social que es el entorno sociocultural, económico y político en el cual se inserta el proceso educativo”. Más allá de esta visión relativista, la calidad de la educación en términos de Harvey (1998) significa la transformación cualitativa que va de un estado a otro, que se centra en los estudiantes y tiene como propósito mejorar sus condiciones y ahondar en sus habilidades reflexivas.

Así pues, la calidad es un valor que determinados actores asignan a ciertas características de una entidad dada a través de la aplicación de un conjunto de criterios preestablecidos (Backhouse et al., 2007). Sin dejar de lado la naturaleza dinámica y cambiante de la educación (González y Espinoza, 2008), de manera congruente a la misma evolución y necesidades de la sociedad se plantea la cuestión sobre quiénes son los actores legitimados para asignar el valor de calidad a las instituciones de educación superior. Al respecto, la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior señala expresamente la necesidad de que los Estados se comprometan a regular y evaluar a las instituciones y carreras, tanto públicas como privadas, atendiendo a una formación de calidad con pertinencia local y regional (CRES, 2018).

En Ecuador, esto se encuentra contenido en la CRE de 2008 y desarrollado en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). En estas normas jurídicas la calidad se ubica como un principio del Sistema de Educación Superior y determinan, como órgano competente para realizar la evaluación y asegurar este principio, al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES, 2018; LOES, 2010). En 2018, se reformó la LOES e incluyó la definición del principio de calidad de la educación superior como “la búsqueda continua, autoreflexiva del mejoramiento, aseguramiento y de construcción colectiva de la calidad educativa superior [...], basada en el equilibrio de sus tres funciones sustantivas: la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad” (LOES, 2018, art. 93). Paralelamente, se eliminó el sistema de categorización y estableció un nuevo marco referencial para el aseguramiento de la calidad que no considera criterios internacionales, ni incorpora la categorización con fines de acreditación como lo establecía la LOES antes de la reforma (LOES, 2010); sino que involucra parámetros contextuales que las instituciones de educación superior, carreras y programas deben conseguir para acreditarse (CACES, 2018; 2019). En esta nueva comprensión, el fin último no es la acreditación, sino la calidad, asignando un rol protagónico a los procesos de evaluación interna (LOES, 2018, arts. 93 y 95).

Evaluación de la Calidad en la Educación Superior en Ecuador antes de la pandemia

El órgano rector de la evaluación de la calidad en Ecuador ha establecido criterios y estándares cuantitativos y cualitativos para la acreditación, así como los instrumentos para su medición que se orientarán en la mejora continua, observando, entre otros aspectos, el nivel y la modalidad de la educación; el proceso de acceso y relación con el sistema nacional de educación; las actividades para la movilidad, permanencia y titulación; los ambientes de aprendizaje; la formación e innovación pedagógica y los resultados de aprendizaje (LOES, 2018, art. 95).

De este modo, el aseguramiento de la calidad en la educación superior, así como su evaluación, se estructura en tres procesos fundamentales: la autoevaluación realizada por cada institución de acuerdo con sus propósitos y procesos internos; la evaluación externa (con y sin fines de acreditación) y, la acreditación. Estas dos últimas llevadas a cabo por el órgano rector (CACES, 2018; 2019).

En 2019, en colaboración con los miembros de las universidades y escuelas politécnicas, el CACES diseñó un nuevo Modelo de Evaluación de Universidades y Escuelas Politécnicas que establece el proceso de evaluación externa con fines de acreditación, bajo los siguientes objetivos: “brindar elementos a las instituciones para su

mejora continua; ofrecer información sobre el Sistema de Educación Superior para ajustar la política pública; y sobre todo, garantizar a la sociedad las condiciones de calidad esenciales que estas deberían alcanzar” (CACES, 2018; 2019).

Este modelo de evaluación se estructura en torno a cuatro ejes de la evaluación, por un lado, las tres funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y vinculación con la sociedad. Por otro, el eje vinculado con las condiciones institucionales. Además, contiene 20 estándares vinculados a las condiciones básicas para la acreditación que deben ser cumplidas por las universidades y escuelas politécnicas (CACES, 2019).

La función sustantiva de *docencia* es el proceso que involucra el desarrollo de capacidades y habilidades, la construcción de conocimientos, la investigación y la vinculación con la sociedad. Este se deriva de la interacción entre personal docente y estudiantes que sucede en entornos de enseñanza-aprendizaje. La función sustantiva de *investigación* alude al proceso creativo, sistémico y sistemático que da lugar a conocimientos científicos y saberes ancestrales e interculturales. La función sustantiva de *vinculación con la sociedad* hace referencia a la manera en que los proyectos y/o programas democratizan el conocimiento y promueven el desarrollo de la innovación social, a partir de su articulación con las otras dos funciones sustantivas, integrando al estudiantado a través procesos de enseñanza-aprendizaje vivenciales y reflexivos. Además de estas tres funciones, el modelo se apoya en la evaluación del eje *condiciones institucionales*, el cual se refiere a los aspectos tangibles e intangibles que posibilitan la realización de las funciones sustantivas (CACES, 2019).

A finales de 2019 y principios de 2020, la aplicación de la evaluación para universidades y escuelas politécnicas fue realizada por la Comisión de Universidades y Escuelas Politécnicas del CACES. Los informes de evaluación fueron publicados en octubre de 2020 y la acreditación fue otorgada por un período de cinco años (CACES, 2019; CACES, 2020).

Considerando que este proceso fue desarrollado previamente a la pandemia y que a nivel nacional no existe un marco regulatorio de evaluación de la calidad en la nueva realidad, será necesario orientarse por definiciones y estándares internacionales para lograr una mejor comprensión del impacto de la pandemia en la calidad de la educación superior en Ecuador, que dado el contexto responde a lo no presencial en un sentido más estricto. Lo que representa un reto mayor para la política pública y el encuadre normativo como respuesta a los efectos de la COVID-19 en la educación superior (El Masri y Sabzalieva, 2020).

Estándares mínimos de calidad en la educación no presencial

En los últimos años, con el avance de las tecnologías de la información y el incremento de la educación no presencial, los modelos y estándares de calidad de la educación superior que se imparten en modalidades no presenciales, han empezado a tener relevancia, especialmente, por las oportunidades que ofrecen y las particularidades que representan (Mendoza, 2020). En 2015, el International Council for Open and Distance Education realizó un estudio sobre los distintos modelos de calidad en la educación abierta y en línea alrededor del mundo, en el que identificó la coincidencia entre tres áreas principales: 1. servicios que incluyen soporte para profesores y estudiantes; 2. productos en los que se considera el diseño del currículo, de los cursos y la vía de ejecución de estos; y, 3. gestión que involucra la planificación estratégica y su desarrollo (ICDE, 2015). Las áreas mencionadas para garantizar la calidad en la educación no presencial deben estar diseñadas y ejecutadas considerando las necesidades de las modalidades no presenciales, con el propósito de lograr al menos los mismos resultados de aprendizaje o perfil de egreso que los esperados en la modalidad presencial. Por ejemplo, la empresa Quacquarelli Symonds (QS), que oferta una certificación en educación en línea a las instituciones universitarias del mundo, considera que, entre los aspectos a evaluar, se encuentra que la tecnología disponible por parte de la institución sea compatible con distintos sistemas operativos, dispositivos electrónicos y acceso a una limitada capacidad de ancho de banda; además que la institución provea acceso a bibliotecas digitales, adaptado a estudiantes con necesidades especiales, así como a asesores de la carrera en línea, clases y tutorías en vivo por medios digitales, videos pregrabados, soporte veinticuatro horas los siete días de la semana, punto de contacto permanente (QS, 2021).

Ante el arribo de la pandemia, las instituciones educativas en el mundo estuvieron forzadas a migrar a modalidades no presenciales en un tiempo extremadamente corto, lo cual implicó garantizar condiciones mínimas para la continuidad de estudios en un plazo reducido. Las recomendaciones iniciales frente a los cambios forzados de modalidad, por parte de organismos como la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria (REACU, 2020),

se centran en que las instituciones garanticen a los estudiantes la adquisición de las competencias y resultados de aprendizaje ofrecidos en la modalidad original, para ello recomienda una adecuada comunicación a los estudiantes sobre los cambios metodológicos de enseñanza aprendizaje y evaluación de los aprendizajes. En este último campo también sugieren una adaptación de la metodología de evaluación y el uso de distintas técnicas que permitan valorar los resultados de aprendizaje de cada asignatura. Por su parte, la Agencia de Garantía de Calidad del Reino Unido para la Educación Superior (QAA) ha emitido la guía temática para apoyar al sector de la educación superior en la COVID-19 que consta de cuatro áreas: 1. Aseguramiento de los estándares académicos y apoyo a los estudiantes; 2. prácticas y evaluaciones basadas en laboratorios mediante el uso de simuladores y el uso de alternativas creativas; y, 3. Aprendizaje basado en el trabajo colaborativo (Brown y Salmi, 2020; QAA, 2020).

Luego de los primeros ajustes frente a la acelerada migración a la modalidad virtual, en mayo de 2020, la Organización de Estados Iberoamericanos (2020) expidió la *Guía Iberoamericana para la Evaluación de la Calidad de la Educación a Distancia*, este instrumento define cuatro criterios para la evaluación de la calidad: estudiantes, personal académico y de servicios, infraestructuras y evaluación. En el primer criterio se destacan las condiciones que debe tener el estudiante para lograr los objetivos de aprendizaje, particularmente identifica las competencias digitales, el acceso a internet, la autodisciplina y la organización para cumplir la demanda de trabajo autónomo de los programas. También se hace referencia a las adaptaciones que debe realizar la institución frente a necesidades especiales de aprendizaje de los estudiantes. Otro elemento clave es la información clara y oportuna que debe brindar la institución sobre las exigencias del programa, en cuanto a la carga de trabajo, metodología de enseñanza aprendizaje, evaluación y requerimientos tecnológicos. Además, indica que debe establecerse e informar las medidas para garantizar servicios de tutoría y seguimiento que evite la deserción, así como la capacitación en el uso de las plataformas de enseñanza-aprendizaje y los canales de comunicación, así como la disposición de recursos y bibliotecas en línea y servicios de apoyo como la orientación vocacional, los servicios administrativos, el apoyo en el empleo, entre otros. En el segundo criterio, enfocado al personal académico y de servicios, se señala la importancia de contar con personal destinado a acompañar el desempeño del estudiante para evitar la deserción, realizando una clasificación deseable entre el profesorado titular y colaborador. El primero encargado de coordinar y diseñar las asignaturas o programas y, el segundo, encargado de tutorizar a los estudiantes y el personal de apoyo que acompaña al estudiante en los procesos administrativos y académicos. Otro aspecto que se menciona es la constante revisión de los materiales para la enseñanza-aprendizaje en coherencia con los enfoques metodológicos del programa. La capacitación del profesorado en competencias digitales orientadas a la enseñanza virtual debe garantizarse y ser actualizada constantemente al ritmo de las innovaciones tecnológicas. El tercer criterio corresponde a la infraestructura tecnológica, la cual tiene una importancia especial por ser la base del entorno de aprendizaje virtual. Consiste en programas de ordenador con una robustez que permite responder a las actividades educativas para un gran número de usuarios conectados de manera simultánea, así como por su capacidad para lograr conectividad permanente y tener un diseño pensado en la experiencia del usuario. Además, esta infraestructura debe estar acompañada de medidas de seguridad, con mecanismos que controlen la existencia de fraude y un sistema centralizado de soporte y mantenimiento. Finalmente, el cuarto criterio se refiere a la evaluación de los aprendizajes. En este se enfatiza la necesidad de informar claramente a los estudiantes sobre los métodos de evaluación y de aplicar varias técnicas y actividades para medir el avance de los estudiantes. Para verificar la identidad de los estudiantes en las evaluaciones individuales, el documento sostiene que es posible combinar tecnología y personas que apliquen la evaluación a través de pruebas en tiempo real sincrónico o exámenes orales.

Este breve recorrido por los instrumentos referidos a la calidad en la educación en modalidades no presenciales, permite identificar algunos aspectos coincidentes concentrados en: 1. asegurar los mismos resultados de aprendizaje que en la modalidad presencial, incluyendo simuladores u otros mecanismos que permitan la adquisición de las competencias prácticas, así como adaptaciones para las personas con necesidades especiales de aprendizaje; 2. contar con infraestructura tecnológica adecuada y soporte permanente, incluyendo biblioteca en línea; 3. organizar una estructura de acompañamiento y monitoreo al desempeño de los estudiantes, y a la vez brindar servicios de apoyo y asesoría permanentes; 4. desarrollar en los docentes las capacidades digitales, pedagógicas y de creación de materiales y recursos adaptados a la modalidad en línea; 5. adaptar la metodología y técnicas de evaluación al entorno virtual garantizando la seguridad; y 6. comunicar con oportunidad y claridad a los estudiantes todos los aspectos del programa educativo con énfasis a las metodologías de enseñanza aprendizaje y evaluación.

Esta síntesis de los criterios de calidad más recurrentes en los distintos modelos, en términos metodológicos permitirá verificar el cumplimiento de la obligación estatal de protección del derecho a la educación superior de calidad por medio de la normativa expedida por el CES, durante la pandemia.

Regulación en el campo de la educación superior emitida por el CES a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y su implementación

Frente a la emergencia sanitaria producida por la COVID-19, el Estado a través del CES emitió una regulación transitoria en el campo de la educación superior durante la pandemia. El 25 de marzo de 2020, el CES expidió la “Normativa transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las instituciones de educación superior, debido al estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19”¹. Esta normativa transitoria se expidió con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes ecuatorianos. Entre los aspectos que regula se encuentra la posibilidad de que las instituciones de educación superior cambien la modalidad de estudios de las carreras y programas presenciales a las modalidades no presenciales o en modalidad híbrida (CES, 2020, arts. 4 y 4.a).

Las reglas específicas para la ejecución de la oferta académica en las modalidades no presenciales o híbrida incluyeron la elaboración e implementación de guías de estudio en reemplazo de los sílabos de asignatura, a fin de que los estudiantes que no tengan acceso a medios tecnológicos puedan continuar con el plan de estudios (CES, 2020, art. 4.b). También se estableció que las instituciones que cuenten con herramientas tecnológicas para la educación en línea que incluya la impartición de clases de manera sincrónica entre el profesor y el estudiante, deben conservar las grabaciones y ponerlas a disposición de los estudiantes (CES, 2020, art. 4.c). Los componentes prácticos del aprendizaje, incluidas las prácticas preprofesionales y de servicio a la comunidad, según la normativa pueden ser organizados y ejecutados a través de herramientas tecnológicas de aprendizaje virtual (CES, 2020, artículos 5 y 8). En cuanto a la evaluación para la promoción, se faculta a las instituciones a definir parámetros alternativos para la evaluación y aprobación de las asignaturas (CES, 2020, art. 11). Respecto a los estudiantes con discapacidad, la normativa establece que las instituciones deben adaptarse y tomar medidas necesarias para que estas personas puedan continuar con sus estudios (CES, 2020, art. 12).

Por un lado, sobre la organización de paralelos y asignación de carga horaria a los y las docentes de las instituciones de educación superior públicas, en la primera versión de la normativa se estableció un incremento de las horas de clase. En el caso del profesorado a tiempo completo, el número mínimo de horas pasó de 3 a 14 horas, significando un aumento del 467 %, mientras que el máximo subió de 20 a 26 horas semanales de clase. Menores incrementos en proporción se observan en la dedicación horaria del profesorado a medio tiempo y a tiempo parcial (CES, 2020, art. 14). Este abrupto cambio implicó que los y las docentes deban asumir las clases de un mayor número de paralelos o de asignaturas, para las que no necesariamente se encontraban preparados, poniendo en riesgo la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje. No obstante, esta parte de la regulación fue declarada inconstitucional, justamente por ser considerada atentatoria al mejoramiento pedagógico y académico del personal docente y, por tanto, estar en desacuerdo con el principio de calidad.² Por otro lado, la normativa estableció un número mínimo de cuarenta estudiantes por paralelo en las instituciones de educación superior públicas (CES, 2020, art. 16), sin determinar un número máximo. En referencia con los servicios administrativos, la normativa se refiere únicamente a la adaptación de los procedimientos de ingreso y admisión a la modalidad virtual (CES, 2020, art. 7).

Las universidades y escuelas politécnicas del país han aplicado de distintas formas esta normativa, en algunos casos rigiéndose estrictamente a las exigencias y, en otros casos, ampliando las medidas en el marco de la autonomía universitaria. Instituciones como la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) (2020), la Escuela Politécnica Nacional (EPN) (2020), la Universidad UTE (UTE) (2020), la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE (ESPE) (2020), la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) (2020) y la Universidad Central del

¹ Resolución RPC-SE-03-No.046-2020, de 25 marzo de 2020, esta resolución ha sido reformada por cuatro ocasiones a través de RPC-SE-04-No.056-2020, de 30 de abril de 2020; RPC-SO-12-No.238-2020, de 06 de mayo de 2020; RPC-SO-16-No.330-2020, de 15 de julio de 2020; RPC-SE-12-No.112-2020, de 30 de julio de 2020. Además, fue declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia n° 9-20-IA/20, de 31 de agosto de 2020, punto 3 de la parte resolutive.

² Sentencia n.º 9-20-IA/20, de 31 de agosto de 2020, puntos 171 y 179.

Ecuador (UCE) (2020) migraron su oferta a la modalidad en línea y determinaron la impartición de su oferta académica por medio de herramientas tecnológicas tales como Microsoft Teams o Zoom para el desarrollo de clases sincrónicas, así como el uso de plataformas de enseñanza aprendizaje como Moodle y E-educativa, Classroom y Cisco Web.

En el caso de la UASB (2020)³ la elección entre las dos herramientas de videoconferencia se dejó a libre decisión de los docentes, mientras que en la UTE (2020) se estableció como obligatorio el uso de Zoom. Además, en esta institución se dispuso la grabación de las clases y su puesta a disposición en la plataforma Moodle. Un aspecto destacable de la UTE es que además de poner a disposición sistemas institucionales, también aportó a la continuidad de estudios a través de la entrega gratuita de *tablets* con conexión a internet a sus estudiantes pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de ingresos.⁴ La obligatoriedad de grabar las clases también se observó en el caso de la EPN (2020).

La ejecución de prácticas preprofesionales fue adaptada a entornos virtuales en la UTE (2020), mientras que la UCE (2020), por el contrario, suspendió las prácticas preprofesionales a excepción de las del área de la salud, dado que los estudiantes se encuentran prestando apoyo en la emergencia nacional. En el caso de la PUCE (2020) las prácticas preprofesionales en el área de la salud fueron suspendidas.

Sobre las actividades orientadas a la titulación se observa la ampliación de alternativas de graduación para los programas de maestrías profesionales y especializaciones superiores en la UASB (2020). Por su parte, la UCE (2020) dispuso el acompañamiento para titulación a través de tutorías y el uso de medios electrónicos para la defensa oral de los trabajos de titulación (los exámenes de carácter complejo fueron suspendidos).

La evaluación con fines de promoción es un aspecto en el que se observó modificaciones. Por ejemplo, la EPN (2020) estableció cierta flexibilidad en las condiciones de evaluación, cambiando la ponderación de las actividades de evaluación e incorporando parámetros alternativos para la promoción.⁵ En la UTE (2020) se desarrollaron lineamientos de evaluación que abren el abanico de instrumentos para lograr una verificación adecuada de los aprendizajes en los entornos virtuales. La UCE (2020) flexibilizó la evaluación para los estudiantes de nivelación, ya que el examen del segundo hemisemestre quedó cancelado de forma definitiva. Para el cálculo de la calificación final del curso asumió la nota más alta posible para todos los estudiantes.

La asignación de carga horaria de los docentes a tiempo completo en la UCE se estableció entre 16 a 24 horas efectivas de clase, mientras que el profesorado con proyectos de investigación durante la pandemia, deben realizar entre 14 a 18 horas efectivas de docencia.

Respecto a la disponibilidad de los servicios de admisión en línea, se observó que la UTE (2020) migró los servicios de admisión y otros servicios estudiantiles a esa modalidad.

Adicionalmente a estos aspectos, se observa que varias instituciones le dieron importancia a la capacitación en el uso de las plataformas, aunque esta no es una obligación establecida en la regulación del CES. Entre estas, la UASB (2020), UTE (2020), ESPE (2020) y UCE (2020)⁶ dispusieron que sus profesores y estudiantes se entrenen en el manejo de los sistemas para la educación en línea. Otro aspecto no identificado en la normativa del CES, es la organización tutorial. Sobre ello, la UASB (2020) dispuso a sus docentes mantener una flexibilidad para organizar las tutorías con los estudiantes de acuerdo a cada necesidad y establecer mecanismos claros para su cumplimiento. La EPN (2020) por su parte señaló expresamente que las horas de tutoría para el apoyo académico deben programarse por medio de las plataformas de enseñanza aprendizaje.

DISCUSIÓN

Si bien las disposiciones contenidas en la normativa transitoria expedida por el CES, según la propia resolución, tienen por objeto garantizar el derecho a la educación de los estudiantes durante la pandemia (CES, 2020),

³ UASB, Resolución n.º CCA-01-IV-01/2020, de 03 de abril de 2020.

⁴ Resolución rectoral n.º 064-R-UTE-2020 se expidió el Plan de acción para garantizar el desarrollo de las actividades académicas, el derecho a la educación, la continuidad de estudios de las y los estudiantes de la Universidad UTE, en el marco del estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19, de 23 de marzo de 2020.

⁵ EPN, Resolución n.º CD-181-2020, de 28 de octubre de 2020.

⁶ UCE, Resolución n.º RHCUSE.09, emitido por el Consejo Universitario y el circular n.º 009-2020, de 01 de abril de 2020.

a la fecha de realización del presente estudio no existe un modelo de evaluación para las modalidades no presenciales, expedido por el CACES, que permita conocer los estándares, criterios, dimensiones y otros elementos de calidad oficiales que deberían cumplirse en estas modalidades. No obstante, tal como se ha señalado en este trabajo, distintos organismos y agencias nacionales e internacionales han elaborado instrumentos para evaluar la calidad de la educación en línea. La revisión de esos instrumentos ha permitido identificar seis criterios de calidad para la mencionada modalidad educativa en el nivel superior que contrasta con el contenido de la regulación nacional. En esta línea se observa que la normativa transitoria expedida por el CES aborda algunos de estos criterios, mientras que otros no son recogidos en la misma. Sin embargo, algunas instituciones en el marco de su autonomía si han incorporado estos criterios en sus acciones internas.

El primer criterio referente al aseguramiento de los mismos resultados de aprendizaje o perfil de egreso de la modalidad presencial, por medio de distintos mecanismos incluyendo simuladores que permitan la adquisición de distintas competencias, especialmente aquellas prácticas o adaptaciones para las personas con necesidades especiales de aprendizaje, se encuentra contemplado parcial y tácitamente en los artículos 3, 4b, 12 y disposición general primera de la normativa transitoria (CES, 2020). El artículo 3 menciona que las instituciones pueden modificar la organización de los aprendizajes y la implementación de acciones que permitan garantizar la continuidad de los estudios, en las modalidades de estudio presencial, semipresencial, a distancia y en línea. Este texto leído a la luz de la disposición general primera que señala el cumplimiento de los planes académicos, implica que se debe precautelar los resultados de aprendizaje de la carrera o programa. Un instrumento para lograr esto se encuentra expresado en el artículo 4b que obliga al diseño de una guía de estudio con un nivel de detalle que permita al estudiante con dificultades de acceso a conexión de internet educarse de manera autónoma. Si bien, la normativa no menciona el uso de simuladores, el artículo 5 sí hace referencia al uso de tecnologías interactivas y multimedia entre las que podrían incluir este tipo de herramientas para desarrollar las habilidades prácticas de los estudiantes. Además, sobre las garantías para las personas con necesidades especiales de aprendizaje, el artículo 12 de la normativa transitoria menciona que las instituciones de educación superior deberán realizar las acciones necesarias que permitan garantizar la accesibilidad a los recursos de aprendizaje virtual o herramientas telemáticas para los estudiantes con discapacidad (CES, 2020).

El segundo criterio tiene que ver con los entornos de aprendizajes virtuales, específicamente con la infraestructura tecnológica adecuada para el desarrollo de las distintas actividades de aprendizaje, incluyendo bibliotecas digitales y el respectivo soporte con el que deben contar las universidades y escuelas politécnicas. Al respecto, se observa que dentro del marco regulatorio ya mencionado, en el artículo 5 (CES, 2020) se plantea que las instituciones de educación superior podrán adecuar las distintas actividades de aprendizaje, tanto en sus componentes teóricos como prácticos y experimentales, a través del uso de distintas tecnologías que estén disponibles para todos los estudiantes y personal académico, incluso en aquellas carreras y programas que previo a la emergencia no podían ser impartidas de manera no presencial. Además, contempla que aquellas instituciones que posean recursos tecnológicos deberán contar con una biblioteca virtual, un repositorio digital de apoyo y un repositorio que contenga las grabaciones de las sesiones de clase (CES, 2020, arts. 4a, 4b y 4c). Finalmente, en el artículo 17 alude a las alianzas entre instituciones de educación superior particulares o públicas, nacionales o extranjeras, que permitan el acceso a una oferta más amplia en modalidad virtual a todos los estudiantes del país (CES, 2020). De los ejemplos citados en la sección 2.4 se puede colegir que las instituciones sí han implementado este tipo de tecnologías y puesto a disposición bibliotecas virtuales, entre otros recursos. No obstante, la normativa no contempla precisiones sobre las condiciones de disponibilidad de las tecnologías ni de su soporte, por lo que es posible señalar que a nivel normativo existe una protección parcial de este criterio. Esto podría generar tratos diferenciados a los estudiantes según la institución en la que se cursa la carrera o programa, pues unas de manera autónoma podrán haber implementado tecnologías y soporte con disponibilidad 24/7, mientras que otras lo habrán hecho de manera más limitada. Esto incide en la interacción con las y los estudiantes a la hora de realizar las actividades de enseñanza aprendizaje, entrega de tareas y otras actividades de evaluación que tienen efectos en la promoción.

El tercer criterio o aspecto se refiere a la organización de una estructura de acompañamiento y monitoreo al desempeño de los estudiantes, así como a brindar servicios de apoyo y asesoría permanentes. Las actividades relacionadas, además de ciertos requerimientos técnicos, demandan el establecimiento de procesos y la disponibilidad de personal académico o administrativo para lograr este acompañamiento. Respecto a ello, la normativa transitoria no establece parámetros específicos. Algunas instituciones por decisión propia han diseñado estruc-

turas de acompañamiento y monitoreo, tales como la UTE (2020) y la UASB (2020). Sin embargo, tal como se señaló en el párrafo anterior, al no existir regulación al respecto este criterio de calidad podría no ser contemplado por todas las instituciones y por lo tanto no todo el estudiantado podrá gozar de él. Otro efecto es el trato desigual que podrían recibir las y los estudiantes, además del agravamiento de la situación en aquellas instituciones que no contemplen estructuras de acompañamiento, monitoreo y apoyo, sobre todo en las instituciones públicas, puesto que la propia normativa transitoria establece en el artículo 16 que este tipo de instituciones podrán establecer paralelos de mínimo cuarenta estudiantes (CES, 2020). Este o un número superior dificulta la tarea del docente para llevar un adecuado sistema de monitoreo o tutoría que propicie y fortalezca la relación enseñanza-aprendizaje, afectando la calidad educativa.

El cuarto criterio, referente al desarrollo de capacidades digitales y pedagógicas adaptadas a la educación en línea en los docentes no se observa de manera expresa en la regulación establecida por el CES. Esta es una debilidad de la regulación, puesto que si bien señala que las instituciones deben adoptar medidas sin afectar la calidad académica y cuidando la rigurosidad (CES, 2020), no considera la heterogeneidad de las instituciones con respecto al nivel de experiencia y experticia en la educación en línea. Esto abre un espacio a la discrecionalidad de los planes de contingencia institucionales frente a la pandemia, que podrían omitir el desarrollo de este tipo de capacidades en los docentes. La implementación de plataformas de enseñanza-aprendizaje y sistemas de videoconferencia sin contar con destrezas para su manejo, así como el mero traslado de clases magistrales o el uso de metodologías no adaptadas a la educación en línea, disminuye las posibilidades de lograr un aprendizaje significativo para las y los estudiantes universitarios. En el punto 2.4 se observa efectivamente que, mientras algunas instituciones contemplan en sus regulaciones internas con mucho énfasis la capacitación de profesores y estudiantes, como es el caso de la UASB (2020), UTE (2020), ESPE (2020) y UCE (2020), otras no lo hacen, lo que ratifica que la ausencia de regulación genera diferencias de calidad entre las instituciones.

En cuanto a la adaptación de los métodos y técnicas de evaluación, no se observan disposiciones al respecto. La regulación de la evaluación se orienta a la promoción, permitiendo a las instituciones modificar escalas de calificación para la aprobación de los niveles, en lo demás ratifica el régimen ordinario que determina que la evaluación debe ser planificada, continua y transparente. Asimismo, las disposiciones sobre este punto contempladas en la normativa transitoria están más enfocadas en lograr la continuidad de estudios más que consolidar los aprendizajes durante la pandemia. Al respecto, corresponde señalar la necesidad de inclusión de parámetros alternativos para la promoción, puesto que en una situación tan extraordinaria como la de la pandemia es trascendental para la realización del derecho a la educación superior evitar al máximo la deserción y el rezago en la educación superior. No obstante, también se debe considerar que la evaluación no solo tiene fines de promoción, sino también de formación, y por tanto es importante que los profesores apliquen instrumentos adaptados a la educación en línea que permitan verificar los aprendizajes incluyendo medidas de seguridad que garanticen la honestidad académica, pues esto permite identificar las deficiencias del proceso educativo y concentrar los esfuerzos en los aspectos necesarios para lograr su objetivo.

Finalmente, respecto a la oportunidad y claridad en la comunicación entre la institución y los estudiantes sobre los diferentes aspectos del programa, las metodologías de enseñanza aprendizaje y evaluación, la normativa transitoria sí establece en la disposición general sexta que es necesario que las instituciones deben implementar mecanismos efectivos para comunicarse con los estudiantes (CES, 2020), aunque no define los aspectos que obligatoriamente deben transmitirse, quedando nuevamente, su definición a discreción de las instituciones. Esto alcanza especial importancia en el contexto de la pandemia, sobre todo, tomando en cuenta que la comunicación personalizada y presencial parte de la dinámica cotidiana en el proceso educativo presencial. Por ejemplo, las consultas a fin de clase, en el pasillo, en las oficinas de las unidades académicas eran complemento de las actividades de aprendizaje en el aula. Ante la imposibilidad de seguir manteniendo este tipo de interacción, es indispensable para el éxito de la formación determinar canales e instrumentos de comunicación efectiva y a la medida de los estudiantes.

CONCLUSIONES

Siendo la calidad de la educación superior un elemento indispensable para la satisfacción del derecho humano y fundamental de las personas a la educación superior, es necesario que en tiempos de pandemia las medi-

das de protección del derecho por parte del Estado contemplen su aseguramiento. En tal virtud, la normativa transitoria expedida por el CES es un instrumento que, además de viabilizar la continuidad de estudios, debe contemplar al menos criterios básicos de calidad en las modalidades no presenciales.

Según distintos instrumentos sobre calidad en la educación en línea se puede sintetizar que los criterios mínimos de calidad en esta modalidad son: 1. asegurar los mismos resultados de aprendizaje que en la modalidad presencial, incluyendo simuladores u otros mecanismos que permitan la adquisición de las competencias prácticas, así como adaptaciones para las personas con necesidades especiales de aprendizaje; 2. contar con infraestructura tecnológica adecuada y soporte permanente, incluyendo biblioteca en línea; 3. organizar una estructura de acompañamiento y monitoreo al desempeño de los estudiantes, tales como brindar servicios de apoyo y asesoría permanentes; 4. desarrollar en los docentes las capacidades digitales, pedagógicas y de creación de materiales y recursos adaptados a la modalidad en línea; 5. adaptar la metodología y técnicas de evaluación al entorno virtual garantizando la seguridad; y, 6. comunicar con oportunidad y claridad a los estudiantes todos los aspectos del programa educativo con énfasis a las metodologías de enseñanza aprendizaje y evaluación.

La normativa transitoria expedida por el CES asegura parcialmente estos criterios mínimos de calidad. Las debilidades regulatorias se identifican en el criterio dos, al no contemplar precisiones sobre las condiciones de disponibilidad de las tecnologías ni de su soporte, lo cual abre la posibilidad a un trato desigual a las y los estudiantes según la institución en la que este cursando su carrera o programa, en relación con la interacción a la hora de realizar las actividades de enseñanza-aprendizaje, entrega de tareas y otras actividades de evaluación que tienen efectos en la promoción. Sobre los criterios tres y cuatro no existe regulación, aunque se observa que algunas instituciones de educación superior si han contemplado la implementación de estructuras de acompañamiento y planes de capacitación en competencias digitales y pedagógicas adecuadas para la educación en línea. Sobre el criterio cinco, la regulación se concentra únicamente en adaptar la evaluación con fines de promoción y no de formación, por lo que se considera insuficiente en este punto. Los criterios uno y seis son suficientemente desarrollados y dan claridad a las instituciones de cómo actuar.

A pesar de las debilidades de la normativa, es necesario reconocer que esta es un punto de partida que aporta a superar las dificultades y a asegurar en gran medida el derecho a la educación superior. Además, varias instituciones de educación superior han abarcado todos los criterios mínimos en sus planes internos, contemplando al menos en términos formales condiciones de calidad en la educación en línea durante la pandemia.

REFERENCIAS

- Backhouse, P., Grünewald, I., Letelier, M., et al. (2007). Un modelo de sistema institucional de aseguramiento de la calidad. En H. Ayarza, J. Cortadillas, et al. (Eds.), *Acreditación y dirección estratégica para la calidad*. CINDA.
- Banco Mundial. (2020). *Tertiary Education and COVID-19: Impact and Mitigation Strategies in Europe and Central Asia*. <https://bit.ly/3dT4NPM>
- Brown C. y Salmi J. (8 de abril de 2020). *Readying for the Future: COVID-19, Higher Ed, and Fairness*. Medium. <https://bit.ly/3uPW0Fh>
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2018). *Política de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*. CACES. <https://bit.ly/3tdAmdJ>
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2019). *Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019*. CACES. <https://bit.ly/3da2Zme>
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (25 marzo de 2020). *Normas Transitorias para el Desarrollo de Actividades Académicas de las IES Debido al Estado de Excepción Decretado por la Emergencia Sanitaria por la Pandemia del COVID 19*. RPC-SE-03-No.046-2020.
- Días Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Ediciones Mundi-Prensa.
- El Masri, A. y Sabzalieva, E. (2020). Dealing with disruption, rethinking recovery: Policy responses to the COVID-19 pandemic in higher education. *Policy Design and Practice*, 3(3), 312-333. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1813359>
- Escuela Politécnica Nacional. (26 de octubre de 2020). *Plan Emergente. Período Académico 2020-B*. <https://bit.ly/3saPjvK>

- González, L. E. (9 al 11 de octubre de 1989). *Calidad de la Docencia Superior*. Ponencia presentada al V Seminario Técnico del Programa Latinoamericano de Pedagogía Universitaria CINDA, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile.
- González, L. y Espinoza, O. (2008). *Calidad en la educación superior: concepto y modelos*. *Calidad en la Educación*, (28), 248-276. <https://doi.org/10.31619/caledu.n28.210>
- Mendoza, L. (2020). Lo que la pandemia nos enseñó sobre la educación a distancia. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 50(especial), 343-352. <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.ESPECIAL.119>
- Mogaji, E. y Jain, V. (8 de junio de 2020). *Impact of the Pandemic on Higher Education in Emerging Countries: Emerging Opportunities, Challenges and Research Agenda*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3622592>
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (6 de marzo de 2020). *Comité de Prevención Sanitaria, Plan Operativo de emergencia COVID-19*. <https://bit.ly/3sdCLUb>
- Quality Assurance Agency for Higher Education [QAA]. (2020). *COVID-19: Thematic Guidance. Practice and Lab-based Assessment*. <https://bit.ly/3aoai0T>
- Red Española de Agencia de Calidad Universitaria [REACU]. (3 de abril de 2020). *Acuerdo de REACU de 3 de abril de 2020, ante la situación de excepción provocada por el COVID-19*. <https://bit.ly/3thJRIS>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI]. (2020). *Guía Iberoamericana para la evaluación de la Calidad de la Educación a Distancia*. <https://bit.ly/39eCoCn>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia [UNESCO] y la Cultura e Instituto Internacional de para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (14 de junio de 2018). *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRES 2018*. <https://bit.ly/3wQuoS9>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2020). *COVID-19 Impact on Education*. <https://bit.ly/32d06e0>
- Universidad Andina Simón Bolívar. (3 de abril de 2020). *Comité de Coordinación Académica, Resolución No. CCA-01-IV-01/2020*. <https://bit.ly/2Rww7fh>
- Universidad Central del Ecuador. (1 de abril de 2020). *Plan de contingencia de la Universidad Central del Ecuador*. <https://bit.ly/3mSwnAZ>
- Universidad de las Fuerzas Armadas. (16 de marzo de 2020). *Resolución Rectorado - Instructivo n.º UDED-INS-V1-2020-002, Plan de contingencia para el pleno desarrollo académico de los contenidos de las asignaturas de grado y tecnología en la modalidad presencial empleando herramientas pedagógicas y didácticas utilizadas en educación modalidad virtual*.
- Universidad UTE. (23 de marzo 2020). *Resolución rectoral n.º 064-R-UTE-2020, Plan de acción para garantizar el desarrollo de las actividades académicas, el derecho a la educación, la continuidad de estudios de las y los estudiantes de la Universidad UTE, en el marco del Estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de covid-19*.

 **TSAFIQUI**
REVISTA CIENTÍFICA EN
CIENCIAS SOCIALES