

**MODELO ARTÍCULOS CIENTÍFICOS MAESTRÍA DERECHO MENCIÓN
GESTIÓN PÚBLICA**

Análisis del Programa de Becas de Educación Superior en el exterior de la SENESCYT y los becarios retornados de Pichincha, periodo 2015-2019: Estudio de caso.

Carla Renata Pabón Bonilla

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUME

El presente trabajo busca analizar el Programa de Becas de Educación Superior en el exterior, implementado en 2011 como política pública desarrollada por mandato constitucional en el Ecuador. Se propone determinar la inserción de los becarios el mercado laboral, para el ejercicio de su profesión bien sea en condición de dependencia o de forma autónoma. Esta investigación busca comprobar si se cumplieron con las condiciones y oportunidades suficientes para que los profesionales especializados en varias ramas del conocimiento científico, técnico y tecnológico aporten al desarrollo nacional desde su profesionalización. Se analizarán los programas de becas para educación superior en el exterior y su incidencia en los becarios, durante el quinquenio 2015-2019. Se demostrará la funcionalidad del sistema, su pertinencia y se harán recomendaciones para un mejor cumplimiento de los objetivos estatales en educación superior a través del sistema de becarios. Para comprobar este hecho, se indagará qué ocurrió con becarios retornados de la provincia de Pichincha que, a nivel nacional, registra el mayor número de becarios durante el quinquenio 2015-2019, reforzado como estudio de caso. Finalmente, como resultado se tendrá una visión sobre la realidad de las becas y cómo este tipo de ayuda por parte del Estado, cumple o no con los objetivos planteados por la Constitución y los programas impulsados desde el Estado, a razón de mejorarlos, corregirlos o eliminarlos.

Palabras clave:

Educación Superior, becas, trabajo cualificado, fuga de cerebros, cualificación laboral, ingresos.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the Higher Education Scholarship Program abroad, implemented in 2011 as a public policy developed by constitutional mandate in Ecuador. It aims to determine the insertion of scholarship holders in the labor market, for the exercise of their profession either in a dependent or autonomous manner. This research seeks to verify whether sufficient conditions and opportunities were met for professionals specialized in various branches of scientific, technical and technological knowledge to contribute to national development from their professionalization. The scholarship programs for higher education abroad and their impact on scholarship holders, during the five-year period 2015-2019, will be analyzed. The functionality of the system will be demonstrated, its relevance and recommendations will be made for a better fulfillment of state objectives in higher education through the scholarship system. To verify this fact, it will be investigated what happened with returned scholarship holders from the province of Pichincha, which at the national level, registers the highest number of scholarship holders during the 2015-2019 quinquennium, reinforced as a case study. Finally, as a result, we will have a truth about the reality of scholarships and how this type of assistance from the State, meets or does not meet the objectives set out by the Constitution and the programs promoted by the State, in order to improve, correct or eliminate them.

Key words:

Higher education, scholarships, skilled labor, brain drain, job qualification, income.

1. Introducción

Durante varios años los gobiernos de turno del Ecuador, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), otorgaron becas a varios estudiantes ecuatorianos para realizar estudios superiores en el exterior, si bien es cierto el IECE atendía en su mayoría al servicio de crédito educativo, realizando planes de financiamiento que en el futuro los estudiantes debían devolver con interés; en una menor proporción el IECE atendía la administración de becas.

Fue a partir del año 2007 en que durante el gobierno del expresidente Rafael Correa, en la Asamblea se sientan las políticas públicas que incluye en la nueva Constitución del 2008 la priorización de la educación al decir en el Art. 26 que "... constituye a la educación como un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social..." (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Con esta base constitucional se inicia el llamado Programa Nacional de Becas, con una inversión total de USD 230.260 millones administrado por el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE, 2014).

Para el año 2011 se creó un proyecto con el nombre de Fortalecimiento del Conocimiento y Talento Humano, el mismo que tendrá una duración de 14 años y que está orientado hacia los estudios de tercero y cuarto nivel. En el mes de abril del 2012 mediante acuerdo No. 2012-29, se expide la Política Pública de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) para el fomento del talento humano en educación superior, dentro de la cual se establecen los programas de becas. Con estos se ha ido anualmente incrementando el número de estudiantes que se han hecho acreedores de becas para estudios en el exterior (Ministerio de Educación, 2020).

La existencia de un limitado acceso a la profesionalización y especialización en la educación superior que en el Ecuador que se venía dando, se muestra por un bajo número de personas que tienen acceso al sistema educativo de nivel superior. Dentro de este bajo acceso se encuentran también afectando las diversas condiciones sociales que evidencian una doble exclusión a determinados grupos sociales de la población. Por ejemplo, la población entre 18 y 24 años matriculada en un centro de enseñanza superior pertenece a grupos de la población que, histórica y estructuralmente, han tenido mejores opciones de acceso al sistema educativo. Así, la tasa de matriculación de la población mestiza es cuatro veces superior a la de la población indígena y casi tres veces superior a la población afro ecuatoriana (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2018).

Adicional a esto se suma que:

La población que tiene acceso y se preocupa de la obtención de una educación superior privada es muy reducida y pertenece a los estratos económicos medios altos y más altos. En el Ecuador se estima que el 75% de la población obtiene una educación en instituciones públicas esto es 649.111 personas y el 25% restante, es decir 216.370 personas corresponde a instituciones privadas. (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2018, pág. 8).

Es por estas razones que los programas de becas en el exterior buscan democratizar el acceso a la educación superior de excelencia en universidades del extranjero, y de esta manera mejorar sus oportunidades laborales y que se contribuya al desarrollo del país con profesionales cualificados en sus áreas de estudio.

Para el año 2013, cuando el denominado Proyecto de Fortalecimiento del Talento Humano tenía ya cinco años de ejecución, se realiza una evaluación a los programas de becas al extranjero, ya que existía indicios de que las becas estaban siendo otorgadas a personas que tienen los más altos ingresos económicos, y no se estaba dando

cumplimiento con el objetivo de democratizar el acceso a la educación superior, así lo afirmó el Secretario de Ciencia y Tecnología Augusto Barrera en una entrevista al periódico digital Plan V (2018) al afirmar que se ha privilegiado a sectores no pobres y en ciertos casos a quintiles altos, por lo que por pedido verbal público del entonces Presidente del Ecuador realizado a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Información (SENESCYT) se realizaron ajustes a los procesos de otorgamientos de las becas, para así restringir el acceso a los postulantes con mayores recursos económicos y dar prioridad en el otorgamiento de las becas a los mejores estudiantes provenientes de familias de clase media y de escasos recursos económicos y se cumpla con la política pública (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) del objetivo 4 del Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV “Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior” (Secretaría Nacional de Planificación, 2013).

Para el mes de marzo del 2019, retornaron al Ecuador un total de 1.229 becarios residentes de la provincia de Pichincha, quienes de acuerdo a lo que se estipula en el reglamento para el otorgamiento de becas para programa de estudios de tercer y cuarto nivel de formación académica en el exterior en el artículo 20 numeral i) que dice:

Retornar al Ecuador al término de sus estudios para cumplir con el periodo de compensación previsto en su Contrato de Financiamiento y justificar semestralmente al área responsable de becas de la SENESCYT el cumplimiento del mismo, este periodo de compensación es el doble del tiempo que tomó su programa de estudios (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2011).

Los becarios efectuaron dicho requisito retornando al país para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Según la información publicada por Hitner y Tapia (2018), del total de becarios retornados al país en el año 2015, el 88% se encontraban para el año 2018 en su periodo de compensación es decir, trabajaban en el país para devengar la beca, el 3% aún se encontraban dentro del periodo de gracia que es el tiempo que tiene un retornado antes de iniciar con su periodo de compensación, y el 3% había solicitado que se difiera el tiempo de compensación; el 4% ya había finiquitado su beca, es decir ya culminaron su periodo de compensación y el 1% había incumplido con el contrato de la beca.

Con estos antecedentes y cifras detallados es importante conocer cómo han incidido los programas de becas en sus beneficiarios, becarios retornados al país de la provincia de Pichincha, y conocer cómo están realizando su periodo de compensación para identificar los inconvenientes al momento de su inserción laboral y beneficios obtenidos.

2. Problema

El Estado ha sido incapaz de proveer de estadísticas que den cuenta del estado laboral de los becados que salieron del país a estudiar en universidades internacionales, así como entender su situación económica y expectativas profesionales, por lo que es necesario preguntar a la fuente misma, es decir a la población de estudio, qué ha ocurrido a su retorno al país, específicamente a la provincia de Pichincha. A partir del año 2007 las políticas públicas con respecto a la educación se ven reflejadas en la nueva Constitución del 2008 a través del establecimiento de un conjunto de directrices y lineamientos que, posicionan al sistema educacional como un área prioritaria para la inversión estatal.

3. Marco teórico referencial

La educación superior en Ecuador y sus políticas públicas

A modo de premisa y conforme lo expone (Di Caudo, 2016) un importante punto de inflexión en el sistema de educación superior ecuatoriano se generó a partir del año 2006 donde se implementó una política pública y un modelo de planificación de desarrollo basado fuertemente en la innovación, el desarrollo tecnológico y el denominado cambio de la matriz productiva, los aspectos mencionados incidieron fuertemente en materia de educación.

La preocupación central del gobierno en materia de educación se centró en el diseño de un modelo de planificación y gestión cuya finalidad consistía en la generación y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos con el propósito de proporcionar mano de obra calificada especializada, lo que a su vez también permite la generación de un valor agregado a la cadena de producción de bienes y servicios destinados al consumo interno y principalmente a la exportación.

Uno de los pilares fundamentales sobre los que se cimentó la política pública fue precisamente la vigente Constitución, donde en el artículo 344 se señala que el sistema de educación está comprendido tanto por las instituciones, programas, políticas, recursos y actores de los procesos educativos suscitados tanto a nivel inicial básico y bachillerato y superior. El sistema de educación en todos sus niveles se encuentra bajo la rectoría del Estado y sus autoridades en materia de educación.

De manera más específica, el artículo 350 *ibídem* habla sobre el sistema educación superior y su finalidad principalmente vinculada a la formación académica profesional con visión científica y humanista, así como, a la investigación científica, la innovación,

el desarrollo, la difusión de saberes y principalmente la construcción de soluciones para los problemas que enfrenta el país, es importante resaltar que su realización también requiere de la observancia a los objetivos del Régimen del Desarrollo.

De este modo, la educación superior como uno de los tantos derechos sociales propugnados por el constitucionalismo ecuatoriano presenta una fuerte vinculación con la actuación y la política pública y apunta hacia un modelo donde se prima al acceso en igualdad de condiciones, la generación de conocimientos en base a la priorización de la investigación y principalmente la búsqueda de la profesionalización y especialización como pilares del desarrollo del país. Tales preceptos en su conjunto requieren además del trabajo articulado de los diversos actores inmersos en la estructura y programática de la educación superior, así como de la inversión y promoción por parte del Estado en proyectos infraestructura y recursos humanos.

Es necesario señalar que la Constitución ecuatoriana prevé al denominado Plan Nacional de Desarrollo como una guía para la ejecución de las principales políticas públicas, proyectos y planes entorno a la promoción y desarrollo de los principales derechos reconocidos por la Norma Fundamental, entre ellos la educación. En consecuencia y desde la promulgación de la Carta Magna cada periodo presidencial ha tenido un Plan Nacional de Desarrollo donde se establecen los principales lineamientos para la actuación y la ejecución de toda la programática, la política y la inversión (Benito, 2017).

De esta manera, el Plan Nacional del Desarrollo 2009-2013 desarrollado a posteriori de la promulgación de la Constitución de Montecristi, habla sobre la educación superior como un bien público necesario para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana en su conjunto y cuyo acceso se debe garantizar en igualdad de oportunidades y condiciones.

En base a lo establecido, se ha planteado una política de educación basada en pilares como: el acceso universal independientemente de la condición económica incluyendo el acceso a ayudas económicas y créditos; la garantía de calidad de los programas, carreras e instituciones educativas a través de la especialización de los docentes en aspectos como la formación profesional y la investigación; y, la investigación universitaria como base de la transformación de la matriz productiva y el aporte de un valor agregado al trabajo y a la producción industrial (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

Consecuentemente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (2017), se evidencian lineamientos similares a los establecidos por el Plan precedente en aspectos como: la importancia de la educación superior en la transformación de la matriz productiva, la generación del conocimiento, la importancia de la investigación con miras hacia la innovación, etcétera. Aunque también se resalta el papel de la educación superior en la satisfacción de necesidades y en la generación de empleos y emprendimientos.

En el Plan Nacional de Desarrollo actual 2021-2025 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2021 - 2025) se aborda a la educación superior y su promoción en aspectos como: la promoción de una educación de carácter innovador, inclusivo y de calidad; el mejoramiento de la calidad en innovación e investigación; el fortalecimiento de la educación superior a través del perfeccionamiento y profesionalización de docentes. En perspectiva, el fin perseguido de igual manera a los Planes anteriores, se justifica en la promoción e impulso al sector productivo local y la satisfacción de necesidades de la sociedad.

La política pública de becas para especialización

En primer lugar, de conformidad a lo establecido en la Ley de Orgánica de Educación Superior (Asamblea Nacional, 2018) las becas junto a las ayudas económicas y créditos

educativos son mecanismos para garantizar el acceso a la educación superior, que se conceden en función de parámetros a evaluarse sobre cada situación particular, pero tomando como criterio de partida, la condición económica, la situación de vulnerabilidad, la proximidad territorial, la excelencia y la pertinencia.

Los principales comprometidos en el proceso de selección de beneficiarios y adjudicación de becas son las propias instituciones de educación superior, sin embargo, la SENESCYT a través de los mecanismos pertinentes está encargada de ejecutar los programas de ayudas económicas para estudiantes en condición de vulnerabilidad o pobreza y otorgar becas para estudios de cuarto nivel en el ámbito nacional e internacional.

Hablando específicamente de las becas, son subvenciones que las otorgan tanto las instituciones de educación superior, la propia SENESCYT, las entidades operadoras de becas y los órganos extranjeros reconocidos o entidades creadas para ese fin, las becas sirven principalmente para permitir o facilitar los estudios de educación superior, la capacitación, la investigación y la profesionalización (Asamblea Nacional, 2018).

En este contexto, el Reglamento Codificado de Becas y Ayudas Económicas (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2011) emanado por la SENESCYT habla sobre 4 tipos de becas: financiadas por recursos públicos; financiadas con recursos mixtos y financiadas a través de mecanismos de cooperación internacional, de los mecanismos mencionados, genera particular interés las becas internacionales financiados con recursos públicos enfocadas en los estudios superiores, las actividades académicas, la investigación y la profesionalización.

Por su parte Escobar (2016) establece que la SENESCYT otorga 4 tipos de becas para los estudios en el extranjero:

- Las becas de convocatoria abierta: para carreras como ciencias naturales, matemáticas, estadística, ciencias sociales, ingeniería, construcción, veterinaria, salud, entre otras, adjudicadas de forma posterior a la celebración de un examen de ingreso a posgrado en el que los estudiantes postulados y con mejores calificaciones pueden escoger su área de estudio y universidad donde realizar sus estudios.
- Las becas de excelencia: requieren como requisito sustancial de la aceptación del beneficiario como estudiante, por parte de una universidad reconocida por los rankings internacionales como una de las mejores del mundo, estas becas están destinadas a estudios técnicos de tercer y cuarto nivel cuyo valor asciende hasta los doscientos cincuenta mil dólares.
- Las becas de grupos de alto rendimiento: otorgadas a las personas que hayan puntuado más alto en los exámenes de ingreso a las universidades nacionales reconocidas por la SENESCYT.
- Las becas para estudios de inglés: otorgadas exclusivamente para personas con títulos de educación de tercer y cuarto nivel que posean una suficiencia en dicho idioma.

En este contexto, cabe señalar que de acuerdo con la propia SENESCYT (2022) los programas de becas se dividen en: becas por excelencia para estudios de pregrado y posgrado en el exterior financiados exclusivamente por dicha entidad; las becas entregadas por convocatoria abierta para estudios de posgrado y generados a partir del establecimiento de programas para fortalecer ciertas áreas específicas en la generación de bienes y servicios para sector público o privado donde se encuentran deficiencias; las becas nacionales dedicadas exclusivamente al estudio dentro del país; las becas financiadas por cooperación internacional; y, las becas para reforzamiento de idiomas.

Es necesario tomar en cuenta que conforme lo expone Hitner y Tapia López (2018) las becas otorgadas para estudios de cuarto nivel en universidades de excelencia académica deben ser compensadas a posteriori. Dichas ayudas económicas, al estar financiadas por la propia SENESCYT en cuanto a rubros de matrícula, colegiatura, manutención, traslado, elaboración de proyectos de investigación, seguros de vida, entre otros, requiere de un compromiso por parte del alumno beneficiario con el Estado y que consiste básicamente en su necesario retorno al país, para compensar a través del ejercicio de su actividad profesional por un tiempo estimado al doble de la duración de sus estudios en el extranjero, después de dicha etapa el becario ya no se encontraría obligado con el Estado por concepto de la beca y en consecuencia ostentaría una libertad laboral

Consiguientemente, el desarrollo de la política en materia de inversión en educación superior específicamente en adjudicación de becas para estudios internacionales se evidencia tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo como en las principales normas reglamentarias y directrices emitidas por la SENECYT en calidad de ente rector.

Así, y de forma posterior a la promulgación de la Constitución de Montecristi, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2009-2013 en el cual ya se establece como política pública prioritaria acorde con objetivos como el desarrollo económico del país, a la inversión en talento humano, especialmente el estudio especializado de cuarto y quinto nivel a través del otorgamiento de becas en universidades extranjeras reconocidas; no obstante, esta política a su vez apunta al retorno del capital humano al país con el fin de fomentar programas y políticas de especialización laboral, cualificada y profesionalizada. Por lo tanto, tal precepto implica el retorno de los compatriotas objeto de inversión del Estado a fin de mejorar la industria nacional y evitar la fuga de cerebros (Secretaría Nacional de Planificación, 2013).

A fin de viabilizar la política pública contenida en el plan de desarrollo 2009-2012 la SENESCYT expidió la Política Pública para el Fomento del Talento Humano en la Educación Superior (2012) en dicho documento, se establece que las principales instituciones ofertantes de becas en el país son la propia y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE).

Consecuentemente se establece que la SENESCYT se encargará de otorgar becas relacionadas al cambio del modelo desarrollo impulsado por la Constitución y los Planes Nacionales del Desarrollo específicamente cuando se habla de becas de cuarto nivel y quinto nivel, la única condición establecida es el retorno del beneficiario al país para que cumpla el tiempo compensatorio. Por su parte el IECE se encarga de generar a través de servicios financieros, los programas de becas accesibles para los ecuatorianos afín de especializarse y contribuir al desarrollo productivo del país. En pocas palabras, el IECE está encargado de otorgar créditos educativos a la población que se encuentre realizando estudios superiores (Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación, 2012).

Seguidamente, en el Plan Nacional del Desarrollo 2013-2017 se establecieron diversos tipos de programas de incentivos económicos y becas dirigidos a grupos específicos: en primer lugar, resaltan las asistencias becas a favor de grupos particularmente vulnerables; en segundo lugar, están los programas de becas de especialización y profesionalización dirigidas a profesionales y docentes en la rama de educación; en tercer lugar, las becas dirigidas la especialización y formación de profesionales en las ramas de salud, artes, educación, atención y cuidado entre otros; y, finalmente, las becas dirigidos para deportistas de alto rendimiento. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

El objeto de la directriz política emanada por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 en materia de asistencias económicas y becas, principalmente se relaciona con: la implementación de ayudas a favor de personas vulnerables como mecanismos para la garantía de igualdad en el acceso a la educación especializada; la necesidad de especializar y formar a los profesionales, sustancialmente a aquellos que se dedican a la educación y a la docencia entre otros. Es importante señalar el Plan en cuestión señala que la formación en el extranjero a través del otorgamiento de becas financiadas por el Estado, pretende en lo principal, el retorno de dichos profesionales con el fin de contribuir a la generación de nuevo conocimiento científico en el país.

El conjunto de objetos mencionados son partes de un modelo articulado de gestión de la política pública que pretendió la consecución de un modelo social y económico solidario, social y equitativo, en el cual de forma paulatina se iría reemplazando al vigente modelo extractivista primario basado eminentemente en la explotación petrolera, por un modelo donde el conocimiento, la innovación y el uso de tecnologías permitan otorgar un valor añadido a los bienes y servicios producidos en el país

No obstante, el Plan 2017-2021 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017 - 2021) pasa de un modelo donde se prepondera el otorgamiento de becas y la especialización en el extranjero, a un modelo que demanda la incorporación del talento humano en la cadena de producción. Inclusive, en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 se deja totalmente de lado a las políticas públicas de educación superior en materia de otorgamiento de beca y asistencia económica, especialmente en aspectos como educación en el extranjero y a cambio, se implementa un sistema que busca el ingreso a la educación superior en igualdad de condiciones, la creación de programas de formación técnica y tecnológica, entre otros (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2021 - 2025).

En este contexto, el cambio evidenciado en los Planes Nacionales del Desarrollo respecto a la educación superior, se sustentó en la situación económica del país. Autores como Tamayo (2019) sostienen que la política pública de educación, incluyendo por supuesto la política de adjudicación de becas, tuvieron dos contextos socioeconómicos diferentes, en un primer punto desde 2006 a 2014, la economía ecuatoriana gracias a los altos precios del petróleo así como los importantes flujos financieros creados por los inmigrantes vivió un crecimiento económico con un promedio de un 4,3% hecho que influyó positivamente en materia de adjudicación de becas; sin embargo y a partir de 2014, la situación del país se vio afectada principalmente por el decrecimiento en los precios del petróleo y el terremoto que afectó a la provincia de Manabí, entre otros. Para Mejía y Samaniego (2019) estos factores incidieron negativamente en el incremento del desempleo y el subempleo, en consecuencia, los gobiernos comprendidos en esta época han reducido su inversión en educación.

Avances y desafíos en la política pública de adjudicación de becas para estudios internacionales

Recapitulando lo anteriormente dicho, la política pública de educación superior y específicamente la política asociada a la adjudicación de becas para estudios en el extranjero, pretendía como objetivo principal cambiar la matriz productiva, es decir, efectuar un cambio en los medios de producción de dependencia hacia los recursos naturales primarios y explotados a través de medios extractivos, por un medio de producción caracterizado por la producción del conocimiento.

En otras palabras, la política pública y el discurso en torno a su ejecución justifica la importancia de la inversión y desarrollo de la educación superior como mecanismo para cambiar el modelo económico social reproducción de bienes y dependencia de materias

primas, por otro dónde la producción de bienes y su valor sean establecidos a través del conocimiento y la innovación.

Por otra parte, Menéndez y Cevallos (2018) afirman que la política de otorgamiento de becas a largo plazo no solo buscaba la especialización de profesionalización, sino que además perseguía la industrialización la agregación de un valor a los bienes producidos internamente y la generación de una producción sustentable. Para cumplir tal cometido y además cerrar la brecha existente entre los países desarrollados que producen conocimientos con los países en vías de desarrollo que producen bienes, se pretendió profesionalizar a los beneficiarios de las becas y posteriormente repatriarlos con el propósito de que apliquen sus conocimientos en favor del Estado, de la industria y de la producción.

En este punto es necesario señalar que la política de becas además pretendía transformar a la universidad ecuatoriana a través de la docencia calificada y especializada en desarrollo de la investigación y la producción de saberes a partir de los estudios de cuarto nivel. De acuerdo con Escobar (2016) entre los principales logros el sistema de educación superior implementado a raíz de la promulgación de la Constitución de Montecristi se encuentra:

- El establecimiento de un sistema de evaluación y acreditación sobre la calidad de educación que ofertaban las entidades educativas de estudios superiores, este sistema tuvo como consecuencia el cierre de 15 universidades y más de 100 institutos superiores técnicos o tecnológicos, así como, la instauración de un modelo de categorización de las universidades.
- La elaboración e implementación de un sistema tanto de nivelación como de admisión para la educación superior y que básicamente sirvió para otorgar un

número determinado de cupos a las instituciones de educación superior pública que posteriormente eran adjudicados por medio de un examen de admisión.

- Política de becas nacionales e internacionales, así como un programa de capacitación para los docentes en investigación e innovación.

Desde una postura oficialista y sustentada principalmente en los Planes Nacionales del Desarrollo, la relevancia de la educación se justificaba en una nueva planificación institucional estructural encaminada en el progreso y desarrollo del país, lo que a su vez supone, la necesidad de impulsar a la educación ya que se constituyen uno de los pilares fundamentales para dar saltos cualitativos respecto a los logros de las metas contempladas en los Planes (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

De lo mencionado, resulta relevante comprender que el desarrollo de una educación de calidad e incluyente, implica una inversión considerable por parte del Estado para el fomento del talento humano y la generación de capacidades. En el ámbito del otorgamiento de becas a más de la inversión se requería de un proceso de selección y adjudicación transparente, eficiente y técnico (Hitner & Tapia, 2018).

De acuerdo con datos proporcionados por René Ramírez máximo representante de la SENESCYT elegido como presidente de este organismo para un segundo periodo desde el 5 de marzo del 2014 para el lapso de 30 meses, se habrían adjudicado 10,000 becas exclusivamente para estudios en el extranjero (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2014). De forma comparativa, el funcionario señaló que en un período de 10 años comprendidos desde 1995 a 2006 únicamente se habrían otorgado 299 becas, lo que presupone un aumento en casi 40 veces del número de beneficiados, hecho que convierte a Ecuador en uno de los países que más invierten en educación superior en toda la región, destinando alrededor de 9000 millones de dólares. De acuerdo con López

(2014), incluso el Presidente de la República de esa época sustentó tal afirmación justificándose en la importancia de la educación y la inversión por parte del Estado como un mecanismo para superar la desigualdad y la pobreza.

Sin embargo, Escobar (2016) afirma que dicha expresión ha sido objeto de crítica debido a la ausencia de información pública y oficial que la corrobore, incluso la propia SENESCYT a través de la Dirección Nacional de Gestión de Información (Dirección Nacional de Gestión de Información, 2019) ha señalado que desde 2013 a 2019 se han entregado alrededor de 1221 becas para estudios en el extranjero, siendo el año de 2018 el período en el que se adjudicó una mayor cantidad con 332.

Si bien el modelo educativo ecuatoriano ha sido objeto de elogios debido a su compromiso en materia de inversión y su planificación a largo plazo encaminada en transformar al modelo de producción y a la industria nacional, no es menos cierto, que dicho modelo ha estado sujeto a la crítica. En este punto, la importancia de política de selección y adjudicación de becas radica en la priorización de oficios, labores y carreras acordes a los intereses estratégicos industriales y productivos del Estado. Por tal motivo, la política pública emanada por el SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación, 2012) sostiene que es indispensable satisfacer la demanda de carreras y programas de estudios superiores vinculados a las industrias estratégicas del país y necesarias para potenciar el desarrollo de la producción.

De acuerdo con Díaz y otros (2019), la Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo ha establecido directrices respecto a sectores productivos e industrias que deben ser priorizadas y que se refieren principalmente a: informática, medio ambiente, construcción mecánica automotriz, transporte, turismo, alimentos, biotecnologías, energías renovables, petroquímica, farmacéutica, confección, entre otras.

No obstante y según expone Escobar (2016) los becarios del país entre los años 2009 y 2014 principalmente estudiaron: carreras relacionadas a las ciencias sociales como economía, derecho, psicología, historia, administración, gestión política y pública, entre otros con un 26%; carreras vinculadas a las ciencias de producción e innovación e importantes en el ámbito de los objetivos para el desarrollo de la producción en la industria como energías renovables, ingenierías químicas, minería y petróleo, robótica, ingeniería automotriz, alimentos entre otras, con un 17%; y, carreras vinculadas a la medicina y salud incluyendo biotecnologías con un 13%.

Tal afirmación presupone que la mayoría de becarios optaron por carreras que, si bien puede ser importantes en el ámbito de la docencia, no se encuentran alineadas con los intereses y necesidades del Estado. Por lo tanto, no existe una concatenación técnica, eficiente y necesaria con relación a los programas de becas y la implementación progresiva del cambio de matriz productiva en el país, limitándose a una relación entre la educación y la investigación. A criterios de Villavicencio (2013) esta falta de armonía denota un exceso de apertura en las políticas públicas de educación, mismas que no reflejan y satisfacen una realidad socioeconómica caracterizada por la falta de innovación y generación de empleo.

Un aspecto que ha generado dudas en los últimos tiempos ha sido el retorno de los becarios en un contexto demarcado por la crisis económica del país y la falta de oportunidades laborales. La pandemia del COVID-19 afectó a todo el mundo y demandó de la adopción por parte de los Estados de medidas sanitarias como el distanciamiento social, el trabajo y el estudio virtual, entre otras, tuvo sus repercusiones en el otorgamiento de becas al exterior. De este modo, la Codificación del Reglamento para la Implementación de Programas de Becas y Ayudas, norma jurídica emitida por la (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020) establecía

que las personas becarias tenían la obligación de retornar al país dentro de los 3 meses posteriores a la fecha de terminación de su carrera o programa de estudios en el extranjero, salvo casos específicos, de forma posterior, debían presentarse en el país un plazo de 3 meses y posteriormente iniciar con el período de compensación.

Sin embargo y en el mismo año que promulgó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (Asamblea Nacional , 2020) encaminada en establecer medidas necesarias para enfrentar las consecuencias negativas de la crisis sanitaria acontecida raíz de la propagación del COVID-19, dicha norma justificó la promulgación en 2021 de una nueva Codificación del Reglamento para la Implementación de Programas de Becas y Ayudas (Secretaría de educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021), entre sus principales modificaciones se encuentra la Disposición Sexta Transitoria en la cual se determina la eliminación de la obligación de retornar al Ecuador al término de los estudios para las personas becarias de programas internacionales, aunque no se extingue su obligación contractual de realizar el período de compensación.

4. Resultados

Contextualizando lo dicho en los acápites anteriores, para el año 2020 existieron alrededor de 1229 becarios que estudiaron en el extranjero, de ese porcentaje cerca del 40% el Estado cubrió sus gastos mientras que el resto, no habían recibido recursos del Estado derivados del otorgamiento de la beca como manutención, matrícula, transporte, seguro, entre otros. En consecuencia, la situación generada por el Covid-19 innegablemente afectó al Estado y a su capacidad para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones específicamente la entrega de recursos derivados de la beca para el estudio en el extranjero (Redacción Diario el universo, 2020).

Esta situación entre otras, serían la principal causa por la cual se eliminó la obligación del retorno del becario, un componente sumamente necesario en la política pública de educación superior ya que a través de esto se buscaba el fortalecimiento del conocimiento, el impulso de la investigación, la modernización de la industria y los medios de producción, entre otros.

Desde otra perspectiva y conforme lo expone Samueza (2019) existen problemáticas más complejas en torno a la política pública de educación superior que son ajenos a la programática de educación y su desarrollo cómo lo son el desempleo, el subempleo, la falta de apoyo en el emprendimiento e inclusive la falta de infraestructura para la producción de bienes y servicios, entre otros. Consecuentemente la inserción laboral de los becarios retornados al país no resulta satisfactoria en todos los casos debido a que: no puede encontrar un trabajo acorde a su área de especialización; el sueldo ofertado no cubre sus expectativas; existe una priorización de la experiencia por encima del nivel académico en los procesos de selección laboral; no hay una política de apoyo al emprendimiento, entre otros.

Un aspecto elemental a tomar en cuenta, según Laso (2017), en la programática de la política pública ecuatoriana respecto al desarrollo de la educación se sustenta principalmente en el principio de igualdad y meritocracia, preceptos que también tienen su incidencia en la selección y adjudicación de becas para los estudios en el extranjero. Antes del establecimiento de la política pública de educación impulsada por el Gobierno en el año 2010 apenas el 21% de la población puede acceder a las universidades, aunque se debe también tomar en cuenta que, de dicho porcentaje, las tres cuartas partes pertenece a población urbana por lo tanto se reconoce la exclusión a grupos indígenas campesinos y afrodescendientes.

En virtud de ello, se pretendió mejorar la cobertura de la educación incluyendo por supuesto la entrega de becas con el fin de democratizar la política pública de educación, bajo esta premisa, los procesos de selección debían funcionar acuerdo por la meritocracia, es decir, la demostración de actitudes y facultades a través de la aprobación de exámenes, de igual manera en tales procesos se debía considerar la situación de vulnerabilidad o particular exclusión de ciertos grupos sociales a fin de aplicar acciones afirmativas en su beneficio. No obstante, y en la actualidad algunas investigaciones periodísticas han apuntado que en algunos casos y los procesos de selección y adjudicación de beneficiarios de las becas no se han allanado a los preceptos de igualdad, eficiencia y meritocracia, y por el contrario se efectuaron de forma antitécnica y poco transparente.

Así, Cuvi (2017) en su investigación periodística señaló que la Contraloría General del Estado, ente encargada de fiscalizar todas las actuaciones de los órganos y organismos que conforman al Estado ecuatoriano, emitió un informe en 2016 donde se estableció que el Instituto de Altos Estudios Nacionales, establecimiento encargado de formar y brindar educación principalmente a servidores públicos, habría concedido becas para estudios en el extranjero a personas que no concluyeron sus estudios, que no cumplieron con todos los requisitos establecidos y que no presentaron la documentación debida. Inclusive en dicho centro de estudios se habrían entregado becas a familiares y allegados a funcionarios del gobierno.

De la misma forma, el investigador periodístico y actual asambleísta Fernando Villavicencio ha señalado existen varias denuncias sobre entregas de becas a familiares de autoridades gubernamentales, suscitadas tanto en los gobiernos de Rafael Correa y el de Lenin Moreno (Diego Montalvo, 2020).

5. Conclusiones

Del análisis realizado a la realidad vivida en el país entorno a las becas estudiantiles otorgadas para el estudio en el exterior, se puede concluir que no se cumplieron con las condiciones y oportunidades suficientes para que los becarios que han retornado al Ecuador, aporten a través de su profesionalización, debido a la reducción abrupta del presupuesto del Estado debido a la crisis económica causada por el terremoto de Manabí, además de la reducción del precio del petróleo y el advenimiento de la pandemia del Covid – 19. Estos tres factores importantes dejaron a los becarios en la indefensión económica y el desempleo, no existiendo las condiciones para aplicar sus conocimientos recién adquiridos, así como la reducción de oportunidades laborales que estén acordes a sus nuevas capacidades.

Se puede concluir además que el sistema nacional de becas no ha funcionado como habían previsto las autoridades, partiendo desde la presidencia y ministros del ramo, ya que su adjudicación terminó siendo un botín político para los aliados del gobierno, adjudicando becas a personas allegadas a los funcionarios públicos y en especialidades que no estaban vinculadas a la producción, tomando en cuenta que uno de los objetivos de este sistema educativo de estudios en el exterior, era el cambio de la matriz productiva y por tanto, profesionalizar a ecuatorianos en tecnología e innovación para que presten sus servicios en el país y con ello dejar de depender de países industrializados. Más las becas fueron en gran parte adjudicadas a personas que fueron a estudiar economía, derecho, gestión pública, psicología, entre otras, dejando en minoría a especialidades como energías renovables, robótica, alimentos, minas y petróleos, como las materias que podrían destacarse y ser un aporte positivo en el cambio de la matriz.

Si bien las estadísticas e información provenientes de las instituciones públicas encargadas del control de las becas al exterior son casi nulas, es sabido que desde marzo del 2019 regresaron al Ecuador 1.229 becarios de la provincia de Pichincha, los cuales sufrieron serios problemas para cumplir con el pago de sus becas, debido a que el Estado no podía darles trabajo y las empresas privadas no se encontraban en la capacidad de asumir salarios altos acordes con el conocimiento de estos profesionales, sumando además que en los procesos de selección, muchos de ellos no tenían experiencia, más solamente estudios o tampoco encontraron empleo para su especialización. Hay que destacar además que tampoco fueron adiestrados para el emprendimiento, esperando solamente obtener un empleo, por lo que cayeron en mora en el pago de sus becas.

La realidad de las becas en el país es muy especial de analizar ya que existen muchos factores que motivaron su fracaso en determinado período de tiempo como es el del 2015 al 2019, donde muchos becarios regresaron, devengaron sus haberes y cumplieron con sus contratos, mientras que otros, no regresaron, no pudieron cumplir con el compromiso contractual de servicio al Estado y tampoco pagaron sus deudas. Por ende, no se cumplió el objetivo constitucional sobre la educación superior, con un acceso restringido no incluyente, sin aporte hacia el cambio de la matriz productiva ni tampoco hacia la innovación, por tanto, la ayuda del Estado a fin de mejorar la industria nacional no se ha visto plasmada en la distribución de las becas, incluso con desmejoras en la situación económica de los becados.

6. Recomendaciones.

Si bien en análisis realizado corresponde al período 2015 – 2019, posterior a esos años llegó la pandemia del 2020 que desmejoró la economía nacional y mundial.

Actualmente, aún existe una crisis que se evidencia por la falta de fondos en las arcas del Estado, lo que a su vez reduce los fondos para los programas de becas de Educación Superior en el exterior, por lo que sería recomendable primeramente que se aprenda de los errores pasados y se mantenga un fondo específico de inversión con seguros de desgravamen y de cartera, para protección del becario y sus familias, con eso se podría evitar que, en el caso de no conseguir empleo o imposibilitar el pago por efectos extraordinarios de fuerza mayor, el Estado recupere los fondos a través del seguro.

Resulta indispensable modificar y corregir las políticas públicas de otorgamiento de becas en aspectos como ponderación de áreas que resulten más importantes en función de las necesidades e intereses del Estado, la producción e industria y la generación de empleo, dichas carreras sobre todo se relación con ingenierías, industrias, servicios con valor agregado y tecnología. Se debe, por lo tanto, retomar el cambio de la Matriz Productiva y con ello, encaminar a los becarios hacia las profesiones indispensables, de tal manera que se tengan listos los campos de trabajo y la carrera hacia los objetivos personales de cada uno de las personas que se han esforzado estudiando, para ver un futuro mejor.

Además del cambio de la Matriz Productiva, el Estado debe promover el emprendimiento y las mejores carreras para emprender, enfocándose en la tecnología, en la electrónica, mecatrónica y demás ingenierías que podrán generar más puestos de trabajo, además de un desarrollo sostenido para el país, ya que no solamente es enviar al exterior a estudiar, sino que poder aprovechar a esos estudiantes en la generación de la innovación y nuevos maquinarias, por lo que el crédito para esta modalidad de emprendimiento, debe estar listo para los becarios que retornan con sus nuevas ideas y nuevas profesiones, embarcando al país hacia días mejores y a depender menos de la tecnología internacional.

El cumplimiento Constitucional de la educación a nivel superior debe ejecutarse con mayor rigor, sin antes necesariamente solventar las falencias en torno a la ejecución de mecanismos de compensación a favor del Estado, a fin de que se garantice la creación y sistematización de los conocimientos provenientes del extranjero en favor de la calidad en la educación y los procesos investigativos ya que tales preceptos son sumamente necesarios en la política pública sobre educación y becas, además de generar un cambio en la cultura crediticia de los créditos para este fin, con miras no solo al cobro, sino que deberían ser al contrario créditos no reembolsables que, una vez cumplida la meta, se cancele automáticamente el crédito, sin ajustar la economía del becario.

7. Bibliografía

- Arturo Villavicencio. (2013). *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2018). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional . (2020). *Ley Orgánica de Apoyo Humanitario*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Benito, V. (2017). *Las Políticas Públicas de Educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir*.
Eniversidad de Alicante. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/66589>

Cuvi Juan. (16 de octubre de 2017). *Plan V*. Así se concedieron becas irregulares en el

IAEN: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/asi-se-concedieron-becas-irregulares-el-iaen>

Di Caudo, M. (2016). Transformaciones universitarias y cupos en Ecuador: entre equidad, meritocracia y desarrollo. *Nómadas*, 44, 167~183.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-75502016000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Díaz , Natacha; Mora, Lilia; Durán, Marco. (2019). Las bases del cambio de la matriz productiva en Ecuador (2006-2016). *Universidad y Sociedad Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 11(4), 377 - 384. <https://doi.org/10-2218-3620>

Diego Montalvo. (10 de julio de 2020). *La República*. Los falsos becarios y el rol de las academias: <https://www.larepublica.ec/blog/2020/07/10/falsos-becarios-rol-academias/>

Dirección Nacional de Gestión de Información. (2019). *Senescyt*. Becas Servicios: <https://siau.senescyt.gob.ec/download/becas/>

Escobar, Christian. (2016). Análisis de la política ecuatoriana de becas de estudios de posgrados en el exterior y su relación con el cambio de la matriz productiva. *Mundos Plurales*, 3(2), 23-49. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2016.2842>

Hitner, V., & Tapia, J. (2018). Políticas Públicas de retorno del talento humano calificado de Ecuador y su inserción internacional. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 29, 109 - 132.

IECE. (2014). *Informe de Rendición de Cuentas*. Quito: IECE.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2018). *La educación en Ecuador: logros alcanzados y nuevos desafíos*. Quito: INEVAL.

Laso, César. (2017). Meritocracia: Democratización o exclusión en el acceso a la educación superior en Ecuador. *Ecos de la Academia*, 3(6), 105 - 116.
<https://doi.org/ISSN 1390-969X>

López, Paola . (27 de diciembre de 2014). *El gobierno de Correa le apuesta a intenso programa de becas para educación superior*.
<https://elfaro.net/es/201406/internacionales/15580/El-gobierno-de-Correa-le-apuesta-a-intenso-programa-de-becas-para-educacion-superior.htm>

Mejía, Silvia; Samaniego, Kevin. (2019). El gasto público en educación y su impacto en el crecimiento de la economía ecuatoriana 2007-2017. *Revista de la Universidad del Azuay*, 3(1), 66 - 92. <https://doi.org/10.33324/udaakadem.v1i3.203>

Menéndez, Erick; Cevallos, Doris. (2018). El vínculo de la educación superior con el cambio de la matriz productiva en el Ecuador. *Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 5(3), 68 - 74. <https://doi.org/10.26423/rcpi.v5i3.195>

Ministerio de Educación. (2020). *Fortalecimiento al acceso, permanencia y titulación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida*. Quito: UDAF.

Plan V. (4 de julio de 2018). *El Estado ha entregado más de USD 1000 millones en becas*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-estado-ha-entregado-mas-usd-1000-millones-becas>

Redacción Diario el universo. (mayo de 2020). *Diario el Universo*. Gobierno de Ecuador plantea que becarios regresen al país:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/30/nota/7827987/coronavirus-regreso-becarios-ecuador>

Samueza, Natalia. (2019). *Dinámicas de inserción laboral de becarios retornados a Ecuador 2015-2018*. Universidad Central del Ecuador. Dinámicas de inserción laboral de becarios retornados a Ecuador 2015-2018:
<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/19300>

Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación. (2012). *Política Pública para el Fomento del Talento Humano en Educación Superior. Acuerdo 2012-029*. SENESCYT.

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2020). *Codificación del Reglamento para la Implementación de Programas de Becas y Ayudas ACUERDO NRO. SENESCYT-2020-004 (LEY NO VIGENTE)*.

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2011). *Codificación al Reglamento para el Otorgamiento de Becas para Programas de Estudios de Cuarto Nivel de Formación Académica en el Exterior*. Quito: Registro Oficial.

Secretaría Nacional de Planificación. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009*. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo*.
<http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017 - 2021). *Plan Toda una Vida.*

Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan nacional del Buen Vivir.*

Quito: SNPD.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2021 - 2025). *Plan Creando*

Oportunidades. Quito.

Secretaría de educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2021).

Codificación del Reglamento para la Implementación de Programas de Becas y Ayudas. ACUERDO NRO. SENESCYT -2021-048.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2014). *Ecuador lidera la*

inversión en educación superior . <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-lidera-la-inversion-en-educacion-superior/>

SENESCYT. (3 de agosto de 2022). *Senescyt presenta los Programas de Becas y*

Ayudas Económicas 2022. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/senescyt-presenta-los-programas-de-becas-y-ayudas-economicas-2022/>

Tito Madrid Tamayo. (2019). *El sistema educativo de Ecuador. Un sistema, dos*

mundos. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/ree/article/view/651>: Revista Andina de Educación, 2 (1) 8-17. Revista Andina de Edición 2(1) 8-17:

<https://doi.org/10.32719/26312816.2019.2.1.2>