

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

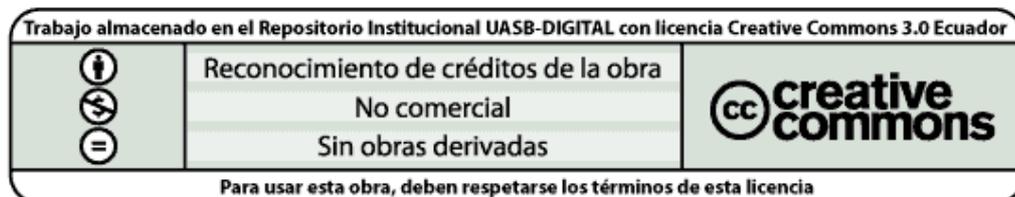
Área de Gestión

Programa de Doctorado en Administración

**El proceso de institucionalización del
Sistema Nacional de Educación Superior en el Ecuador:
un estudio desde el análisis de la resignificación
de las presiones institucionales**

Jorge Fabricio Guevara Viejo

Quito, 2016



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Jorge Fabricio Guevara Viejo, autor de la tesis *El proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Educación Superior en el Ecuador: Un estudio desde el análisis de la resignificación de las presiones institucionales*, mediante este documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos a la obtención del doctorado en Administración en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación; por lo tanto, ella puede usar esta obra mediante cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en distintos formatos: virtual, electrónico, óptico, a través de red local e Internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación por parte de terceros sobre los derechos de autor de esta obra, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros o la Universidad.
3. Entrego en esta fecha el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital a la Secretaría General.

Quito, 1 de agosto, 2016

Firma:

CI: 0917882961

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE GESTIÓN

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

**El proceso de institucionalización del
Sistema Nacional de Educación Superior:
Un estudio desde el análisis de la resignificación
de las presiones institucionales**

Autor

Jorge Fabricio Guevara Viejo

Directora

Prof. Dra. Mariana Bandeira Bandeira

Quito, agosto de 2016

Resumen

Esta investigación se sustenta en la teoría institucional. Usaremos la fenomenología como medio para evaluar la resignificación de los actores que participan en la universidad ecuatoriana. Estudiaremos los procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización, y cómo estos configuran una realidad diferente a la que esperan los actores políticos. Metodológicamente, estudiaremos la producción de sentidos al analizar las prácticas discursivas bajo la perspectiva construccionista en las corrientes del estudio del lenguaje. Mediante esta investigación buscamos responder a la pregunta: ¿Qué prácticas discursivas utilizan las autoridades y los docentes del Sistema Nacional de Educación Superior sobre la reglamentación de la carrera académica?

Desde el año 2006 el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) atraviesa un proceso de cambio. Esta transformación se produce por la implementación de políticas del Estado que buscan calidad en la docencia, en la investigación y en su vinculación con la colectividad. Estas políticas encuentran resistencia en los procesos académicos institucionalizados; sin embargo, los procesos de desinstitucionalización y de reinstitucionalización se hacen de forma simultánea y dan como resultado una nueva realidad institucional, cognitiva y socialmente construida a partir de la resignificación de los actores involucrados.

Palabras clave

Teoría institucional, análisis crítico del discurso, isomorfismo, educación superior.

Abstract

This research tries to reflect the results in both parts: the critical discourse analysis applied to the Teaching and Researcher Register Career Regulation and to the resignification discourses which, on the same, are elaborated by the involved actors. Supported by institutional theory, this research proposes to study the processes of institutionalization, de-institutionalization and re-institutionalization and how they configure a different reality to what is expected by political actors.

We have methodologically studied the production of meanings from the analysis of discursive practices under the constructionist perspective in the currents of the study of language. Through our research we seek to answer the following question What discursive practices are used by the academic authorities and teachers of the Higher Education System in Ecuador regarding the regulation of the academic career?

Since 2006 the Ecuadorian Higher Education System is going through a process of change. This transformation is the result of the implementation of State policies which seek quality in teaching, research and links with the community. These policies find resistance in the institutionalized academic processes. However, the processes of de-institutionalization and re-institutionalization occur in parallel, while a new institutional, cognitive reality is consolidated and socially constructed from the resignifications of the involved actors.

Keywords

Institutional theory, Critical Discourse Analysis, Isomorphism, Higher Education.

Dedicatoria

A ti, mi jibarito,
la carga fue apreciada,
el éxito es todo tuyo.

Agradecimientos

A mis apreciados maestros de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador en especial Fernando López Parra y Mariana Bandeira Bandeira, por su aporte a la construcción del pensamiento crítico de nuestra América Latina.

A mi Unemi querida, proyecto de vida y de la sociedad.

A don Rómulo Minchala Murillo, por creer que podía iniciar este doctorado y apoyarme en su consecución.

Al doctor Andrés Abad y la doctora Ana Tamarit, por ser parte de las discusiones y debates en la construcción de un sistema de educación superior de calidad.

A mi familia, mi esposa, mi hija y mi hijo.

Índice de temas

1. Preliminares	10
1.1. Introducción	10
1.2. Objetivo general	15
1.3. Objetivos específicos	15
1.4. Preguntas de investigación	16
1.5. Supuesto	16
1.6. Delimitación del estudio	17
1.6.1. Temática.....	17
1.6.2. Espacial.....	17
1.6.3. Temporal.....	17
1.6.4. Relevancia del estudio	17
2. Referencial teórico	18
2.1. Teoría institucional	18
2.1.1. El viejo institucionalismo	18
2.1.2. El nuevo institucionalismo.....	23
2.1.3 El continuo entre el viejo y el nuevo institucionalismo	27
2.1.4 El proceso de institucionalización	30
2.1.5 El proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización	41
2.1.6 El nuevo institucionalismo en el SNES.....	48
2.1.7 El discurso de reforma en Ecuador	54
2.2 El campo institucional	65
2.3. Crítica y discurso	69
2.4 Discurso y poder	75
2.5. Discurso y cambio	82
2.6. Cambio educativo y comunidades discursivas.....	86
3. Referencial Metodológico	94
3.1 Justificación de la estrategia metodológica	94
3.2 El enfoque cualitativo en lo organizacional	96
3.3 Caracterización y diseño de la investigación	100
3.4 El análisis bibliográfico-documental	102
3.5 El ACD	104
3.6 La entrevista en profundidad del enfoque etnográfico	112
3.7 Tratamiento de los datos	115
4. Escenario de la investigación	120
4.1 Procesos de reforma en la universidad ecuatoriana	120
4.2 Sistema jurídico en la educación superior ecuatoriana	122
4.3 ACD al RCEDI	128
4.3.1 Macroestructura	129
4.3.2 Superestructura	135
4.3.3 Autoría	137
4.3.4 La interacción comunicativa.....	138
4.3.5 La intertextualidad	140
4.3.6 Interdiscursividad y posiciones del discurso	143
4.3.7 Agencia y sujetos. Los actores.....	148
4.3.8 Ideología y relaciones de poder	154
4.4 ACD del SNES	157
4.4.1 La formación.....	157
4.4.2 Los méritos exigidos	161
4.4.3 La articulación de las relaciones de poder	165

5. Conclusiones	171
6. Lista de Referencias	180
7. Anexos	193
ACD del SNES	193
ENTREVISTA No. 1. PROFESOR UNIVERSITARIO (D1)	193
ENTREVISTA No. 2. PROFESOR UNIVERSITARIO (D2)	197
ENTREVISTA No. 3. PROFESORA UNIVERSITARIA (D3)	202
ENTREVISTA No. 4. PROFESORA UNIVERSITARIA (D4)	205
ENTREVISTA No. 5: (R1).....	208
ENTREVISTA No. 6: PROFESOR UNIVERSITARIO (R2)	210
ENTREVISTA No. 7. (VR1)	213
ENTREVISTA A FUENTE OFICIAL DE LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DEL ECUADOR (FO)	217
Evaluación de desempeño institucional – Informe Mandato 14	224

Índice de cuadros

Cuadro 1: Diferencias entre el viejo y nuevo institucionalismo	30
Cuadro 2: Isomorfismos a nivel organizacional y de campo	38

Índice de gráficos

Gráfico 1: Estructura del campo organizacional de acuerdo a viejo institucionalismo .	23
Gráfico 2: Estructura del campo organizacional de acuerdo al nuevo institucionalismo	27
Gráfico 3: Influencia del isomorfismo en el campo organizacional	33
Gráfico 4: Evolución del campo organizacional	69
Gráfico 5: Metodología para la lectura de textos jurídicos	104
Gráfico 6: El proceso discursivo	106
Gráfico 7: Principios básicos del ACD	112
Gráfico 8: Normas constitucionales sobre Educación Superior.....	123
Gráfico 9: Estructura del Sistema de Educación Superior	124
Gráfico 10: Normas jurídicas del Sistema de Educación Superior	127

1. Preliminares

*La universidad saca a la luz todas las capacidades,
incluida la incapacidad.*

Antón Chéjov.

1.1. Introducción

La palabra “universidad” proviene del latín *universitas -ātis*, que, según la definición del *Diccionario de la Real Academia Española* (DRAE), significa: universalidad, totalidad, colectividad, gremio, corporación. El término *universitas* se compone de *unus*, que significa “uno”, y *verto*, que quiere decir girado o convertido. *Unus* se interpreta como algo integral que no admite división; bajo este criterio, *universitas* fue usado para designar aquellas asociaciones o comunidades orientadas hacia una meta común, que era la formación o desarrollo intelectual. Según el DRAE, en el latín medieval, el concepto pasó a significar “enseñanza de educación superior”.

El significado perdura y ha dado sentido a los procesos educativos y de aprendizaje, no solo materiales sino espirituales, en un espacio que propicie la búsqueda de la verdad a través del pensamiento.

La universidad no es solo una institución que existe desde determinada época, sino que es ante todo un anhelo de perfeccionamiento humano; se trata de un atributo espiritual superior. Este anhelo –que es consustancial al ser humano– comenzó a vislumbrarse desde el momento en que el homo sapiens descubrió que su ancestro genético era superior al de las demás especies. Entonces “entró en razón” e inició una búsqueda permanente de vencer a la naturaleza y vencerse a sí mismo. (Pacheco 2008, 224)

Aunque la educación superior existe desde la época de la Grecia y la Roma clásicas, no se institucionalizó de forma permanente, con la estructura organizacional de facultades y colegios, hasta el siglo XII; así lo rememora Haskins (1923):

The Greeks and the Romans, strange as it may seem, had no universities in the sense in which the Word has been used for the past seven or eight centuries. They

had higher education, but the terms are not synonymous. Much if their instruction in law, rhetoric, and philosophy it could be hard to surpass, but it was not organized into the form of permanent institutions of learning. (Haskins 1923, 1)¹

Tünnermann (1996, 25) considera que la universidad surgió de “la atmosfera social y cultural de la sociedad europea occidental urbana de los siglos XI y XII”, debido al aumento de la población, los cambios en la organización social, el anhelo por saber, la aparición del oficio de enseñar, entre otros factores.

La institución universitaria en Europa se desarrolló tomando como referencia dos modelos: el de Bolonia y el de París. La Universidad de Bolonia surgió de la necesidad compartida de un grupo de estudiantes que buscaban profesores para poder ilustrarse. En cambio, la Universidad de París nació del “seno de las escuelas catedrales de Notre Dame, al servicio de las necesidades doctrinales de la Iglesia católica” (Tünnermann 1996, 32), con la teología como disciplina principal de estudio, enfrentando primero fe y razón; después, fe y ciencia –privilegiando el mandato doctrinal de los pontífices–. Por el contrario, en la de Bolonia, la disciplina que se estudió y desarrolló fue la jurisprudencia, y los estudiantes fueron los protagonistas tanto en el gobierno como en la administración de la institución. Estos dos arquetipos universitarios, según Tünnermann, dieron lugar a la *Universitas scholarium* (Bolonia) y a la *Universitas magistrorum* (París).

La Universidad de Bolonia influyó en las universidades del sur de Europa, entre ellas, la de Salamanca. Mientras, la Universidad de París fue el modelo predominante en las universidades del norte de Europa.

Al arribar España al continente americano estableció en él la institución universitaria. Tünnermann (1996) dice que su estructura estuvo inspirada en el modelo de la Universidad de Salamanca; sobre todo, en el hecho de que el claustro de profesores se constituyera en la máxima autoridad para dirigir y desarrollar sus estatutos institucionales. No obstante, el modelo de la Universidad de Alcalá de Henares, que consideraba al prior como rector del colegio monasterial y la universidad, conformó una estructura de convento-universidad usada también en América para fundar nuevas instituciones de educación superior. En un modelo las

¹ Los griegos y los romanos, por extraño que pueda parecer, no tenían universidades en el sentido en que la palabra ha sido usada en los últimos siete u ocho siglos. Tenían la educación superior, pero los términos no son sinónimos. Sobre todo si su instrucción en la ley, la retórica y la filosofía es difícil de superar, pero, aun así,

decisiones son colegiadas; en el otro, unipersonales. Los dos coexistieron en América.

La universidad colonial tenía su propia visión del mundo, del ser humano y de la sociedad. Todas sus actividades giraban en torno a una idea central, la de Dios; la Facultad de Teología era su núcleo, y su preocupación básica: salvar al ser humano. Estas fueron las ideas base sobre las que se conformó el aparato universitario.

Pero, ¿qué motivó la fundación de universidades en las colonias españolas en América? Según Steger (1974, 39), para entender la fundación de la universidad colonial se deben considerar dos aspectos:

1. Que la conquista se considera una simulación, en la medida en que estaba investida del carácter de una cruzada: La reconquista de la Península Ibérica, que acababa de terminar.
2. La concepción imperial que tenía la monarquía española, basada en la idea de una confederación de reinos cerrados unidos por la Corona, y no por la administración central. Es decir, la fundación de la universidad colonial obedecía a unos principios básicos de la conquista española que, entre otros, se mimetizaban en diferentes aspectos: las órdenes religiosas requerían novicios, había que educar a los hijos de peninsulares y criollos y capacitar al personal para resolver la burocracia colonial.

Entre 1600 y 1800, el proceso de fundación de las universidades en América Latina cayó en un letargo, que no permitió desarrollar capacidades para atender las problemáticas de la región. Se fundaron instituciones que dieron la espalda al progreso cultural y científico del mundo moderno; al menos, hasta finales de 1800.

La Revolución francesa promovió, bajo su influencia, espacios de reflexión para lograr la reforma de la universidad medieval. Sus principios de igualdad, fraternidad y libertad contagiaron la vida universitaria hasta el punto de proponer un nuevo modelo para convertir a la universidad en el soporte para desarrollar profesionales con nuevas competencias técnicas.

Para Napoleón, la organización de la universidad imperial debía de disponer de un cuerpo docente que dirigiera las opiniones políticas y morales. Con lo que no solo contradijo los principios de su propia revolución, sino que acabó con los criterios rectores de la universidad medieval: que estudiantes y maestros buscaran

la verdad en libertad. En este período, la institución universitaria transitó entre un pobre desarrollo y un utilitarismo extremo al servicio del Estado.

El modelo napoleónico fue adoptado por las universidades de la recién independizada América Latina. Se organizó en facultades, escuelas e institutos, pero obedeciendo más a un afán de control y menos a la creación de un sistema educativo que respondiera, con mente propia, a las realidades sociales y de desarrollo de los países recién liberados. La formación académica tuvo carácter general y se centró en las elites sociales, que eran las destinadas a gobernar los nuevos Estados.

En 1918, un grupo de estudiantes argentinos dio origen a la Reforma de Córdoba que, a través de un manifiesto, intentó, sin éxito, hacer propio el ideario de una universidad latinoamericana que se desprendiera de los rezagos colonialistas y pensara con cabeza propia. A pesar de los esfuerzos, su impacto fue mayor en la parte organizativa que en la académica. No obstante, la publicación del Manifiesto de Córdoba logró seguidores en toda América Latina, especialmente de los estudiantes.

Aunque se difundió con fines políticos, este manifiesto fue el referente para presionar por cátedras y asistencia libres, derecho de tacha y participación en el Consejo Universitario.

La expresión real de este movimiento llegó a Ecuador en el año 1930. A tenor de su evolución, es evidente que sus efectos tardaron en llegar a nuestro país, a pesar de que Perú fue uno de los primeros países donde los jóvenes se reunieron y reclamaron la fundación de una universidad libre.

Ya en la década de los 70, Ecuador facilitó el acceso de miles de jóvenes a la educación superior, en especial a los que provenían de los sectores sociales que históricamente habían sido relegados por el sistema elitista.

Este proceso de masificación no fue planificado; por tanto, las instituciones y el claustro académico no respondieron con calidad y pertinencia a estas exigencias de formación. Sus debilidades han marcado la historia y el desarrollo de la universidad ecuatoriana: a) institucionalización de un sistema universitario con escasos requisitos de admisión para estudiantes y docentes; b) limitaciones en su equipamiento tecnológico y de investigación; c) pobre dotación de material bibliográfico en sus bibliotecas; d) saturación de su infraestructura; e) carreras que no obedecen a las necesidades de desarrollo del país; f) déficit de formación

docente; g) bajos niveles de investigación; e) demagogia en la vinculación con la colectividad; f) mínimo mecanismos de promoción docente; h) politización de los espacios académicos de poder.

Así se configuró una universidad que no pudo responder a las expectativas de una educación superior que se convirtiera en el motor del desarrollo social y económico del país.

Para suplir estas carencias, desde el año 2009, Ecuador incluyó en el Plan Nacional del Buen Vivir, diseñado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), una propuesta para lograr el cambio en la matriz productiva, colocando a la educación superior como su base de sustentación para transformar las competencias de la población nacional.

Estos propósitos se concretaron en el Informe del Mandato 14 del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), que analizó la situación de las Instituciones de Educación Superior (IES). Los resultados evidenciaron sus múltiples carencias y, a partir de ellos, se diseñó la política pública que pudiera transformarlas, para que las IES se convirtieran en el motor de desarrollo de la matriz productiva.

Esto implicó la modificación sustancial de los procesos académicos institucionales. Uno en particular –de interés para esta investigación–, es el que se refiere a la carrera del docente e investigador universitario. De acuerdo al informe del mandato 14, en el 2008 el 71% de los docentes universitarios no tenían título de Maestría ni PhD. La dedicación de los docentes en su mayoría era de tiempo parcial o medio tiempo, solo un 25% de los docentes tenían dedicación exclusiva.

La organización de la institución universitaria ha estado orientada por los propósitos e intereses de sus actores. De hecho, la teoría institucional es, según North:

Las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. (North 1990, 3)

Asimismo, Lucas Pacheco sitúa a las personas en el epicentro de la institución universitaria, al ser esta la que “señala los caminos del desarrollo material y espiritual de las sociedades, a través de sus compromisos con el ser

humano, y por tanto con la ciencia, con la política, con el Estado, con la cultura; inclusive con el mercado y el capital” (2008, 225).

Esta investigación está sustentada en la teoría institucional. Evalúa la resignificación de los actores que participan en la universidad ecuatoriana. Estudia la institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización y cómo estos procesos configuran una realidad diferente a la que esperan los actores políticos. Metodológicamente, estudiamos la producción de sentidos al analizar las prácticas discursivas bajo la perspectiva construccionista en el estudio del lenguaje. Queremos responder la pregunta: ¿Qué prácticas discursivas usan las autoridades y los docentes del SNES sobre la reglamentación de la carrera académica?

Para ello, la tesis se divide en cinco capítulos: el primero contiene las preguntas de investigación, los supuestos de partida, los objetivos (general y específicos), su justificación y delimitación. El segundo define la mirada teórica con la que abordará el problema de investigación. El tercero, el método a emplearse, que se construye con el análisis crítico del discurso del Reglamento de Carrera y Escalafón del Docente e Investigador (RCEDI); más las entrevistas a gestores y profesorado de las IES. El cuarto incluye el análisis crítico del discurso (ACD) de dicho reglamento y la resignificación que hace de la norma. En el quinto hacemos una serie de conclusiones que retratan la relación entre la ejecución de las políticas públicas y la interpretación que realizan los actores implicados en el SNES y afectados por esta presión, que configuran una institucionalidad diferente a la deseada por los promotores del cambio.

1.2. Objetivo general

Comprender la resignificación de las presiones institucionales en el proceso de transformación del SNES.

1.3. Objetivos específicos

- Describir como está organizado institucionalmente el SNES y su reforma, a partir de textos, normativas y documentos de su pertinencia.
- Estudiar, desde la teoría institucional, los discursos y las dinámicas de poder y de cambio en la educación superior.

- Identificar la resignificación de las presiones institucionales, al analizar de forma crítica los discursos tanto del RCEDI como el de los actores del sistema sobre este.

1.4. Preguntas de investigación

¿Cuáles son los contenidos de los textos, normativas y documentos que sustentan la transformación del SNES?

¿De qué forma la teoría institucional permite entender los procesos de cambio y las dinámicas del SNES, desde el poder de los actores?

¿Cómo se resignifican las presiones institucionales ante las políticas de transformación del SNES?

1.5. Supuesto

Desde el año 2006 (cuando en el país se iniciaron las primeras evaluaciones de las IES) el SNES está atravesando un proceso de cambio. Esta transformación se produce por la implementación de políticas de Estado que buscan calidad en la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad. De tal manera que la reforma universitaria es un eslabón más de este proceso que, Erika Silva, ve como una utopía:

El socialismo del *sumak kawsay* o la sociedad socialista del conocimiento, implicaría que este proceso –que sería, al mismo tiempo, uno de transición hacia un Estado y una sociedad de nuevo tipo– debería generar verdaderas transformaciones estructurales, solo posibles si concomitantemente se transforman las relaciones de poder en todos los espacios de la vida social. Justamente, la toma de decisiones gubernamentales y estatales orientadas a modificar las relaciones de poder a varios niveles es lo que conferiría a este momento histórico su carácter transformador. (Sylva 2014, 393)

Los cambios que se han propuesto en el ámbito educativo, y que ya se han logrado en ciertos casos, encuentran resistencia de parte de la institución académica. Sin embargo, simultáneamente se dan procesos de desinstitucionalización y de reinstitucionalización, que conforman una nueva realidad institucional, cognitiva y socialmente construida a partir de la resignificación de los actores involucrados.

1.6. Delimitación del estudio

1.6.1. Temática

Institucionalización, reinstitucionalización y desinstitucionalización.

1.6.2. Espacial

La investigación se realiza en universidades públicas de Ecuador.

1.6.3. Temporal

Está acotada al período 2008-2015, su elección temporal se sustenta, primero, en que en 2008 el Consejo de Evaluación categorizó a las universidades ecuatorianas de acuerdo a índices de calidad; segundo: en este período se expidió la Ley de Educación Superior (LES); tercero: se construyó una serie de regulaciones complementarias, entre ellas, el RCEDI.

1.6.4. Relevancia del estudio

La teoría institucional es un área del conocimiento que procura comprender las interacciones humanas; en particular, los límites que crea la institucionalización. En dicho proceso existe un continuo entre la desinstitucionalización y la reinstitucionalización, que ocurre a partir de presiones políticas, funcionales y sociales. Sin embargo, según Bandeira (2005, 177) existe un desorden institucional, en el que las organizaciones buscan legitimar la reinstitucionalización y mantener la inercia de la institucionalización.

La institución que está por desaparecer no lo hará en su totalidad, sino que influirá en la que está por surgir; por lo tanto, es posible que los actores se resistan mediante la resignificación. ¿Y cómo se resisten? Ajustando el discurso a la institucionalidad presente; de esta manera, logran modificar a las fuerzas coercitivas, normativas y miméticas.

Bajo esta reflexión teórica, este estudio tiene dos aspectos relevantes: por un lado, examina el momento de cambio institucional ecuatoriano que ofrece la oportunidad de estudiar la influencia de la resignificación de las presiones coercitivas, normativas y miméticas en la carrera académica del docente. Por otro, permite conocer las resignificaciones presentes en las universidades ecuatorianas.

2. Referencial teórico

*Al fin y al cabo, somos lo que hacemos
para cambiar lo que somos.*
Eduardo Galeano.

2.1. Teoría institucional

2.1.1. El viejo institucionalismo

La teoría institucional estudia la relación entre la organización y el entorno; es la que cuestionó la idea de las organizaciones como sistemas cerrados y dio paso a la teoría de sistemas abiertos, bajo un influjo muy marcado por las situaciones que los rodean.

Mary Jo Hatch plantea la existencia de tres teorías clave en el estudio de la relación organización-ambiente (Hatch 1997, 57): la teoría de la dependencia de recursos, que considera el punto de vista de la organización; la ecología poblacional, que analiza el fenómeno de la diversidad en las organizaciones y la teoría institucional, que evalúa la igualdad en las organizaciones, desde una perspectiva ambiental o del entorno.

El llamado *viejo institucionalismo* se sostiene en las “formulaciones teóricas del siglo XIX sobre el método científico, sus premisas conceptuales provienen de los economistas como Thorstein Veblen, Commons, Westley y de sociólogos como Emile Durkheim y Max Weber” (Carvalho, Vieira and Lopes 1999, 2). También de los historicistas alemanes quienes, a partir de su crítica a los neoclásicos, ubicaron a la nación como representante de los intereses colectivos, para fundamentar sus estudios basándolos en las diferencias entre las costumbres económicas de cada ciudad.

Este *viejo institucionalismo* representó a las instituciones como medios imperfectos, pero perfectibles a mano de los actores que encontraron soluciones no necesariamente óptimas, pero que sí generaban beneficio a sus miembros. (Vargas 2008, 47)

Veblen y Lerner (1963, 35) consideran que “los hombres actúan por instinto y por propensión y, frecuentemente, se aferran a hábitos de pensamiento enraizados en las instituciones que aparecen como sacrosantos, aun cuando van claramente en contra de sus intereses”. John Commons dice que las instituciones eran vistas como la consecuencia de la resolución de problemas, ya sea por medios formales o informales. La validación de los procesos de resolución venían dados por la aceptación de la acción colectiva de dichas soluciones, siempre que estas fueran adecuadas a las reglas y las costumbres.

Las discusiones conceptuales sobre el institucionalismo dieron origen a varias perspectivas: la histórica, la normativa, la económica, la política y la sociológica. Estos enfoques permiten estudiar los procesos de institucionalización en cuanto al funcionamiento de las organizaciones y la construcción de los medios para resolver problemas.

En este estudio se remarca el enfoque sociológico dentro del marco de la teoría organizacional, pues se considera que “la institución y la institucionalización son conceptos centrales de la sociología general” (Jepperson 1999, 193), y como tal son una respuesta al funcionalismo y el individualismo. A partir del concepto de instituciones de Douglas North, se puede asumir que la dinámica social permite comprender “la construcción social del significado, del pensamiento, la acción social, el estado y las ciudadanía mediante fuerzas institucionales” (Powell y DiMaggio 1999, 35).

[...] las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. (North 1990, 3)

Philip Selznick, considerado uno de los precursores de la teoría institucional, en el año 1957, escribió *Liderazgo en la Administración: Una interpretación sociológica*. Sobre la organización dice que “es un sistema formal de reglas y objetivos, un instrumento racional diseñado para hacer un trabajo” (Selznick 1957, 5); mientras que una institución es “un organismo sensible y adaptable que no existe sin el recubrimiento de valores, que es lo que le hace llamar

instituciones” (Selznick 1957, 5). Es precisamente dentro de este concepto que se enmarca este trabajo, que pone énfasis en la adaptabilidad de la institución.

La *institucionalización* es definida por Selznick como el proceso mediante el cual las organizaciones desarrollan un tipo de estructuras, de carácter distintivo, que imprimen “patrones de integración, socialmente ordenados y estables” (Selznick 1996, 21). El alcance de esta definición rescata las categorías mencionadas, la *identidad* y los *valores*, como características particulares del paradigma institucional, al abrir planteamientos para su análisis.

Bandeira (2005, 25) define el concepto de institucionalización como “el proceso mediante el cual las instituciones se construyen, con el fin de alcanzar un estado o propiedad deseada”. Selznick definió la institucionalización como “una idea neutral, que puede ser definida como la aparición de unos patrones socialmente integrados, ordenados y estables, que surgen de actividades técnicas restringidas, inestables o de débil organización” Selznick (1957, 271).

Las citas precedentes sostienen que el proceso de institucionalización se da con el tiempo y se relaciona con la identidad del grupo, la que va conformándose según la influencia de los sucesos históricos, además de la asimilación de valores como respuesta a un entorno dado. Esto se produce receptando los ideales que conducen a la organización desde un estado instrumental hasta la conformación de un grupo humano que está infundido por valores; estos provocan en los actores la sensación de reducir la incertidumbre, pero, ya establecidos, también generan sentimientos de pérdida personal y, como consecuencia, de resistencia al cambio.

El grado de institucionalización, de acuerdo con Selznick (1957), dependerá del margen existente entre la interacción personal y grupal. Una organización es una herramienta en la búsqueda de la eficiencia, pero esta puede ser remplazada por otra con mayores capacidades; en contraste, una institución está fundada en valores; esto significa: a mayor institucionalización posiblemente exista mayor resistencia al cambio.

Para Selznick (1957), el liderazgo es más necesario en los períodos cuando hay mayor libertad en la selección de los métodos de trabajo y en la toma de decisiones en las organizaciones, la visión amplia del líder debe vincularse con las mas limitadas.

Ningún proceso social puede ser entendido, pues este se encuentra en el comportamiento de las personas, y en especial en su percepción de sí mismos (...). El problema consiste en vincular la visión amplia con las más limitadas, para poder observar cómo se produce el cambio institucional y, a la vez, moldea la interacción de los individuos en situaciones cotidianas. (Selznick 1957, 4)

En una de sus últimas obras, *Institutionalism "Old" and "New"*, argumenta que no “desprecia la importancia de los fenómenos distintivamente sociales como son la moral de grupo, los patrones de adaptación institucional y la persistencia” (Selznick 1957, 271); sin embargo, reitera que estos fenómenos se dan como una “respuesta a la resolución de problemas de los individuos” (Selznick 1957, 271)

No obstante, Selznick (1957) incorpora previamente al debate la categoría de *símbolo*, para definir la estructura y la acción organizacional, superando una orientación que excluye el sistema de valores en la influencia de estas estructuras y la acción organizacional. De este modo establece “una distinción entre organización e institución y polemiza sobre la forma esencialmente racional de investigar las organizaciones” (Bandeira 2005, 19).

Las organizaciones se transforman en instituciones (es decir, se institucionalizan) cuando son infundidas de valor, es cuando dejan de ser vistas como simples instrumentos y pasan a ser fuentes de gratificación personal directa y vehículos de integridad de un grupo. Esta infusión produce una identidad distinta para la organización. (Selznick 1957, 19)

Por otra parte, desde la perspectiva funcional-estructuralista, Selznick (1996) observa a las instituciones como...

conjuntos sistémicos, que se caracterizan por la armonía y el consenso natural, con funcionalidad igual para todos los participantes, y relativamente independiente de la acción humana, por lo tanto, cuestiones como la desigualdad estructural, el conflicto, la dominación, el resentimiento, el fraude y la coacción se filtran selectivamente en la organización en favor de aspectos cognitivos y motivacionales del comportamiento organizacional. (Selznick 1996, 82)

Los postulados de Selznick (1957) –dentro de la teoría institucional– introducen una visión de la organización llena de símbolos y valores que deben

tenerse en cuenta cuando la organización busca encontrar su legitimidad y supervivencia.

Es procedente señalar que Selznick (1996) posiciona la *táctica de cooptación* como una forma mediante la cual las fuerzas ambientales tienen marcada influencia en la acción de toda una organización, esto debido a su afán por perpetuarse, sobrevivir y, en última instancia, institucionalizarse.

Se puede decir que para el viejo institucionalismo la unidad de análisis es la *organización individual*, en donde se asume que el cambio es un componente endémico de su dinámica. En contraste, considera al poder y a los conflictos de interés como categorías medulares de su marco explicativo. En este contexto, el proceso de institucionalización es fundamentalmente normativo, dado que la organización está imbuida de valores que se perciben en el medio ambiente (Powell y DiMaggio 1999, 49).

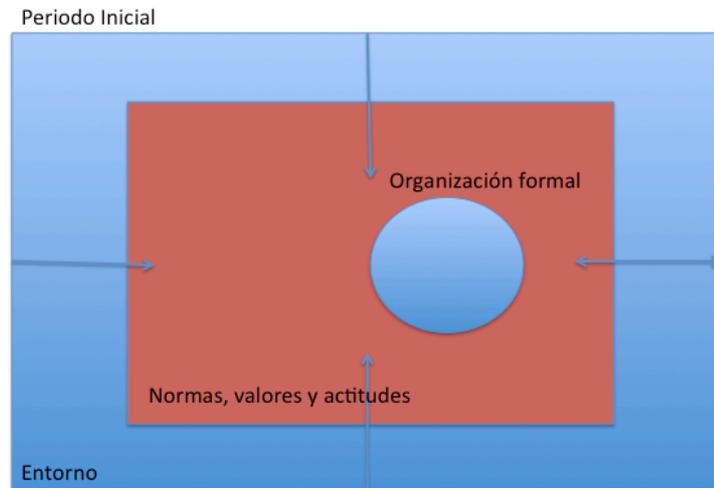
Para el viejo institucionalismo, el cambio parte de una organización que está orientada a la racionalidad instrumental, y se produce al mismo tiempo que se cumplen los objetivos organizacionales. Luego, la organización es permeada por el medio ambiente mediante la imposición de sus normas, generalmente aceptadas, que exigen cierto grado de conformidad. En un siguiente momento, el entorno institucional vive una constante modificación, por lo que la organización debe adaptarse al medio ambiente de forma permanente.

El viejo institucionalismo, sin embargo, ha servido de base para fundamentar lo que se conoce como el *nuevo institucionalismo*. Ambos planteamientos hacen contrapunto a la concepción racionalista de la acción y demuestran que “la mente reacciona a una gran cantidad de información sensorial que recibe, buscando reducir la incertidumbre a nivel conceptual, y dar a la confusión caótica algún significado y sentido” (Selznick 1996). Esta situación se configura mediante una dependencia de su propio estado, al limitar las posibilidades racionales de selección.

Por lo señalado, los *neoinstitucionalistas* dicen que existe una continuidad teórica en sus reflexiones, que es producto del desplazamiento de la autoridad formal y de la capacidad de organización (Powell y DiMaggio 1999).

Gráfico 1.

Estructura del campo organizacional de acuerdo al viejo institucionalismo



Fuente: Selznick (1957).

Elaboración: El autor.

En este gráfico podemos observar cómo, en un momento inicial, la organización es infundida de los valores y las creencias establecidas en el entorno (representadas por las flechas), pero, luego, esta recibe presiones de los grupos de interés, que generan redefiniciones organizacionales en todo momento. Una de las claves para lograr la institución deseada es comprender la actuación del líder y el manejo de los grupos de poder en esos lapsos.

2.1.2. El nuevo institucionalismo

El nuevo institucionalismo es también una posición teórica para comprender la sociedad desde las instituciones; coincide con lo que postula Meyer y Rowan (1977), sobre los efectos de la institución en la educación. Los autores mencionan que Berger y Luckman (cit. en Meyer and Rowan, 1977) sostienen que el origen del orden social es la construcción social de la realidad. Con estos antecedentes, los trabajos de Meyer, y Rowan (1997) y Zucker (1989) generan lo que se conoce como el nuevo institucionalismo, que no rechaza las concepciones racionalistas y sigue dando importancia a la relación organización-ambiente.

Este enfoque ubica la institucionalidad dentro de los hechos sociales, que están estructurados por las formas de obrar y pensar, asignando al ser humano un

poder coercitivo e imperativo por medio del cual se impone a los demás, y pueden ser comprendidos a partir de la sociedad y no desde los propios individuos.

Al respecto de los hechos sociales, Weber, en sus reflexiones sobre el nacimiento del capitalismo, “profundizó la comprensión tanto de la influencia de las normas culturales, como la construcción y el carácter de las estructuras históricas, económicas y sociales” (Carvalho, Vieira y Lopes 1999, 4). Giddens resalta de Weber su “identificación de la tensión entre la organización racional representada por la burocracia y las creencias que orientan tanto el comportamiento de los agentes económicos como de los actores políticos” (1998, , 235).

Una institución se concibe como “alguna clase de establecimiento de permanencia relativa de una clase distintamente social” (Hughes 1936, 180). Esto plantea la necesidad de analizar la persistencia cultural y la institucionalización.

Zucker nos muestra el planteamiento etno-metodológico como un medio para analizar las instituciones en la persistencia cultural y, a su vez, como forma de abordar la acción altamente institucionalizada; dice que “la institucionalización es tanto un proceso como una propiedad variable” (Zucker 1989, 129).

Como proceso tiene la misión de transmitir lo que socialmente se define como real. Como variable, la institucionalización es considerada una realidad dada por hecho. Esta doble consideración conduce a definir los actos institucionalizados como objetivos y exteriores. Los actos institucionalizados objetivos son aquellos que se repiten sin mayor resistencia, y los actos institucionalizados exteriores son aquellos cuyo “entendimiento subjetivo” (es reconstruido como) “entendimiento intersubjetivo, parte del mundo externo” (ibíd).

Para el nuevo institucionalismo –en cualquiera de sus variantes– el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de los cambios propuestos que serán protagonizados por los actores. No obstante, cada uno de sus aportes teóricos muestra presupuestos diferentes acerca de la capacidad de acción de estos y de la influencia de las instituciones en los resultados. En este sentido, se han hecho planteamientos que parten de supuestos racionalistas para enfatizar el rol de los actores; y otros desde versiones culturalistas que hacen prevalecer el condicionante de la estructura, que se despliega en el proceso de cambio o de reinstitucionalización, sin que los actores –individuales o colectivos–puedan controlarla.

El nuevo institucionalismo responde a ciertas anomalías encontradas en la práctica organizacional. March y Olsen sostienen que “lo que observamos en el mundo es incongruente con la forma en que las teorías contemporáneas nos piden que hablemos” (March y Olsen 1989, 27). Los políticos, frecuentemente, defienden programas que se diseñan pero que nunca se ejecutan. Los gerentes compilan información asiduamente, pero nunca la analizan. Se contratan expertos no para servirse de sus recomendaciones, sino para exhibir legitimidad. Quizá se deba a que los instrumentos de análisis parecen desvinculados o divorciados del entorno y es aquí donde la corriente del nuevo institucionalismo ofrece su aporte, desde la convicción de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes para el análisis.

La capacidad de las instituciones para influenciar en las acciones de los miembros organizacionales es una premisa importante según el nuevo institucionalismo. Los arreglos institucionales establecen los criterios bajo los cuales los actores hacen sus elecciones, dejando de lado sus intereses particulares, por el momento. El orden establecido mediante esta racionalidad institucionalizada es asumido como la forma adecuada de hacer las cosas, dando legitimidad a los actores y a las organizaciones, que lo dan por cierto. Esta búsqueda de legitimidad tiene su sustento en la supervivencia que persiguen las instituciones; sin embargo, la búsqueda puede convertirse en apariencia.

Desde la perspectiva institucionalista, la legitimidad ha sido interpretada como parte de la evaluación social de metas organizacionales, tanto sobre el grado de su identidad como de las interpretaciones culturales de su existencia. Estas permiten entender la forma de organizar sus estrategias, de concebir un tipo de actuación donde la legitimidad otorga derechos a las instituciones sobre los recursos sociales.

La legitimidad se considera como “imperativa en la organización” para justificar sus formas y prácticas particulares (Powell y DiMaggio 1999, 70), y se ve afectada negativamente por la inconsistencia de sus explicaciones acerca de la forma en que debe funcionar. Por otra parte, está determinada por consenso del sector pertinente con respecto a los medios seleccionados para lograr los fines deseados, conforme aseguran Meyer y Scott (1983).

Powell y DiMaggio (1999) afirman que los individuos no eligen libremente entre instituciones establecidas *per se*, sino que se ven obligados a tal elección por

cuanto les vienen impuestas, instituidas o sancionadas social y culturalmente (una persona no puede decidir divorciarse de manera diferente a la que ordena el registro civil, un jugador no puede cambiar las reglas del ajedrez, o un ciudadano optar por no pagar impuestos). Por tanto, los actores deben adaptarse a modelos ya socializados, aceptándolos por convención, e incluso por obligación. Basta informar sobre la forma en que se hacen algunas cosas para que cualquier individuo se motive a cumplirlas, de lo contrario, no se podrían entender ni aceptar las acciones atípicas. Todas estas acciones, ligadas a estructuras culturales e históricas puntuales, son también susceptibles al cambio y la evolución (Powell y DiMaggio 1999, 45).

Las instituciones como sistemas construidos y reproducidos social y colectivamente, acogen reglas formales consensuadas, procedimientos y normas, con convenciones sociales, con símbolos, ritos, costumbres y también con significados a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que les rodea y aceptan su dinámica sin reparo (Shepsle 2007, 21).

La práctica generalizada en las organizaciones o en un campo organizacional hace que estas tiendan a volverse homogéneas. Cuando el cambio organizacional ocurre es probable que sea episódico y dramático, en vez de incremental, gradual y aceptado sin resistencia. El cambio ocurre en condiciones en las que los acuerdos sociales que han sostenido los regímenes institucionales repentinamente parecen problemáticos. En este tema, los economistas ofrecen explicaciones funcionales a las formas en que las instituciones representan soluciones eficientes a los problemas, por ejemplo, de gobernanza; así, “los sociólogos rechazan las explicaciones funcionales y se concentran, en cambio, en las formas en que las instituciones complican y constituyen las vías por las que se buscan las soluciones” (Powell y DiMaggio 1999, 47).

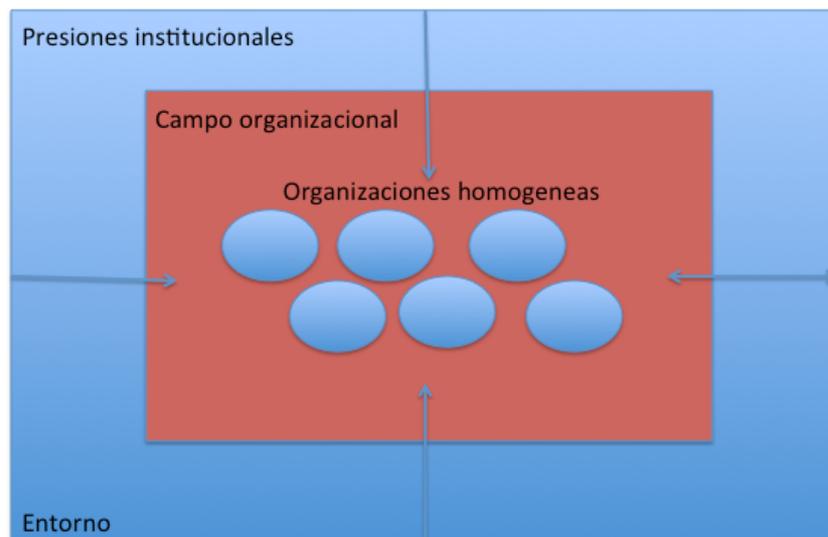
En esta parte, el nuevo institucionalismo allana los campos, los ambientes o las áreas que, además de ser cooptados por las organizaciones, las penetran. Esto se comprueba durante el proceso de transformación, donde lo que se institucionaliza son las reglas y formas organizacionales, no las organizaciones específicas, menos el engranaje social. Se entiende por *cooptación* el proceso de “absorción de nuevos elementos en la determinación de [...] la estructura de una organización, como un medio para tratar de evitar las amenazas a su estabilidad o existencia” (Fachin y Mendoza 2009, 10).

En resumen, el nuevo institucionalismo se centra en el análisis del campo organizacional como un conjunto de organizaciones en donde son importantes la estabilidad de las estructuras y los procedimientos institucionalizados. Sin embargo, este enfoque no considera inicialmente el poder y los conflictos, dando mayor énfasis a lo cognoscitivo, que es la capacidad de ajustarse a la racionalidad aceptada por el entorno.

En el gráfico 2 se observa cómo las presiones institucionales configuran un campo organizacional conformado por organizaciones con comportamientos similares, para asegurarse la legitimidad una vez que se ha demostrado el éxito de la organización que se imita, la ley que se cumple o el direccionamiento profesional de sus gestores.

Gráfico 2.

Estructura del campo organizacional de acuerdo al nuevo institucionalismo



Fuente: (Powell y DiMaggio 1999).

Elaboración: El autor.

2.1.3. El continuo entre el viejo y el nuevo institucionalismo

Los primeros autores que abordaron la relación organización-ambiente, como teoría institucional, buscaban “comprender las interconexiones duraderas entre la organización política, la economía y la sociedad” (Powell y DiMaggio 1999, 35). Parsons –influenciado por Freud y Durkheim– habla sobre la

internalización de las normas culturales y de los objetos sociales como parte de la personalidad (Freud, 1966).

Parsons desarrolló la teoría general de la acción en esta definición a las instituciones como “sistemas de normas reguladoras, de reglas que gobiernan las acciones en busca de fines inmediatos en términos de su conformidad con el sistema de valor común en última instancia de la comunidad” (Parsons 1991, 324). En esta se rescata la opinión sobre personalidad, cultura y sociedad como entes moralmente integrados a partir del “establecimiento de un paradigma multidimensional que abarca las dimensiones evaluativa y afectiva de las orientaciones de los actores y una sofisticada forma de la teoría de las funciones que vincula los niveles individual y social del análisis” (Powell y DiMaggio 1999, 54).

Sin embargo, entre el viejo y nuevo institucionalismo existen diferencias significativas, sobre todo en el *manejo del conflicto*. En el viejo institucionalismo este manejo se hace de manera política y los grupos de presión, que interactúan políticamente, son relevantes; mientras que para el nuevo institucionalismo este manejo no tiene mucha importancia y se lo intenta controlar mediante estructuras organizacionales complejas, que coordinan el ámbito de maniobra y reducen las posibilidades de conflicto.

El viejo institucionalismo enfatiza la estructura informal, dando importancia a la comunicación en cafeterías o lugares de encuentro fortuito, en la conformación de grupos y otros aspectos no formales que facilitan el reclutamiento de nuevos elementos para la organización. El nuevo institucionalismo da importancia a la legitimidad que emanan de las estructuras formales establecidas.

El viejo institucionalismo concibe al ambiente como el lugar en que las organizaciones establecen lealtades nacidas de la cercanía o del trato cara a cara. Por su parte, “el nuevo institucionalismo considera a las organizaciones más que vinculadas a una comunidad local, vinculadas a un sector o área de la sociedad, similares a las que configuran industrias, profesiones o sociedades” (Meyer y Scott 1983, 48). El viejo institucionalismo atribuye al ambiente una presión considerable; el nuevo, lo considera sutil e indirecto.

El viejo institucionalismo considera que la institucionalización está en la organización misma y responde de manera orgánica a las diversas presiones. El nuevo institucionalismo cree que el objeto de la institucionalización está en el

sector o en la sociedad que acoge a las organizaciones, las que responden de manera persistente mediante la estandarización.

Respecto a la conducta organizacional: el viejo y el nuevo institucionalismo se niegan a verla como la suma de las acciones individuales. El viejo institucionalismo considera que las “formas cognoscitivas dominantes son los valores, las normas y las actitudes” (DiMaggio y Powell 1999, 49). Incluso se plantea que la diferencia entre organización e institución radica especialmente en “la infusión de valor” (Selznick 1957, 34), que permite institucionalizar los comportamientos en la organización de tal manera que es aceptada por todos los participantes como la forma correcta de realizar las cosas; tanto que, si llega alguien nuevo, lo primero es hacer un proceso de inducción para comunicar e infundir los valores generando compromisos derivados de la moral impuesta por la institución.

Para el nuevo institucionalismo “la institucionalización es fundamentalmente un proceso cognoscitivo” (Zucker 1989, 25). La institucionalización empieza definiendo reglas y procedimientos que sustentan las acciones de los actores en la organización, no como “valores infundidos”, que limitan la racionalidad y hace que las personas se nieguen a nuevas evidencias.

Como se ha destacado, hay diferencias importantes entre el viejo y el nuevo institucionalismo, pero entre los dos existe un continuo sustentado en el desarrollo de la teoría social que proviene de “la teoría de la acción de Parsons con bases en la psicología del ego de Freud a una teoría de la acción práctica basada en la etnometodología y la revolución cognoscitiva de la psicología” (Powell y DiMaggio 1999, 22). Este desplazamiento hacia la ciencia cognoscitiva fue introducida por March, Simon, Richard Cyert y sus colegas, quienes desarrollaron importantes postulados, como este que habla de [...].

la importancia de la incertidumbre y la reducción mediante las rutinas organizacionales, la organización de la atención como un proceso central del que surgen las decisiones, preocupación por las implicaciones para la toma de decisiones cuando se elige en condiciones de ambigüedad con respecto a la preferencia, la tecnología y la interpretación; los discernimientos que se derivan de considerar la toma de decisiones como un proceso político que abarca muchos actores con preferencias inconsistentes. (Powell y DiMaggio 1999, 56)

Cuadro 1.

Diferencias entre el viejo y nuevo institucionalismo

VIEJO	NUEVO
Considera a las organizaciones un sistema instaurado como un todo orgánico.	Considera a las organizaciones como grupos unidos por elementos estandarizados y flexibles.
Establece un carácter organizacional único, cristalizado por las costumbres.	Establece un carácter organizacional que prioriza la relación que se adapta a su ambiente.
Los componentes estandarizados establecen un carácter organizacional único.	Los componentes estandarizados se vinculan débilmente y, con frecuencia, muestran una integración funcional mínima.
Hace hincapié en la adaptación de la organización al ambiente constituido por valores, normas y actitudes.	Hace hincapié en la homogeneidad de las organizaciones y la estabilidad de sus componentes.
Se alinea con marcos de referencia esencialmente morales.	Declara que la institucionalización es un proceso cognoscitivo y coherente.
Se basa en un conjunto de conocimientos teóricos algunas veces divorciados de la realidad social.	Se basa en un conjunto de principios prácticos que orientan la reproducción social.

Fuente: adaptado de Meyer y Rowan 1991, Zucker 1989, Schein 1996, Giddens 1998.
Elaboración propia.

2.1.4. El proceso de institucionalización

Como se ha indicado, según Selznick, el proceso de institucionalización de una organización se da en el momento en que se infunden valores en las acciones meramente técnicas, dando relevancia al líder, pues en organizaciones con bajos niveles de institucionalización se considera clave su dirección para lograrla. Esta visión del viejo institucionalismo respecto al entorno local lleva a una alta diferenciación entre las organizaciones.

El enfoque del entorno en el nuevo institucionalismo, en cambio, elige a un sector o a una parte de la sociedad; es decir, institucionaliza un sector de la industria en particular; lo que en teoría organizacional se conoce como espacio o

campo organizacional. Esto homogeniza los espacios organizacionales institucionalizados.

Meyer y Rowan (1977, 340) entienden por organizaciones formales a “los sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras”. Es decir, estas surgen en contextos institucionales que implican influencias significativas en la conformación y procedimientos que usan para aumentar su legitimidad, lo que conduce a un “isomorfismo entre las organizaciones formales y sus ambientes” (Meyer y Rowan 1977, 359), sustentado en el hecho de que la “realidad se construye socialmente” (Berger y Luckmann 1966, 13).

Son estos ambientes los que marcan un proceso de institucionalización impulsado por mitos que se generan debido a tres motivos:

1. La elaboración de complejas redes de relaciones, las que pueden ser generalizadas a diversas prácticas y ocupaciones organizacionales, y otras muy específicas.
2. El grado de organización colectiva del ambiente, que se basa en la legalidad que sostiene las actividades de un Estado o país y son fuertes presiones legales que influyen de manera significativa.
3. Esfuerzos de liderazgo de organizaciones locales.

DiMaggio y Powell (1999, 105) sostienen que “el cambio organizacional ocurre como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes”. Esto en alude a las causas propuestas por Max Weber para la burocratización: la competencia empresarial, la necesidad de control de los gobernantes y la necesidad de protección del capital.

Ambos sostienen que el Estado, las profesiones y la necesidad de disminuir la incertidumbre y las limitaciones son los grandes motivadores del cambio organizacional, que conduce a tener organizaciones similares y espacios organizacionales isomorfos. “El concepto que mejor explica el proceso de homogenización es el isomorfismo” (DiMaggio y Powell 1999, 108).

El *isomorfismo* es una actividad que incentiva a las organizaciones a imitarse entre sí para enfrentar las condiciones ambientales. Sus motivos pueden ser: la selección de formas no óptimas entre una población de organizaciones o

debido a la posibilidad de aprender de sus actores la selección de comportamientos considerados adecuados y que legitiman la acción organizacional.

Powell y DiMaggio (1999, 108) consideran que hay “dos tipos de isomorfismos: el competitivo y el institucional”. El primero obedece a las fuerzas burocratizantes propuestas por Weber; el segundo plantea una competencia más allá de los recursos y los clientes, y nos ubica en una lucha por “poder político y legitimidad social” (Powell y DiMaggio 1999, 109). Aquí la tendencia a parecerse a otras organizaciones se da de manera independiente al proceso de búsqueda de eficiencia. Hay que señalar que para estos autores (ibíd.) existen tres mecanismos para el cambio institucional isomorfo:

- Coercitivo.
- Mimético.
- Normativo.

Weber (2002) ya había advertido que la burocracia, entendida como manifestación organizacional del espíritu racional, era un medio eficaz para controlar a los humanos, tanto que una vez establecida nadie podía ponerle fin. Robert Merton (1964) critica el tipo ideal de la estructura burocrática de Max Weber argumentando que los elementos de estructura racional perjudican el logro de los objetivos de la organización; el enunciado de Merton confirma que el proceso de homogenización de las instituciones y su vínculo con las burocracias sigue siendo la forma organizacional más común de la sociedad; las razones y mecanismos para que subsistan estos procesos de homogeneidad en prácticas organizacionales se vienen produciendo desde principios del siglo XXI.

El nuevo institucionalismo supone que los organismos son modelados por fuerzas externas donde la formación de su carácter incluye acuerdos miméticos, normativos y coercitivos –que analizamos en este estudio–.

Una vez que las organizaciones dispares se estructuran en un campo análogo y real (de competencia, de ensayar estrategias, de contratación de profesionales, etc.) surgen presiones que las absorben volviéndolas cada vez más similares, más homogéneas, lo que obliga a despejar el concepto que mejor contiene este proceso de homogeneización como fuente del cambio organizacional: el isomorfismo.²

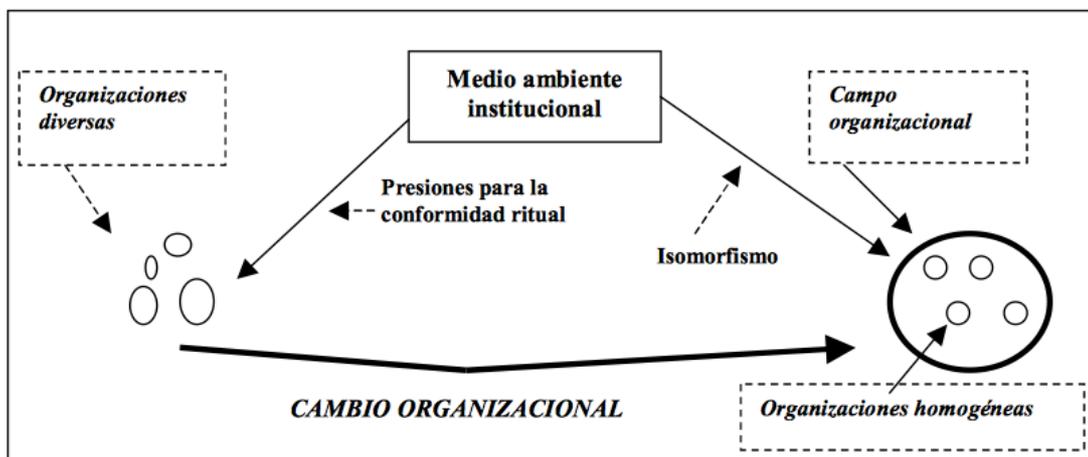
² “Se dice de los cuerpos de diferente composición química pero de igual forma”. (DRAE, 2008)

Desde el nacimiento del enfoque neoinstitucional en los estudios organizacionales aparecen fuerzas isomorfas que explican los procesos que moldean las estructuras, los procedimientos y las relaciones externas de las instituciones, aunque los investigadores de la tradición institucional evitan aceptar que las organizaciones son actores racionales con un propósito, un objetivo y, por tanto, dueñas de su propio destino (Jepperson 1991, 78).

El concepto de isomorfismo da mucha importancia a los estados psicológicos de los actores antes de implementar proyectos de largo alcance, lo que explica parte del proceso de burocratización observado por Weber (2002), que puede aplicarse a las acciones comandadas por los gerentes y que son aplicadas como estrategias a largo plazo. De hecho, las formas de isomorfismo –mimético, coercitivo y normativo– conllevan conductas gerenciales como supuestos que se dan por sentado y no como elecciones estratégicas producto de prácticas históricas concretas dentro de los mecanismos del cambio institucional.

Gráfico 3.

Influencia del isomorfismo en el campo organizacional



Fuente: (Alvarado 2006, 24).

El *isomorfismo mimético* consiste en imitar el comportamiento de las entidades de un sector para ser aceptado como su miembro. Los organismos que practican mimesis buscan adoptar estrategias y atributos que han resultado beneficiosos para el logro de los objetivos, e incluso aquellos que parecen conducir

a una organización al éxito, evitando tener que experimentar la prueba ensayo-error.

Aplicando este tipo de isomorfismo se gana legitimidad sin tener que correr riesgos que pueden exponer o perjudicar a la organización, ya que se replica algo que ha sido comprobado y se sabe de antemano que funciona. Al final, todas las organizaciones acaban mimetizándose, mostrándose uniformes en ciertas actividades institucionalizadas; para diferenciarse, habrán de buscar otras estrategias y actividades que no están institucionalizadas, según el sector de actividad.

El isomorfismo mimético es una respuesta a la incertidumbre. Las organizaciones copian de otras más exitosas los modelos de gerenciamiento, uso de tecnologías y demás innovaciones, obteniendo legitimidad y ahorro en término de costos. Esta práctica se puede ver en las campañas promocionales del sector de telefonía móvil que enfrentan a las empresas trasnacionales como una experiencia institucionalizada: ignorar, por ejemplo, estas nuevas campañas podría ocasionar desventajas competitivas.

DiMaggio (1991) trabajó dos hipótesis sobre este mismo tema: la primera afirma que, cuanto mayor sea la dependencia respecto a los grados académicos al elegir personal, mayor será el grado de parecido de una organización con otras de su campo (debido a que los aspirantes con acreditación académica ya han pasado por un proceso de socialización en la universidad, y es muy probable que hayan internalizado las normas vigentes y los modelos organizacionales predominantes).

La segunda hipótesis dice que, cuanto mayor es la participación de los gerentes en las asociaciones profesionales, tanto más probable será que las instituciones se vuelvan similares a las otras organizaciones de su campo. Cuanto más elaboradas son las redes de relaciones entre las organizaciones y sus miembros, mayor será la organización colectiva del ambiente (DiMaggio 1991, 118).

Así se concluye que las instituciones alcanzan legitimidad en aquellas acciones que se ejecutan sin cuestionamiento, pero imitando las acciones de las instituciones que ya han alcanzado el prestigio y el reconocimiento profesionales. Vale la pena indicar que, en Ecuador, el SNES se encuentra atravesando procesos de acreditación y en varios niveles de calidad que permiten identificar 2 o 3 instituciones líderes que se convierten en modelos –tal y como evidenciará esta investigación en capítulos posteriores–.

El *isomorfismo coercitivo* se da cuando las organizaciones adoptan ciertas actitudes debido a la presión ejercida por el Estado, por otra organización más poderosa o por toda la sociedad. La presión incluye regulaciones a las que deberán ajustarse y obedecer (Forni y Vergilio 2006, 50).

Cuando Powell y DiMaggio (1999) hablan de isomorfismo coercitivo se refieren a la imposición directa por parte del Estado o de otra organización para que se produzca un cambio. “La existencia de fuerzas isomórficas resultantes de los diferentes actores involucrados en el proceso [...] pueden ser englobadas en un isomorfismo periférico que moldea las estructuras, procedimientos, relaciones externas y temáticas abordadas por las organizaciones del tercer sector” (Forni y Vergilio 2006, 21).

Estas presiones pueden proceder de dictámenes legales (por ejemplo, los elementales dispositivos de seguridad instalados en los vehículos), o simplemente de disposiciones desde estamentos superiores (por ejemplo, dictámenes de la casa matriz sobre sus sucursales y proveedores que deben acatar las disposiciones emanadas, sin objeción). Scott (1995) distingue entre imposición por medio de la autoridad e imposición por medio del poder coercitivo. La primera, que utiliza lo jurisdiccional, se enfrenta con menores resistencias y mayor nivel de cumplimiento.

Las organizaciones líderes ejercen imposiciones culturales institucionalizadas en la sociedad en la que interactúan. Estas imposiciones o presiones, a pesar de su carácter represivo, pueden mostrarse como una invitación a fusionarse entre ellas, antes que ser recibidas como algo impuesto y obligatorio, cumpliéndose el concepto y función isomorfa.

En algunas circunstancias, el cambio organizacional producto de este isomorfismo es la respuesta directa a un mandato del Estado o de las leyes puntuales; por ejemplo, cuando las empresas aplican tecnologías limpias para controlar la contaminación, según las leyes ambientales; o cuando las universidades contratan profesores e investigadores para que indaguen problemas de la realidad local, cumpliendo con el ineludible vínculo academia-comunidad (Deal 2001, 151).

De este modo, el cambio de los modelos organizacionales se apoya en estamentos de autoridad directa. En cuanto solo a la imposición explícita de modelos de organización sobre organizaciones dependientes, reiteramos: el isomorfismo coercitivo puede ser más sutil y menos explícito de lo que estos ejemplos sugieren.

Respecto a las escalas jerárquicas, Milofsky (1981) describe cómo las organizaciones de vecinos en las comunidades urbanas desarrollan jerarquías organizacionales para obtener apoyo de otras organizaciones donantes mejor constituidas. En las organizaciones, es común la designación de un representante para que pueda negociar con estamentos jerárquicos superiores y más organizados (Milofsky 1981, 12).

La medida en la que cambian las organizaciones varía: algunas responden más rápidamente a las presiones externas, otras solo cambian después de un largo período de resistencia. Las primeras, obedecen a procesos de isomorfismo coercitivo.

Cuanto mayor es la dependencia de una organización respecto a otra, más acelerado es el cambio, ya que hay una respuesta más inmediata a las presiones externas. Por el contrario, producen cambios isomorfos y hay mayor resistencia cuando las presiones vienen de instituciones sin relación de dependencia. También durante las relaciones de intercambio se crean presiones coercitivas. Los intercambios se caracterizan por inversiones específicas de transacciones tanto de conocimientos como de tecnología.

Asimismo, cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de una organización, mayor será el grado en que la organización cambie, a fin de acceder a estos. Thompson (1967) asegura que las organizaciones que dependen de una misma fuente de financiamiento están más sujetas a los deseos de los proveedores de recursos que aquellas organizaciones que tienen otras fuentes de apoyo. En los casos en que no están fácilmente disponibles fuentes alternativas o en los que se requiera esfuerzo para localizarlas, la parte más fuerte de la transacción puede obligar a la más débil a adoptar su política y ajustarse a sus necesidades (Thompson 1967, 87). En este sentido, las universidades adoptan estructuras administrativas en respuesta a los cambios en los flujos de recursos de fuentes privadas y públicas (Tolbert 1996, 173).

El *isomorfismo normativo* tiene su origen en la profesionalización, producto de la educación formal que provee de conocimiento y métodos de trabajo, por especialidades, para el establecimiento de una base cognitiva de legitimidad entre sus miembros (Powell y DiMaggio 1999, 152). En este tipo de isomorfismo, los grupos profesionales dan legitimidad a las ocupaciones que ellos representan, extendiendo sus influencias a las organizaciones.

Una importante fuente de isomorfismo normativo proviene de la selección de personal dentro de áreas organizacionales afines. A medida que las organizaciones contratan gerentes y personal de la misma rama de formación académica que los empleados por las empresas de la competencia, se produce una endogamia profesional y homogeneizadora ya que los trabajadores comparten un mismo lenguaje, unas mismas maneras de encarar o de solucionar problemas, o de actividades que obedecen a normas establecidas y aceptadas. De hecho, la selección y la contratación del personal se produce entre las empresas de un mismo sector.

Algunos estudios han encontrado que las instituciones, inevitablemente, conllevan obligaciones normativas, y a menudo estos requerimientos ingresan en la vida social como hechos importantes que los actores deben tener en cuenta. Estos hechos como la profesionalización, entendida como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, establecen una autonomía ocupacional. No obstante, la creciente profesionalización de los trabajadores, cuyo futuro está vinculado con los destinos de las organizaciones que les emplean, hace obsoleta la dicotomía entre el compromiso organizacional y la lealtad profesional, debido a que las profesiones –y los profesionales– están sujetos a las mismas presiones coercitivas y miméticas que soportan las organizaciones.

Dos aspectos importantes tienen que ver con la forma en que un cuerpo de conocimiento profesional provee legitimación basándose en el conocimiento de las redes de profesionales. El primero es la educación formal con base en el conocimiento producido por los especialistas universitarios, el segundo es el crecimiento de las redes profesionales que incluyen más de una organización, a través de las cuales se difunden rápidamente los nuevos modelos.

Las universidades y escuelas politécnicas son centros importantes para el desarrollo de normas organizacionales entre los gestores, los profesionales y demás personal. Las asociaciones profesionales son otra vía para la promulgación de reglas sobre la conducta organizacional y profesional. Esos mecanismos crean individuos “casi intercambiables que ocupan posiciones semejantes en un rango de organizaciones y poseen orientación y disposición similares [...], las cuales pueden superar las variaciones en la tradición y el control que de otra manera podrían determinar la conducta organizacional” (Perrow 1986, 112-46).

Un mecanismo relevante para alentar el isomorfismo normativo es la filtración de personal. ¿Cómo se presenta este evento? En muchos campos organizacionales la filtración ocurre al contratar personal que proviene de empresas dentro de la misma industria, debido a requerimientos que demandan gran habilidad para determinados trabajos.

Así, los gerentes y el personal clave, seleccionados con base en atributos comunes, tenderán a mirar los problemas de manera similar, a ver las mismas políticas, procedimientos y estructuras, como si estuvieran sancionadas y legitimadas normativamente. En consecuencia, probablemente, las decisiones que tomen serán muy similares.

Hasta aquí, he anotado la creciente presencia de isomorfismo entre las organizaciones sujetas a presiones institucionales, para ello me concentré en el contenido más que en el proceso de institucionalización de las organizaciones. Para allanar el referencial teórico de esta investigación, a continuación analizo los aspectos disfuncionales de los sistemas institucionales, más que las rutinas que se transmiten y se conservan en el tiempo. Esto permite identificar los cambios y los efectos de la resistencia, y la resignificación que tiene lugar durante el proceso.

Cuadro 2.
Isomorfismos a nivel organizacional y de campo

Isomorfismo	Nivel organizacional	Nivel de campo
Coercitivo	<p>Cuanto mayor es la dependencia de una organización respecto de otra, más se asemejará a esa organización en estructura, ambiente y foco de conducta.</p> <p>Cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de la organización, mayor será el grado en que la organización cambiará isomórficamente para parecerse a las organizaciones de las que depende en cuanto a recursos.</p>	<p>Cuanto mayor es el grado en que un campo organizacional depende de una sola (o varios similares) fuente de apoyo para recursos vitales, mayor será el nivel de isomorfismo.</p> <p>Cuanto mayor es el grado en que las organizaciones en un campo realizan transacciones con agencias del Estado, mayor será el grado de isomorfismo en el campo entero.</p>
Mimético	<p>Cuanto más incierta es la relación entre los medios y los fines, mayor será el grado en que una organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas.</p> <p>Cuanto más ambiguas son las metas de una organización, mayor será el</p>	<p>Cuanto menor es el número de modelos organizacionales alternativos visibles en un campo, mayor será la tasa de isomorfismo en ese campo.</p> <p>Cuanto mayor es el grado de incertidumbre de las tecnologías o de ambigüedades de las metas dentro de un campo, mayor será la tasa de cambio isomorfo.</p>

	grado en que la organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas.	
Normativo	<p>Cuanto mayor es la dependencia respecto a los grados académicos al elegir personal gerencial y de otro nivel, mayor será el grado en que una organización se parecerá a otras en su campo.</p> <p>Cuanto mayor es la participación de los gerentes organizacionales en las asociaciones profesionales y gremiales, tanto más probable será que la organización sea, o se vuelva, similar a las otras organizaciones en su campo.</p>	<p>Cuanto mayor es el grado de profesionalización en un campo, mayor será el cambio institucional isomorfo.</p> <p>Cuanto mayor es el grado de estructuración de un campo, mayor será el grado de isomorfismo.</p>

Fuente: adaptado de Meyer y Rowan (1991), Zucker (1989), Schein (1996), Giddens (1998).
Elaboración propia.

El proceso de institucionalización ocurre a partir de una disrupción de la calma organizacional, en este período la incertidumbre propicia la apertura al cambio; al respecto, Bandeira (2005) encuentra cinco maneras por las cuales el cambio ocurre y, también, la capacidad de sobreponerse y comunicarse entre ellas: compromiso ideológico, imperativo ambiental, reinterpretación crítica de la realidad, intención social y transformación individual.

a) El cambio puede ser impulsado por un nuevo sistema de valores y creencias, considerando que el pensamiento antecede y orienta la acción. Así, un cambio es bien implementado cuando consigue modificar la manera de pensar de los individuos, instituirle nuevos valores o reformular los antiguos. El objetivo central es el individuo, su comportamiento y la reflexión sobre su concepción de la realidad.

b) El cambio es provocado por una necesidad externa, localizada en el ambiente. En este caso, subyace la premisa de una realidad dada, y el comportamiento como una reflexión de hechos concretos que ocurren fuera de su pensamiento. Los resultados del cambio serían previsibles (Bandeira 2005).

c) La realidad es construida desde la interacción humana; en este sentido, el cambio sería la consecuencia de la intersubjetividad y de una aproximación crítica a los aspectos de relación. Inspirado en la fenomenología, este paradigma señala que la comunicación ejerce el papel fundamental de conexión entre las subjetividades, y el comportamiento sería la consecuencia de la interpretación de los significados atribuidos durante el cambio social (Bandeira 2005).

d) El cambio como un “proceso consciente de alteración de las relaciones sociales”; en este sentido, el cambio podría ser conducido desde el análisis de micro sistemas, como pequeños grupos sociales, y que serían considerados como niveles de interacción y elementos lingüísticos (Bandeira 2005).

e) El cambio desde los aspectos más sutiles de la conciencia humana, tratandolo como una transformación consciente a nivel individual. A partir de la autoreflexión, el individuo podría crear un entendimiento sobre sí mismo como de su realidad, promoviendo el cambio dentro del proceso de introspección (Bandeira 2005).

Según el criterio de Tolbert (1996) es necesario también poner atención al poder y los intereses al hablar de cambio organizacional, y no dejarlo solamente en manos de la legitimidad y el isomorfismo. Así, se describe un proceso de cuatro etapas que incluye: innovación, rutinización, objetivación y sedimentación.

La presión interna, respecto a la necesidad de mejoras en los procesos junto a la influencia del medio ambiente organizacional, es considerada como innovación. La rutinización, a su vez, es el proceso mediante el cual se ajustan estructuras de acuerdo a la problemática; este ajuste se formaliza e incluye en las actividades normales de la organización. La etapa de la objetivación consiste en la aceptación de las estructuras mediante el consenso social o de las otras organizaciones. La sedimentación es la continuidad de las estructuras de manera histórica, es decir, a través de las distintas generaciones organizacionales.

Desde la perspectiva del poder y de los intereses de la institución, debemos considerar que las conductas institucionalizadas son aceptadas por gerentes y directivos para evitar o reducir los riesgos en la toma de decisiones; sin embargo, estos mismos grupos dominantes pueden ajustar las percepciones de las estructuras propuestas mediante la promoción de estas como si fueran óptimas.

Para Kondra y Hinings (1998), cuando ocurre un desbalance entre la inercia y la entropía se rompe la calma institucional, pues las organizaciones cambian, incluso cuando la aversión al riesgo por parte de la organización es mínima. La organización tiende a encontrar espacios de mayor rendimiento que luego generan actitudes miméticas en el resto de organizaciones, buscando de nuevo la calma institucional.

Para Beckert (1999), la incertidumbre juega un papel importante en los procesos de cambio: mientras mayor incertidumbre exista en una organización,

mayor será el apego a las presiones institucionales; con baja incertidumbre en la organización, la afectación a la calma institucional será mayor.

2.1.5. El proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización

Para comprender la desinstitucionalización, hay que comenzar determinando lo que enmarca el concepto contrario: la institucionalización, definida como un proceso que refleja la propia historia de la organización y explica la forma en que esta y los individuos han ido creando su nicho, interpretando los fenómenos, ocupando posiciones de relaciones y poder (Shepsle 1986).

Mantener las organizaciones no es simplemente un mero ejercicio de supervivencia, sino una lucha constante por preservar un conjunto de valores relacionados con los objetivos organizacionales, dice Shepsle (1986, , 76).

Al revisar la bibliografía, hay muy poco trabajo sobre los procesos por los cuales las instituciones se desinstitucionalizan y desaparecen o, en su defecto, se reinstitucionalizan, legitiman y sobreviven. La desinstitucionalización viene a ser el proceso por el cual “las instituciones se debilitan y desaparecen” debido a que “la legitimidad de una práctica organizacional establecida o institucionalizada [ha sido] erosionada o descontinuada” (Kostova y Dacin 2009, 38).

Estas definiciones sugieren que las organizaciones institucionalizadas rara vez son completamente extinguidas. En efecto, se ha encontrado que la institución que se va disipando no desaparece en su totalidad: sus instancias, sus orígenes permanecen ocultos e influyen en la nueva institución. Kostova y Dacin (2008, 38) anotan que “las prácticas institucionales, a pesar de que se debilitan, siempre dejan un remanente de su personalidad, de su núcleo duro que actúa como límite histórico que se posiciona como referente del siguiente proceso, el proceso de reinstitucionalización”.

Otras veces, las organizaciones terminan desarrollando actividades o prestando servicios muy diferentes a los objetivos iniciales con que fueron creadas, transformándose en organismos desfigurados, invasores del terreno de otras instituciones y al servicio de intereses no muy claros, siendo utilizadas incluso como fachada para el cumplimiento de objetivos distintos, debido a su pérdida de control sobre estos, que ahora lucen caducos.

“La institucionalización ocurre por accidente, como producto de la creación de otras estructuras; la desinstitucionalización muy pocas veces es accidental”,

dicen Powell y DiMaggio (1999, 76), debido a que los elementos institucionalizados se incorporan a sistemas de redes y resisten las presiones funcionales y los cambios de cualquiera de los elementos que podrían repercutir sobre todos los elementos del sistema, mientras que el cambio, seguramente, tiene origen en un descontento que es asumido por un líder como una oportunidad de mejora.

Los mismos Powell y DiMaggio (1999) cuestionaron la teoría neoinstitucional y los criterios de legitimidad e isomorfismo como únicos medios para afectar la organización desde el medio ambiente. A su criterio, se supone a las organizaciones como entes excesivamente pasivos que son parte de un medio ambiente restrictivo.

El poder y los intereses explícitos son variables a considerar en la dinámica organizacional, siendo útil el concepto de agencia activa promovido por Jens Beckert, que se refiere a la “capacidad de los actores para impulsar iniciativas de acción con base en criterios autónomos que se apoyan en cálculos racionales de fines deseados en correspondencia con medios disponibles y condiciones percibidas” (Beckert 1999, 777).

Para (Oliver 1992, 564) la desinstitucionalización es “el proceso por el cual la legitimidad de una práctica organizacional establecida o institucionalizada es erosionada o descontinuada”. Una práctica institucionalizada es difícil de eliminar, esta se pueden debilitar, las presiones institucionales pueden incluso intentar desaparecerla; no obstante, siempre quedará un remanente, que servirá como antecedente para las nuevas instituciones.

(Oliver 1992, 566) plantea un marco para la desinstitucionalización de las prácticas institucionalizadas; sugiere que, en este, la disipación o rechazo de las prácticas institucionalizadas debe ser conducida por procesos provenientes de la inercia y la entropía organizacional, junto a las presiones políticas, funcionales y sociales.

La disipación es el deterioro gradual de la aceptación y uso de una práctica institucional; la tasa de disipación es moderada por la presión que ejerce la entropía y la inercia. La entropía consiste en aquellas presiones que aceleran el proceso de desinstitucionalización; mientras que la inercia consiste en las presiones que la impiden. Una observación directa de la práctica institucionalizada implica su

rechazo, lo cual conduce a su desinstitucionalización mediante la erosión o discontinuidad.

De acuerdo a Oliver (1992), las presiones políticas previas a la desinstitucionalización ocurren como resultado de la utilidad o legitimidad de la práctica institucional, y estas se dan especialmente cuando en las organizaciones existe crisis de rendimientos, conflicto de intereses internos o un aumento de la necesidad de innovar; y cuando en el ambiente hay una necesidad de cambio respecto a la dependencia externa. Estos aspectos contribuyen a la necesidad de una respuesta política como preámbulo a la desinstitucionalización (Oliver 1992, 564).

Las presiones funcionales ocurren cuando la utilidad de cierta tecnología o práctica organizacional es vista como deficiente respecto a otras; ante aquello se da una presión funcional por desinstitucionalizar el uso de prácticas que atentan contra el rendimiento económico.

Las presiones sociales incrementan la fragmentación normativa dentro de la organización, que es resultado de cambios organizacionales, interrupciones en la continuidad histórica de la organización, cambios en las leyes estatales, que son los que prohíben o desalientan la perpetuación de una práctica institucional. Del mismo modo, pequeños cambios estructurales en la organización o el ambiente donde la organización se encuentra consiguen desagregar las normas y los valores colectivos (Oliver 1992, 564).

Esta disipación de las prácticas institucionales es promovida por presiones que aceleran el proceso de desinstitucionalización, y de otras que impiden su avance por mantener el statu quo. Todas estas se manifiestan en diferentes escenarios institucionales, antes de la desinstitucionalización, y pueden ser de orden político, social o funcional (Kostova y Dacin 2009, 38).

Hay que remitirse al origen de las presiones que influyen en los propósitos que tiene el cambio organizacional en las instituciones para darse cuenta de las razones por las que han aceptado involucrarse en el proceso, y su disposición, incluso, a modificar sus objetivos, para permanecer dentro de los sistemas y sobrevivir siendo diferentes.

Para explicar semejante conducta se deben analizar “aquellos esfuerzos conscientes por dirigir el cambio y buscar controles sociales más efectivos [...] fundamentados en la racionalidad” (Janowitz 1978, 400). En este punto, Morris

Janowitz (1978) muestra cómo los líderes pueden crear instituciones para que, a su vez, controlen las acciones de las organizaciones y orienten los cambios.

Las instituciones nuevas se hallan motivadas por el interés propio a corto plazo; sin embargo, si se les conceden incentivos adecuados, estarán en capacidad de aplicar estrategias que sirvan a intereses colectivos más que a individuales, y con ello puedan inclusive dilatar los plazos establecidos en su cronograma. Por tanto, será necesario institucionalizar nuevos métodos de control social para mantener la actividad corporativa de servicio público.

El papel del *líder* en una organización es ejercer el liderazgo institucional, infundiendo “un valor más allá de los requisitos técnicos de la tarea” (Selznick 1957, 15). Y la institucionalización es “un proceso estrechamente relacionado con la necesidad de supervivencia, el reconocimiento del entorno social, la capacidad de adaptación ambiental” (Selznick 1957, 16).

O líder institucional opera em sistemas cooperativos, em que o consentimento dos governados é traço essencial para revelar seu grau de legitimidade. Considerandose o exposto, Selznick (1971) convoca o líder institucional a resgatar sua importância central na tomada de decisões críticas e posteriormente conhecidas como estratégicas. [...] Adicionalmente, ao definir o processo de institucionalização, Selznick (1971) deixa mais clara a aproximação com o que mais tarde seria chamada de cultura organizacional, conforme a Fachin&Mendonça (2003). Na conceptualização, Selznick se referiu à história particular da organização e aos grupos de interesses diversos que convivem e modificam a estrutura organizacional. A valorização da dimensão política é central no pensamento de Selznick (1971).³ (Bandeira 2005, 20)

No toda presión social o ambiental es un efecto institucional; por lo tanto, para entender los procesos de cambio se deben combinar las presiones institucionales con otra clase de efecto contextual.

Los esfuerzos por regular la conducta de una institución deben ser legitimados en términos de instituciones sociales; de estas, quizá las más

³ El líder institucional opera en los sistemas cooperativos, donde el consentimiento mutuo es el rasgo que otorga su grado de legitimidad. Considerando lo anterior, Selznick (1971) llama *líder institucional* a quien se logra imponer en la toma de decisiones críticas, conocidas como *estratégicas*. Con el tiempo, los patrones de toma de decisiones e imposición de valores son cada vez más arraigados e imprimen *identidad* a una organización. Además, mediante la definición de los procesos de institucionalización, Selznick (1971) se acerca a lo que más tarde R. Fachin y R. Mendonça (2009) llamarían *cultura de la organización*. En su conceptualización, Felipe Selznick (1996) se refiere a la historia particular de la organización y de los diversos grupos de interés que viven y cambian la estructura de la organización. La apreciación de la *dimensión política* es central en el pensamiento de este autor (1971). (Mi traducción)

importantes sean el marco jurídico y la ley. Por esta razón, este estudio se aleja del punto de vista funcionalista y mecanicista de Parsons (1991), bajo la consideración de que esos esfuerzos por legitimar son conscientes y sensibles a las sanciones que los sistemas más grandes pueden orientar los procesos, siguiendo a Powell y DiMaggio (1999).

Casos como el descrito, por lo general son protagonizados indistintamente por organizaciones que aplican estrategias que priorizan intereses particulares inmediatos, o por aquellas que imprimen intereses colectivos de largo aliento mediante programas cuidadosamente elaborados y un atractivo conjunto de incentivos, según Parsons (1991).

Los sistemas de control social a veces se ciñen a elementos culturales sancionados por los contextos ambientales en los que interactúan; en ciertos casos, contrariando la ideología dominante de la empresa, siendo introducidos en forma explícita o encubierta en la organización por agentes críticos al statu quo imperante, que hacen proposiciones nuevas sustentadas en planteamientos alternativos que consiguen cambiar la conducta organizacional.

Cuando las organizaciones desarrollan un conjunto distintivo de valores, quiere decir que se han provisto de identidad. Su práctica organizativa, su estrategia y dinamia, así como los objetivos institucionales, van a reflejar su identidad; luego, las organizaciones provistas de identidad se convierten en estructuras con carácter. La *identidad* –término tomado de la antropología– es lo que le otorga cuerpo a la organización, lo que la convierte en *institución*.

La fuente básica de estabilidad e integración organizacional es la creación de redes y compromisos sociales. Empero, todo proyecto es reversible, moldeable, adaptable, flexible y perfectible, al menos cuando las acciones tocan cuestiones trascendentes y valores institucionalizados, o cuando encajan en redes de interdependencia. Aunque en este último caso las opciones son más limitadas.

Por esta razón, la institucionalización debe restringir la conducta al orden normativo, que en cierta forma le hace rehén de su propia historia (Selznick 1996). Este autor considera que la fuente de estabilidad e integración es la creación de compromisos sociales. Y a pesar de que la mayoría de lo que hacemos en la vida diaria es libre y reversible, cuando las acciones tocan valores o intereses contrapuestos, o cuando se encajan en prácticas de dependencia, las opciones son más limitadas.

La institucionalización restringe la conducta de las instituciones y sus actores, de dos formas: trayéndola dentro del orden normativo, y haciéndola rehén de su propia historia (Selznick 1996, 232).

Las prácticas, los objetivos y valores tienen un lugar central en la teoría institucional; esta disciplina indaga qué valores están vigentes, cuáles orientan el contexto actual y de qué manera se debilitan, se acomodan o se derriban. Estos son elementos básicos en la construcción de la cultura y la estructura social de toda organización.

Ver a cualquier proyecto social como una institución significa observar a la organización como un ente que marcha tomando en cuenta los grupos de interés relevantes, atendiéndolos a corto, mediano y largo plazos, siendo sensible a las estructuras subalternas y gerenciales.

La nueva teoría institucional incorpora a todos los miembros en igualdad de oportunidades y condiciones, donde todos ostentan la misma importancia jerárquica y se esfuerzan por obtener una lectura coherente con el plan institucional; este plan está, en unos casos, ligado a la comunidad local; en otros, a la gerencia. Cuando se liga a la gerencia, se corre el riesgo de que se aplique en forma errónea planes y estrategias, y que nos encontremos frente a un proceso de desinstitucionalización.

La teoría institucional no cree que la organización sea una asociación voluntaria de accionistas ni que estos sean los únicos miembros que realmente cuentan, la teoría institucional da cuenta de su efecto pernicioso sobre la llamada racionalidad corporativa tendiente a maximizar el rendimiento de los inversionistas individuales durante procesos de desinstitucionalización. Lo que es racional para ellos, no es necesariamente racional para la empresa (Selznick 1996, 347).

En resumen, *desinstitucionalizar* consistiría en aquellos procesos tendientes a desmantelar y despojar paulatinamente el núcleo esencial, el fundamento y razón de ser; en suma, desmantelar los planes primigenios de una institución (Selznick, 1996).

En ciertos proyectos de cambio –como los planes que priorizan a la gerencia– la metodología y estrategias aplicadas han sido absorbidas por la globalización a la que ha claudicado desde una débil identidad corporativa, desencadenado cismas culturales y extraviando propósitos auténticos y legítimos. Por esta razón, se ha vuelto reiterativo hablar, por ejemplo, de la crisis de la educación universitaria, caracterizada por acciones que trastocan su misión secular

de ser una institución investigadora y transmisora de ciencia y conocimiento, que se refiere al tema de interés de este estudio.

Estas presiones conducen a una desinstitucionalización de aquellas instituciones presentes; sin embargo, estas no desaparecen totalmente, pues aunque las presiones actúen, las instituciones en cuestión sirven como insumos para institucionalizar nuevas prácticas. Esto es lo que se conoce como *reinstitucionalización*.

Las instituciones y los efectos institucionales son parte central de la sociología general. De acuerdo con Jepperson (1991), los efectos institucionales son relevantes en cualquier transformación ya que estas pueden ser fuentes de estabilidad o de cambio. La institucionalización se puede oponer a la acción de cambio sin mostrar los efectos que provocarán en el actor, sin mostrar sus verdaderas intenciones. La discusión sobre las instituciones y la acción, priorizando el tema de la acción, ha obstaculizado la percepción de los efectos institucionales sin permitir acercarse a su realidad.

Para reconocer el rol de los mecanismos institucionales en el cambio o en el mantenimiento de las prácticas institucionalizadas es necesario volver al concepto de *institucionalización* entendido como “proceso mediante el cual los individuos que conforman las instituciones han construido progresivamente una forma particular y habitual de ser, que se manifiesta en las raíces de las organizaciones, desde su génesis y desarrollo” (Hunter, Bergesen y Kursweil 1984, 46).

De este modo, la institucionalización se desarrolla a partir de procesos de des- y re-institucionalización, como respuesta a la inercia de la institucionalización vigente considerada retrógrada, caduca y disfuncional. Desentrañar el entramado de la vida de las instituciones permite comprender la naturaleza de estos procesos.

Esta consideración viene a apoyar el proceso de cambio organizacional regido por compromisos ideológicos, imperativos ambientales, reinterpretación crítica de la realidad, intención social, transformación individual y más componentes necesarios para su entendimiento.

Para reafirmar o negar la validez, se deben evaluar los objetivos institucionales de las organizaciones, confrontándolos con su entorno, que ejerce gran presión sobre las instituciones, desconfigurándolas, aniquilándolas o transformándolas; para su análisis es importante definir los valores que identifican y conforman sus objetivos, misión e identidad, y que, en el marco de la teoría

institucional, remiten a eventos que involucran a las instituciones en procesos de construcción o institucionalización, deconstrucción o desinstitucionalización, y reconstrucción, reinstitucionalización (Bandeira 2005, 23).

2.1.6. El nuevo institucionalismo en el SNES

El tratamiento del contexto institucional, en general, y el de educación superior, en particular, como elemento que explique el comportamiento y la conducta de individuos y grupos, es un supuesto clave en este estudio que ha adoptado los paradigmas del nuevo institucionalismo como marco teórico de análisis. Es dentro de las instituciones donde los individuos toman decisiones y diseñan organizaciones eligiendo de entre las distintas alternativas de conocimiento, de ahí la importancia de esos espacios que motivan a decidir y actuar de determinada forma.

En este apartado expongo los supuestos teóricos que explican las así denominadas organizaciones *suaves*: las escuelas, universidades, hospitales, en contraste con empresas productoras, comercializadoras y financieras, consideradas *duras*, para analizar su comportamiento y funciones desde el cumplimiento de su misión y objetivos (Bidwell 1965, Perkins 1973). Del mismo modo, se comprenden las premisas del nuevo institucionalismo sociológico como aproximación teórica de las nuevas realidades en las que operan las instituciones educativas de educación superior.

Para cumplir los objetivos formulados por este estudio, es necesario acoplar teoría y método a las categorías del nuevo institucionalismo aplicables al análisis del sistema universitario, como su marco de referencia, porque permiten examinarlo no en forma aislada sino vinculado a la sociedad como un todo. Además, porque aplicar los conceptos del nuevo institucionalismo en el análisis organizacional del sistema universitario permite entender la lógica institucional manifiesta en sus parámetros (rutina universitaria, mecanismos que favorecen la supervivencia institucional y fortalecen su legitimidad, isomorfismos, procesos de des- y reinstitucionalización) como respuestas a la inercia de la institucionalización.

Para estudiar las instituciones no basta con tomar en cuenta una disciplina, hay que mirar desde diversos enfoques para acceder a resultados más profundos y completos; el neoinstitucionalismo es el que permite esta visión multidisciplinar.

El ejercicio de adaptación de premisas neoinstitucionalistas al estudio del SNES, a su función investigativa y docente, a su vínculo con el entorno, está nutrida por la autocrítica que procede de la unidad de significaciones comunes para arribar a una correcta aplicación de acuerdos y postulados que pueden dar pautas para transformar la universidad desde la propia institución, desde su interior.

Martínez Nogueira (2000, , 20) dice que considerar “a la universidad como institución supera la noción de organización para centrar el análisis en normas, reglas, expectativas de comportamiento, sistemas de gratificación, mecanismos de articulación social, sentidos, identidades”.

Aquí resulta muy relevante la caracterización de las instituciones educativas como sistemas acoplados a los intereses del mercado, pues muestra la brecha existente entre la estructura formal que opera como respuesta a las demandas de legitimidad y las exigencias de eficiencia técnica que suponen sus funciones.

Sobre este tema, Guzmán (2004) considera que en las universidades, las estructuras –cognitivas, normativas y reguladoras–, y lo que ella denomina sus *carriers* –estructuras culturales y rutinas–, apenas varían de universidad a universidad, lo que les otorga un carácter homogéneo. Adicionalmente, Martínez Nogueira (2000) afirma que:

Los supuestos de homogeneidad institucional en materia de dimensiones, actividades y servicios sobre los que está construida la universidad se ponen de manifiesto también en la organización para la gestión administrativa. Esta no difiere significativamente entre universidades y facultades, con independencia de su dimensión y de la complejidad de sus actividades. Una facultad de 600 alumnos tiene la misma estructura que una de más de 50.000 alumnos.⁴ (Martínez 2000, 58)

La cultura es el conjunto de elementos (materiales e inmanentes, sistema de creencias, usos, artefactos, palabras, gestos, valores, normas, comportamientos) que conforman el universo simbólico de la organización y brindan sentido a la pertenencia, a la participación y a las contribuciones de sus integrantes; y se expresan a través de las maneras, compartidas o no, de percibir y apreciar la realidad; otras veces, en algunos eventos rutinarios (Martínez 2000, 59).

La cultura institucional se desarrolla cotidianamente, copa todos los espacios de una organización y está presente en cada uno de los eventos que se

⁴ El autor (2000) se refiere específicamente a la Facultad de Economía de la Universidad de San Andrés.

llevan a cabo. Por ejemplo, los puntos del orden del día en las reuniones de un consejo universitario a veces vienen previamente negociados para su aprobación en la asamblea general, al igual que la elección de autoridades, con discusiones y acuerdos previos a la presentación de las candidaturas, con reformas a planes de estudio que casi no alteran las viejas estructuras y planes estratégicos que priorizan en forma individual cortoplacista el financiamiento del presupuesto de determinado proyecto sin aplicar procesos de negociación con los actores involucrados, lo que hace incoherentes las decisiones adoptadas, lentos los procesos, difícil la anticipación a los imponderables y, con frecuencia, excesiva e improductiva la deliberación.

La búsqueda permanente de consensos sobre lo instrumental puede llevar a la inmovilización de los procesos decisorios, a la persistencia de las situaciones establecidas y al crecimiento por inercia. Si así ocurre, la universidad renuncia por pasividad a su capacidad de actuar en función de una misión o proyecto institucional. La gestión se reduce a su sentido más estrecho, limitándose a lo administrativo y a la ejecución de acciones, sin remisión explícita a los sentidos que constituyen la identidad institucional y a su proyección en el tiempo. (Martínez 2000, 65)

La búsqueda de consensos es liderada por la persona que toma las decisiones. En las empresas, el gerente es una institución, en las universidades hay dos actores sociales que se destacan como tal: el rector y los estudiantes (léase gobierno estudiantil), y aunque son instituciones con diferentes niveles de poder, en la práctica, las decisiones cruciales, por ejemplo a la hora de elegir autoridades o de imponer reglamentaciones, las toman los estudiantes que ostentan más poder que todos los demás actores juntos.⁵

Por su complejidad, López Zárate (2013) reconoce que el liderazgo que requieren los rectores dentro de las universidades es distinto al de otro tipo de organizaciones. Estos líderes deben tener la capacidad para lograr consensos y dirimir debates mediante una argumentación que oriente el proceso de la gestión universitaria.

Mediante la construcción y consecución de legitimidad, los líderes pueden lograr equilibrio en la gestión gerencial y alineación de intereses; en consecuencia,

⁵ Para este caso, *poder* se define como la capacidad de un grupo (social o políticamente organizado) de definir y poner en práctica sus intereses y objetivos específicos, incluso contra el ejercicio de resistencia de la capacidad del nivel estructural en el que se fundamenta. (Fachin y Mendonça 2009, 56)

los programas del rectorado funcionan como un mecanismo reductor de los problemas de agencia; lo que evidencia lo importante que es el liderazgo del rector dentro de la gestión universitaria.

Pero la rutina, con su papel simbólico, está presente en muchas actividades institucionales dotándolas de identidad corporativa. Incluso podría concluirse que el desempeño organizacional está condensado en la rutina universitaria que rige los procesos y las actividades que desarrolla la institución. La *rutina* muchas veces tiene mayor presencia y visibilidad que cualquier otro instrumento institucional.

De igual modo, los diferentes tipos de isomorfismo presentes en el sistema universitario ecuatoriano, al actuar como mecanismos que favorecen la institucionalización, condicionan su supervivencia y legitimidad debido a la exigencia en la observancia de la reglamentación y las normativas, y de todos aquellos requisitos y formalidades estatuidas en la LES; por ejemplo, en lo que se refiere a la creación de nuevas universidades y nuevas carreras, a la definición de los órganos de gobierno, o a los mecanismos de evaluación y acreditación.

Las universidades de gestión estatal tienen exigencias adicionales: el control de la ejecución presupuestaria y financiera, las auditorías académicas, la información académica y contable.

Si bien las universidades tienen capacidades de decisión sobre aspectos extremadamente relevantes vinculados a su misión, actividades y relacionamientos, están sujetas a regímenes normativos que limitan su discrecionalidad y regulan su estructura y funcionamiento, sus relaciones con la autoridad de política universitaria y su régimen administrativo. Además, dependen fuertemente de políticas y decisiones de financiamiento adoptadas en otras instancias de gobierno [...] se desarrollan nuevas exigencias en materia de rendición de cuentas [...] por las que las universidades deben exponer ante la sociedad sus criterios de asignación y de uso de recursos, los resultados alcanzados y los costos de los mismos, utilizando para ello indicadores de todo tipo. Información confiable, sistemática y periódica debe ser suministrada a diversos públicos, con nuevas demandas sobre sus órganos de gobierno y sobre la gestión. (Martínez 2000, 25)

Además, las universidades públicas deben someterse a los regímenes de personal, de contrataciones, de manejo de recursos y de rendición de cuentas concernientes al sector público. Para clarificar los mecanismos miméticos que obedecen a fuerzas inerciales, como característica de estos centros educacionales, Martínez (2000) ha elaborado un análisis crítico para referirse a estas fuerzas.

La lentitud con que la universidad suele reaccionar es producto no solo de una percepción parcial de sus problemas de articulación con el resto de la sociedad, sino también de las severas limitaciones estructurales que le impiden insertarse en un mundo en el que la organización, la producción y la diseminación del conocimiento obedecen a lógicas cada vez más distantes de las establecidas en la institución universitaria tradicional. (Martínez 2000, 23)

En Ecuador, el espacio para la innovación institucional es por lo general restringido; esta es vista como adaptación o simple copia de sus similares extranjeras de occidente. Muchas veces, las iniciativas de cambio y variación, son vistas por el sistema como amenazas que pueden desestructurar la institución, es decir, desinstitucionalizarla.

“Los acuerdos a los que se arriba son circunstanciales y deben ser revalidados constantemente. Los sistemas de contrapesos evitan giros radicales en las orientaciones y en las decisiones, muchas veces inhibiendo la innovación”, señala Martínez (2000, , 41). Desde la óptica del nuevo institucionalismo, las organizaciones que han adoptado las formas apropiadas alcanzarán legitimidad y cumplirán los objetivos trazados.

El predominio de la lógica del mercado por sobre la lógica del desarrollo y transmisión del conocimiento se manifiesta en la redistribución de recursos al interior de las universidades en dirección hacia los ámbitos más cercanos a la demanda, con una mayor cantidad de alumnos o con mayores posibilidades de obtención de recursos. (Martínez 2000, 46)

En el sentido que señala Scott (1995), la universidad modela los comportamientos de sus actores, no solo las prácticas formalizadas normativamente, sino también las actividades informales que determinan un sentido de identidad y pertenencia, de percepción y acción que de ella tienen los actores del entorno comunitario, autorizadas para dar legitimidad y asegurar supervivencia.

El hecho de cerrar una institución equivaldría a una ruptura de la institución desde afuera, un proceso de desinstitucionalización para su transformación, sin que esto garantice que la institución que la sustituya esté libre de problemas seculares propios de la vieja universidad ecuatoriana. Las universidades necesitan cambios

institucionales debatidos, consensuados, adaptados y adoptados por la mayoría de los actores, en especial de sus directivos. (Meyer y Rowan 1977)

Aquí el papel de la administración –y del administrador– toma especial relevancia, volviéndose un imperativo la formación de dirigentes enfocados en la razón de ser de las organizaciones: el ser humano. En el caso concreto de las universidades, el líder deberá afinar estrategias hacia resultados concretos y adoptar instrumentos adecuados de gestión, sin aislarse del contexto internacional, como un importante componente del desarrollo integral de la propia universidad y del país.

Desde otra perspectiva, Martínez (2000) pone énfasis en los docentes, investigadores y estudiantes, y en la gestión como instrumento estratégico.

[...] los impulsos renovadores deben provenir de la base institucional: los docentes, investigadores y estudiantes. Son estos actores los que dan forma a la estructuración real de la institución, determinando sus atributos básicos y modalidades de acción.

La tarea actual [de las universidades] es diseñar nuevas formas de articulación con el resto de la sociedad, sumarse como protagonista a la revolución científica y tecnológica en curso y contribuir a alcanzar los objetivos de educación de calidad para todos, equidad, competitividad e innovación permanente, sin renunciar por ello al ejercicio de su función crítica. Para ello debe adecuar sus estructuras y modos de funcionamiento, por lo que la gestión universitaria es un elemento estratégico para superar tales retos. (Martínez 2000, 39)

Un aspecto que debe desarrollar cualquier proyecto investigativo sobre el SNES es el cambio institucional que deseche tenues variaciones marginales sin sustancia para alcanzar nuevas estructuras y culturas institucionales mediante sus propias rutinas y mecanismos institucionalizantes. En este sentido, la función de las universidades, por obligatoria, equivale a un compromiso tanto para la institución cuanto para los actores sociales y la comunidad que la constituyen.

En este camino resulta propicio realizar un ejercicio de resignificación a largo plazo que permita encontrar nuevos conceptos, un nuevo lenguaje, para develar las complejidades institucionales del sistema. Una actitud propositiva en la tarea de construcción de un proyecto investigativo que reconozca y discrimine las construcciones teóricas preelaboradas, e incorpore una mirada compleja y particular, como señala Morin (2004). Es desde allí que hay que comprender las ambigüedades del discurso educativo, en momentos de transición posneoliberales en países de América Latina.

2.1.7. El discurso de reforma en Ecuador

Con el nacimiento de la República en 1830, la universidad estuvo sujeta a una estrecha relación con la Iglesia, su estructura se mantuvo igual hasta que en 1836 el presidente Juan José Flores dictó un decreto sobre educación pública, que liberaba en parte la educación secundaria de su influencia, en cuanto a los contenidos religiosos que allí se dictaban en exclusiva.

Desde ahí, son de considerar los discursos de reforma del presidente Gabriel García Moreno, quien promovió el estudio y la modificación de la Ley de Instrucción Pública, que fue emitida en 1863, sin que sea de su agrado, razón por la cual en su siguiente período, ya como dictador, no dudó en clausurar la Universidad Central del Ecuador, y fundar la Escuela Politécnica Nacional, como estandarte de su visión sobre la educación superior.

La Revolución liberal de 1895 generó importantes cambios –como el laicismo, que suprimió la enseñanza de teología y lenguas clásicas–, y una nueva clausura de la Universidad Central en 1907, luego de la caída de universitarios en protestas contra el régimen.

El 14 de julio de 1925, luego de un largo período de convulsiones nacionales que establecieron varias juntas de Gobierno, y con el antecedente a nivel global de la Primera Guerra Mundial y de la Declaración de Córdoba, que promulgaba la libertad de cátedra, apareció el cogobierno y la autonomía universitaria. La Junta de Gobierno Provisional del doctor Isidro Ayora estableció una Comisión Revisora de la educación superior para que ajuste el modelo universitario a los ideales, condiciones económicas y necesidades de la nación. Esta comisión estuvo integrada por representantes de las universidades y con una participación especial de los estudiantes.

La Junta de Gobierno Provisional, considerando: Que precisa reformar radicalmente la Enseñanza Superior, tanto en lo relativo al régimen funcional y al sistema de estudios mismo, cuanto en lo que se refiere a la división y distribución de materias y a los programas respectivos; Que, en todo lo que significa abordamiento del problema educativo, debe procurarse el concurso mayor posible de los centros de cultura del país, ya que al ramo de la educación pública están vinculados los más vitales intereses de la Nación; DECRETA: Art. 1-Que establécese en la Capital de la República una Comisión Revisora de la Enseñanza Superior, cuya labor consistirá en revisar la Ley Orgánica de Instrucción Pública en la parte correspondiente a dicha Enseñanza, así como los planes de estudios, programas y reglamentos vigentes, tendiendo, principalmente, a que el nuevo

sistema de organización de las Universidades se amolde a los modernos ideales universitarios y a las condiciones económicas y necesidades peculiares de la Nación. Art. 29. La Comisión Revisora se compondrá de un Representante por cada Universidad, debiendo el Ejecutivo designarlo por aquellas que están clausuradas, y de otro Representante por cada Centro Local Universitario de la Federación de Estudiantes presididos todos por el Ministro de Instrucción Pública. Art. 39. Los proyectos que trabaje la Comisión Revisora serán presentados a la Junta de Gobierno Provisional, la cual, si merecieron su aprobación y con las modificaciones que estime convenientes, declarará su vigencia, a contar desde los próximos nuevos cursos escolares de las provincias del Interior y del Litoral. Art. 42 Los gastos que demanden la organización y funcionamiento de la Comisión Revisora se aplicarán a las partidas de Extraordinarios y de Fondos de Reserva del Presupuesto de Enseñanza Superior para el año económico de mil novecientos veinticinco en la proporción que señalará el Ministro de Instrucción Pública, a quien se encarga de la ejecución de/ presente Decreto. Dado en el Palacio de Gobierno, en Quito, a catorce de Agosto de mil novecientos veinticinco. (B. Romero 2002, 27)

La Comisión Revisora estableció el 6 de octubre de 1925 una Ley de Educación Superior, que consolidó por primera vez una posición de autonomía en Ecuador, aun cuando al Ministerio de Instrucción Pública le correspondían las siguientes atribuciones (Ramírez 2016):

1. Sancionar los Estatutos de las Universidades;
2. Integrar personalmente o por medio de un representante los Consejos Universitarios de los planteles de Educación Superior;
3. Decretar la clausura de las Universidades que no funcionaran de acuerdo con este Decreto y sus Estatutos;
4. Refrendar los nombramientos de profesores universitarios hechos por cada Universidad o por la Junta Universitaria;
5. Resolver en última instancia las dudas y consultas relacionadas con las Universidades, en los casos respectivos, que fuera consultados por los Consejos;
6. Aprobar los presupuestos de las Universidades, y
7. Las demás atribuciones que este Decreto le señale.

Estas atribuciones otorgaban autonomía universitaria, pero con presencia súper vigilante del ejecutivo, en una lógica “de autonomía liberal, que buscaba la separación entre universidad y Estado/iglesia” (Ramírez 2016, 52).

La Ley de Educación Superior de 1938 fortalece la posición de autonomía, como lo indica en su segundo artículo:

Las Universidades y la Junta Universitaria de Loja son autónomas, en lo concerniente a su funcionamiento técnico y administrativo, de acuerdo con la presente ley.

El 25 de mayo de 1967 se otorgó mayor amplitud a la autonomía, agregando elementos clave como el del patrimonio universitario. Seguramente, el cuerpo legislativo consideró necesario que para que exista autonomía debía haber independencia económica y, en consecuencia, agregó en la legislación la necesidad de un patrimonio como medio para una autonomía efectiva.

Las Universidades y las Escuelas Politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efectividad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario. Sus recintos son inviolables, y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona. Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y de responsabilidad de sus autoridades. Son funciones fundamentales de las universidades y de las escuelas politécnicas la formación cultural, la preparación profesional, la investigación científica, el planteamiento y estudio de los problemas sociales, educativos y económicos del país, y la contribución al desarrollo nacional.

La Ley de Educación Superior de 1967 incluyó en su declaración el concepto de “comunidad académica”, influenciada por preceptos religiosos como la búsqueda de la verdad y el afianzamiento de valores, siempre con el respaldo de procedimientos científicos y el sustento de una formación integral:

Art. 49.- Las Universidades y Escuelas Politécnicas son comunidades de intereses espirituales que reúnen a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre. Deben realizar una función rectora en la educación, la ciencia y la cultura y contribuir al estudio y solución de los problemas nacionales. Para cumplirla se dirigirán a crear, asimilar y difundir el saber mediante la investigación y la enseñanza, a completar la formación integral del hombre iniciada en los ciclos educacionales anteriores y a formar los equipos profesionales y técnicos que necesita la Nación para su desarrollo.

La educación superior se inspirará en los ideales de la democracia, de la justicia social y de la paz y solidaridad humanas y estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, las cuales se expondrán y analizarán de manera rigurosamente científica.

En 1998 se redactó y aprobó la Constitución Política de la República del Ecuador, que consideró la educación como un derecho irrenunciable de las personas

y deber del Estado, así como área prioritaria de la inversión pública, tal como se señala:

Art. 66.- La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos.

La educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.

La educación preparará a los ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento. En todos los niveles del sistema educativo se procurarán a los estudiantes prácticas extracurriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias.

Esta Constitución fundamentó una “autonomía utilitaria ligada a procesos de privatización y mercantilización” (Ramírez 2016, 52); bajo este marco constitucional y legal las universidades cayeron en una autonomía regulada por el mercado, en donde las exigencias académicas no estuvieron siempre en primer orden de prioridad: el cobro de matrícula y la dependencia del mercado fue una barrera difícil de sobrepasar para las clases con menos recursos.

Desde 2008, el SNES ingresó en una fase de transformación y reforma, bajo la presión de exigencias puntuales de las que sobresale la demanda de eficiencia y eficacia para garantizar pertinencia y calidad, de tal forma que pueda ir al encuentro de las necesidades sociales del país. Para ello, al elaborar los programas de enseñanza superior, se tomarán en cuenta los problemas reales del desarrollo en su contexto cultural.

Estas demandas requirieron identificar los problemas sociales en todas sus dimensiones, para desde ahí diseñar propuestas de investigación científica que logren la autonomía universitaria, la que es denominada por Ramírez (2016, , 53) “la autonomía social-republicana”, y “que busca romper con la dependencia cognitiva, en pro de una sociedad que aprende, genera conocimiento y tecnología para garantizar derechos, satisfacer necesidades y potenciar capacidades”.

Como punto de partida para el análisis, es importante la línea base establecida por el informe del entonces Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), sobre el

Mandato constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional el 22 de julio de 2008, que se enfocó en evaluar las condiciones fundamentales para el ejercicio de la docencia universitaria, teniendo como referencia la necesidad de que esta debe estar “constituida por una verdadera comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio” (CEAACES, 2009). Sin embargo, el informe encuentra precarización laboral y académica en la actividad docente.

Al respecto de la precarización laboral, algunos miembros del CES consideran esta como los excesos en la carga horaria y en la poca remuneración salarial en condiciones de inestabilidad laboral, y la precarización académica, entendida como la debilidad del perfil académico del docente, comparado con el entorno internacional y regional (Ramírez 2016, 335).

La reforma educativa universitaria tiene la visión de una educación superior para todos y durante toda su vida institucional, sin prejuicio de otras inversiones y, ante todo, la considera un bien público; lo que implica, según Ramírez, nueve aspectos a considerar:

[...] su impacto social; la democratización en el acceso, tránsito y egreso; reconectar el Estado al campo de la educación superior; erradicación de lo patriarcal; disminución en el nepotismo; la universidad como espacio común y compartido; el conocimiento como un bien público; la recuperación de la legitimidad en la crítica pública; generación de conocimiento como un proceso de acción colectiva; diversidad”. (Ramírez 2016, 19-23)

En esta dinámica, la Constitución incluyó en su articulado consideraciones que garantizan el derecho de las personas a acceder a la educación superior.

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. (Asamblea Constituyente 2008)

La declaración constitucional de considerar a la educación superior con un eje estratégico, necesaria para el desarrollo nacional, no es la búsqueda *per se*

acerca de un buen vivir sustentado en los valores del capitalismo, sino un buen vivir sustentado en el ser humano como sujeto principal de una sociedad que requiere el soporte de la academia para su evolución.

Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional. (Asamblea Constituyente 2008)

La libertad de cátedra es un derecho constitucional que permite al profesor la inviolabilidad en cuanto a su pensamiento, y permite la expresión libre en el proceso de enseñanza aprendizaje. Se agrega en la declaración constitucional la posibilidad de que los estudiantes puedan recibir programas ajustados a las realidades propias de los pueblos, en cuanto a cultura y lengua.

Art. 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural. (Asamblea Constituyente 2008)

El Art.349 de la Constitución de la República instituye fines y objetivos en el sistema de educación superior, entre ellos los que se refieren al personal docente dentro de un proceso institucional a largo plazo.

Art. 349.- El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente. (Asamblea Constituyente 2008)

De acuerdo al art. 350, establece la finalidad del sistema de educación superior en el marco de un régimen de desarrollo, buscando soluciones para el país.

Art. 350.- El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo. (Asamblea Constituyente 2008)

Por otra parte, el Art. 351 dice que el sistema de educación superior se regirá, fundamentalmente, por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, libertad de pensamiento y autodeterminación en la producción de conocimiento, en un marco de diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científico-tecnológica.

Art. 351.- El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global. (Asamblea Constituyente 2008)

Se establece en la norma constitucional la rectoría de la educación superior por parte del ejecutivo; para ello se crean dos organismos técnicos: uno de planificación, regulación y coordinación y otro para la acreditación y aseguramiento de la calidad; con presencia del 40% de representantes del ejecutivo, y el 60% de académicos; se enfatiza la no presencia en estos entes de representantes de las instituciones objeto de evaluación.

Art. 353.- El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.
2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación. (Asamblea Constituyente 2008)

La declaración de las conquistas universitarias, cuyo antecedente se ubica en la Declaración de Córdoba de 1919, está presente en la descripción del Art. 355, de forma relevante, dentro de un marco orientado a alcanzar una universidad independiente del poder ejecutivo. El articulado constitucional describe una autonomía sujeta a criterios de responsabilidad y solidaridad siempre que esté enmarcada en los objetivos del régimen de desarrollo.

Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

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

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial. (Asamblea Constituyente 2008)

La gratuidad de la educación superior es un aspecto importante en la Constitución de 2008; antes de ella, el pago de aranceles para acceder a la universidad era un aspecto que generaba desigualdad en cuanto al acceso libre a la formación de tercer nivel; ahora es regulado de acuerdo a criterios de responsabilidad académica estudiantil; lo que ofrece igualdad de oportunidades, siempre que haya evidencias de una buena calidad académica.

Art. 356.- La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

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

El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones. (Asamblea Constituyente 2008)

Estos artículos son referentes importantes para conceptualizar una nueva universidad ecuatoriana, y uno de cuyos aspectos claves fue la creación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), que orienta y, a veces, *impone* modelos colegiados de regulación y estándares mínimos de calidad, en consonancia con la LOES y las normativas expedidas por el CES, para implementar propuestas de calidad, democratización y autonomía responsable en la educación de tercer nivel: un bien público, según la Constitución.

La administración del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, desde 2006, introdujo cambios en la arquitectura organizacional desde un enfoque marcadamente estatal, que rebasaba a las organizaciones individuales. La opinión universitaria, en general, confió que el proyecto estaría bien encaminado por cuanto provenía del gobernante de América Latina que mejor conocía la realidad universitaria (en tanto académico, dirigente estudiantil, expresidente de la FEUCE y PhD en Economía). No obstante, el proyecto ha recibido críticas de un sector importante del sistema universitario, que observa en las acciones de Gobierno una tendencia al centralismo y estatismo, especialmente cuando establece indicadores académicos para la evaluación institucional de los centros de educación superior que los considera muy exigentes. También lo acusan de reducir una gran porción de autonomía universitaria y los plazos para ajustarse a sus exigencias de calidad.

Al respecto, Santos y Cevallos, miembros del CES, indican lo siguiente:

Este proceso, como no puede ser de otra manera, ha generado opiniones encontradas, particularmente entre profesores e investigadores titulares que reclaman no tener las condiciones contextuales para la obtención de su grado doctoral, por un lado, y jóvenes profesional y académicos con títulos de maestría y doctorado, muchos de ellos obtenidos en las mejores universidades del mundo, que reclaman su derecho a ser parte del recambio generacional de la universidad ecuatoriana. (Ramírez 2016, 356)

Para analizar el sistema universitario ecuatoriano desde un enfoque que tome en cuenta la relación entre agente y estructura, este estudio fusiona los axiomas de dos corrientes del neoinstitucionalismo: la racionalista, centrada en los agentes, y la culturalista, centrada en la estructura.

El nuevo institucionalismo sostiene que el marco institucional es un contrapeso en la dinámica de cambio que implica la libre actuación de individuos racionales (Powell y DiMaggio 1999). En esta parte, racionalistas y culturalistas ensayan diferentes discursos sobre la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y de la influencia de las instituciones en los resultados. El discurso racionalista enfatiza el rol del agente, en tanto la versión culturalista hace prevalecer el condicionante de la estructura —que se despliega sin que los agentes, individuales o colectivos, puedan controlarla—.

Este trabajo indaga hasta qué punto las instituciones median, injieren, influyen, condicionan, estructuran, intervienen o determinan las estrategias de los actores y de los resultados del juego político o social, definiendo a las instituciones como reglas formales de este recurrente juego. Este estudio plantea un debate para luego proponer la integración productiva de estos dos enfoques, pues cree que la distancia entre las perspectivas racionalistas y culturalistas se puede acortar mediante esfuerzos integrados o complementarios que se aborden desde el análisis cualitativo y sus métodos documentales, bibliográficos y analíticos, sin rechazar los cuantitativos, que los completan. Antes, describo los postulados de las corrientes que orientan la investigación cualitativa, para mostrar las razones por las que la elegí para este estudio.

El institucionalismo racionalista es una corriente que se centra en el actor y concibe a las instituciones como restrictivas, o como productoras de actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (1986, 96). La importancia que esta corriente otorga al actor, al individuo, como sujeto político, ayuda a comprender los principios que guían su comportamiento.

El comportamiento de cada actor es una respuesta al de sus similares, es una respuesta a la estructura institucional prevaleciente. Los actores, al cambiar sus estrategias, influyen en la estructura institucional, lo que repercute en los resultados de la política. Por tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores, producto de sus preferencias. De ahí, que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social (Shepsle 1986).

Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos para lograr sus fines; por consiguiente, condicionan el comportamiento del agente (individual o colectivo) en su tarea de crear las reglas de acuerdo a sus intereses y esquemas de preferencia, lo que a la vez permite seguir procesos de forma optativa para, precisamente, crear estas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, la que, a su vez, transforma la organización.

El institucionalismo culturalista sostiene que las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan. Así, se desarrolla una explicación alternativa de los mecanismos que permiten operar a las organizaciones y decidir a los individuos, pues “ella plantea que la racionalidad en la formación de intereses está moldeada, institucionalmente hablando” (March y Olsen 1989, 15).

Según el enfoque culturalista, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan los resultados del juego político. Es importante resaltar que las instituciones no solo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores, que no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones (March y Olsen 1989, 17).

Por su parte, las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales. Las instituciones solo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios.

Cristina Zurbriggen (2002), lo clarifica:

[...] lo relevante en este enfoque no es analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. De esta manera, la unidad de análisis desde la perspectiva histórico-institucionalista no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones. (Zurbriggen 2002, 45)

Siguiendo esta línea, algunos autores ponen énfasis en el Estado, otros en la relación Estado-sociedad, y otros en los elementos constitutivos de las normas, reglas, ideas, rutinas y valores (Zurbriggen 2002).

Desde la perspectiva integradora entre actor y estructura, el planteamiento propuesto en este estudio sugiere crear puentes entre las dos aproximaciones teóricas que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o complementarios, para matizar el debate acerca de agente y estructura, con propuestas que reconozcan las limitaciones de enfoques más cercanos a la elección racional o culturalista, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto a su cultura, del mismo modo que tampoco siguen de forma automática las reglas o normas de una institución.

Con estos insumos propongo profundizar el análisis de la resignificación de las presiones institucionales y su efecto en la carrera académica del docente durante los procesos de des- y re- institucionalización e institucionalización del sistema universitario. Los docentes no son sustancialmente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo (Zurbriggen 2002). Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado en reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos.

Por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper ciertas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas ofrecer respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Zurbriggen 2002, 47).

2.2. El campo institucional

Se entiende la organización como “un sistema socio técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido”, conforme Schlemenson (1988, 38-9). O, parafraseando a Barnard (1938), la organización es una herramienta, un instrumento racional diseñado para realizar un trabajo.

Se entiende por institución, en cambio, al proceso por el cual las organizaciones se infunden de valores, en la medida en que estas simbolizan las aspiraciones de los miembros de la comunidad, haciéndolos sentir parte de ella con

identidad (Selznick 1971, 19). Como tal, se entiende a la institución como una estructura social formada por individuos u organismos que de alguna manera restringen el medio ambiente, de acuerdo a sus intereses, en la medida en que estos se ajusten a sus valores (Meyer y Rowan 1977, DiMaggio y Powell 1983, Scott 2001).

Por *campo organizacional* debe entenderse a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares. Es un espacio que concentra a actores afines motivados por un mismo interés. Es la “comunidad de organizaciones que forman parte de un sistema cuyos participantes interactúan con mayor frecuencia entre ellos, que con otros actores fuera del campo” (Scott 1995, 56).

El concepto de *campo institucional* es clave en el institucionalismo, por cuanto explica los patrones de competencia, influencia, coordinación, las corrientes de innovación inter-organizacional, que definen fronteras dentro de las cuales ocurren estos procesos (Burt 1983, Powell y DiMaggio 1999).

El concepto de campo institucional cobra relevancia en el análisis que encuentra campos de influencia mutua entre las organizaciones del sistema educacional, a veces atrapadas en su ambiente por fuerzas coercitivas o culturales (Scott 1995, Zucker 1989), cuyas fronteras influyen en la selección de los modelos a seguir o en la elección de las organizaciones con las que quieren compararse, que, en el caso del sistema universitario, se ubica fuera del mercado, pero dentro de un campo que interviene en la producción de servicios que demanda este.

¿Cómo descifrar esta paradoja? La respuesta podría sustentarse en el surgimiento de un conjunto de organizaciones en torno a un sistema que vincula estas organizaciones con otras ajenas, pero que se comprometen a apoyar, supervisar o establecer la política hacia el sistema (mercantil, o sin fines de lucro). Esto es un paso decisivo en la institucionalización de las formas organizacionales.

Este aspecto se da inclusive al interior de las organizaciones, donde se producen campos más pequeños: la estructura del sistema universitario tiene claramente diferenciada la función administrativa de la investigativa, docente y de extensión. Esto “genera nuevos cuestionamientos sobre la forma en la cual es posible generar procesos de cambio de gran envergadura, particularmente por

múltiples y muy complejas razones, entre ellas la necesidad absoluta de cambios en las políticas gubernamentales en países occidentales” (Carvajal y Amaya 2005, 39).

Para entender la institucionalización de las formas organizacionales “debemos entender primero la institucionalización y estructuración de los campos organizacionales” (Powell y DiMaggio 1999, 176), además de presentarlos como eventos importantes dentro de ella.

Powell y DiMaggio recomiendan primero describir algunos aspectos de la estructuración de un campo organizacional –estructuración históricamente anterior a los procesos de isomorfismo institucional– “para ello se ha comprobado la importancia de los modelos de difusión comprometidos a acelerar y conformar el proceso de difusión. Este segundo aspecto tiene que ver con las tensiones dentro del proceso de institucionalización” (176).

Los procesos de construcción de campos organizacionales proporcionan una visión del cambio institucional que hace hincapié en la evolución institucional que no es ni impuesta ni conflictiva, sino que se muestra como un proceso de construcción aceptado que define los campos y los encausa hacia trayectorias que conducen a desarrollos naturales (Brint y Karabel 1999, 334).

Se entiende por *campo institucional educativo* el espacio en el que se desarrollan las interrelaciones de construcción de competencias propias de la academia, los procesos de formación de docentes y directivos, así como la propuesta de reforma a la que asiste la institución. Es un proceso que tiene lugar en un tiempo histórico determinado, donde los actores sociales involucrados (estudiantes, directivos, docentes, personal administrativo, alumnos egresados) establecen diversas relaciones desde el campo que ocupan, desplegando las capacidades formativas, siendo las capacidades más predominantes lo académico (conjunto de conocimientos que tienen los actores), lo cultural (innato de la sociedad a la que pertenecen y en la que interactúan) y lo simbólico (necesario en la construcción de identidad del docente y del directivo), en determinado momento histórico.

Al examinar el campo universitario, afirma que...

el campo universitario es un locus de relaciones que involucra como protagonistas a agentes que poseen la capacidad de gestar y producir prácticas universitarias, o sea, una modalidad de producción consagrada y legitimada. Es un espacio social institucionalizado, delimitado, con objetivos y finalidades específicas, donde se

instala una verdadera lucha para determinar lo que pertenece o no a ese mundo y donde son producidos distintos *enjeux* de poder. Las diferentes naturalezas de capital y las disposiciones académicas generadas y actuantes en el campo se materializan en las tomas de posición, es decir, en el sistema estructurado de las prácticas y de las expresiones de los agentes. (Catani 2009, 11)

El campo universitario está relacionado con el aparato institucional, coordinado por el Estado, que garantiza la educación superior como un servicio público y de prioridad nacional, involucrando el conjunto de instituciones de educación superior, públicas y privadas, en sus más diversos niveles, formatos y naturaleza; las agencias financiadoras y de fomento a la investigación; los órganos estatales de evaluación de políticas educacionales; la SES, el CEAACES, el CES, la SENPLADES, la asamblea universitaria, los comités regionales, las redes universitarias. Estos constituyen, a su vez, una forma típicamente burocrática de consulta, en que los agentes del Estado conservan para sí la prerrogativa de tomar decisiones individuales que aporten a la construcción de un sistema de educación superior adecuado a los requerimientos del país.

Los procesos de construcción de campos organizacionales, desde el surgimiento de un “conjunto de organizaciones como una *industria* de redes formales e informales que vinculan estas organizaciones [con otras] que se comprometen a apoyar, supervisar o establecer la política hacia esa industria” (Powell y DiMaggio 1999, 198).

Estos procesos se convierten en una estructuración de los campos organizacionales, considerado un paso decisivo en la institucionalización de las formas organizacionales. El campo organizacional es el resultado de la interacción de los principales actores sociales que participan en él; para ello, cada uno buscará validar sus objetivos.

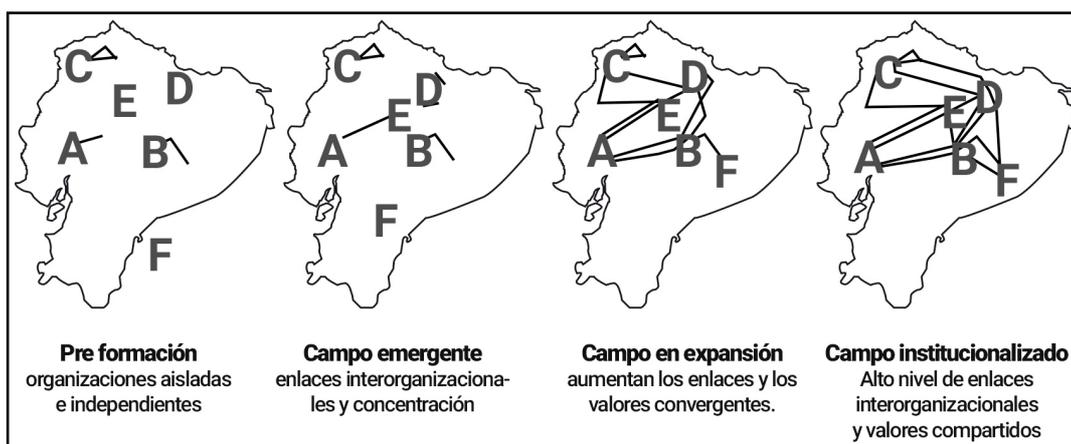
En el gráfico cuatro podemos observar cómo el incremento de enlaces entre las organizaciones permite alcanzar un campo institucionalizado donde los valores son compartidos. Los enlaces y los valores son dados a través de estructuras de dominación claramente definidos, información relevante compartida, objetivos similares entre las organizaciones.

Estos autores proponen que los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional o *estructuración*, consiste en cuatro etapas:

[...] un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones que están en una empresa común. (DiMaggio 1991, 106)

Gráfico 4.

Evolución del campo organizacional



Fuente: Carvalho e Vieira (2003, 19).

Elaboración: El autor.

2.3. Crítica y discurso

Analizar el *discurso* se ha vuelto una construcción importante dentro de la arquitectura de las ciencias sociales,⁶ –en este caso, dentro de la teoría institucional–. Los investigadores se enfrentan a discursos de diversa naturaleza que requieren herramientas metodológicas como la lingüística o la semiótica para su análisis e interpretación, y para explicar las relaciones internas y externas de las

⁶ Las disciplinas científicas que se ocupan directa o indirectamente del análisis del discurso, están presentes desde la antigüedad clásica, con la poética y la retórica que estudian las estructuras y funciones estéticas o persuasivas de los textos literarios y discursos, como en la actualidad lo hace la estilística y los estudios literarios. La teología y la jurisprudencia emplean textos especiales que requieren interpretación. La lingüística se interesa por la estructura gramatical de las oraciones. La psicología y la pedagogía toma en cuenta las maneras de comprensión, retención o reelaboración de textos. La investigación de los *mass media* se preocupa por los efectos que los textos provocan en los comportamientos de los receptores, mientras que la sociología analiza los textos en la interacción social, en particular en las conversaciones cotidianas y a través de formas textuales y de comunicación en distintas situaciones o instituciones. En la actualidad, la antropología lingüística se interesa por la relación entre lengua, pensamiento y cultura, y la etnografía de la comunicación, plantea que la competencia lingüística se ha de entender como una parte del conjunto de conocimientos y habilidades que componen la competencia comunicativa, a su vez parte de la competencia cultural.

formas de comunicación y uso de la lengua, tal y como suelen analizarse en las distintas disciplinas.

La valoración epistémica del lenguaje y la importancia teórico-metodológica de los estudios del discurso contribuyen “a superar su opacidad frente al mensaje implícito [...] sabemos que el lenguaje no es transparente, los signos no son inocentes, que la connotación va con la denotación que el lenguaje muestra pero también distorsiona y oculta, que a veces lo expresado no refleja directamente lo pensado y a veces solo es un indicio ligero, sutil, cínico” (Santander 2006, 2).

Siguiendo esta línea, hay que tomar en cuenta, de acuerdo a Weick (2000), que los intereses individuales expresados en una lengua compartida imprimen *tangibilidad* a los significados construidos.

En la tarea de describir los textos, en determinados casos interesa más las estructuras textuales, en otros, en cambio, su función. Este estudio se interesa por la función que cumple el lenguaje como vehículo de construcción, comprensión y transmisión de la realidad, “el rol del lenguaje en la constitución de la realidad es por lo tanto central, y todos nuestros intentos por construir la verdad deberían ser vistos por lo que son: formas de discurso” (M. Parker 1992, 3).

En la descripción de los textos, el interés también se centra en la relación entre la función y los efectos que producen los textos discursivos contenidos en tratados, documentos legales y entrevistas a los actores, lo que implica algo más que el procesamiento de las palabras, oraciones o estructuras (texto); implica además acercarse al contexto para desentrañar lo que hay detrás, y poder leer entre líneas la intención real del mensaje implícito.

El uso del lenguaje y la comunicación se produce bajo la forma de textos, de diferentes tipos o estructuras textuales que se muestran en varias condiciones, funciones y formatos: conversaciones, *papers*, artículos de prensa, memorias, narraciones, novelas, poesías, textos publicitarios, discursos, manuales, instrucciones de uso, libros de texto, inscripciones, títulos, textos especializados, reglamentos, etc.

Al tratar de explicarnos la problemática social, el discurso es el lugar donde el poder, los prejuicios, los estereotipos y las representaciones negativas se reproducen, y lo discursivo cobra una dimensión crucial al establecer los vínculos y las relaciones sociales. Esto otorga mayor pertinencia al aporte teórico y metodológico de este estudio en el análisis del discurso, que intenta responder dos

preguntas, una de naturaleza interpretativa y otra metodológica: ¿Por qué analizar el discurso? ¿Cómo analizarlo? Pero, antes, hay que definir el término.

El *discurso*, oral o escrito, es la práctica social que convoca a los actores a hacer uso del lenguaje en interdependencia con el contexto lingüístico, político o sociocultural, para cumplir un propósito determinado. Esta definición construida en el desarrollo de este trabajo, tiene la intención de aclarar dos conceptos relacionados: comunicación oral y escrita, lingüística del texto (léase discurso); estos conceptos son de interés para el institucionalismo, y para entender la acción de los actores no solo en ámbitos académicos universitarios sino en todos los espacios profesionales donde la discusión y la negociación ocupan lugar predominante.

Al respecto, algunas universidades acogen programas que forman profesionales en ciertas habilidades, como hablar y escribir correctamente, de las que en muchas ocasiones depende el éxito o fracaso de un proyecto, debido a la importancia de la transmisión de discursos provistos de información relevante, expresada desde un aspecto claro, conciso, concreto y oportuno, que logra superar el riesgo de malentendidos, incomprensiones o demagogia.

El DRAE define discurso (en la séptima acepción) como la serie de palabras y frases empleadas para manifestar lo que se siente y piensa desde una determinada doctrina, tesis o punto de vista (DRAE 2008). En otros espacios, el concepto ha sido sintetizado en dos palabras: frases enunciadas. En algunos casos, incluso se ha utilizado como sinónimo de ideología (Todorov 1981).

En suma, el discurso muestra con objetividad cómo se expresan los diferentes grupos culturales, étnicos o sociales, en un momento histórico determinado. Entender el discurso desde los inicios de la humanidad a través de los tiempos, desde las formas más espontáneas hasta las más elaboradas, es una tarea de la sociología, la politología, la antropología o, incluso, el institucionalismo.

La perspectiva teórico-metodológica específica de este estudio es el análisis crítico del discurso, desarrollado en Europa en la década de 1980 por Norman Fairclough, Ruth Wodak y Teun A. van Dijk, en su afán de afinar la percepción que se tenía sobre los hechos lingüísticos y los usos comunicativos que tienen lugar en la elaboración del discurso, explorando los mecanismos que subyacen en la palabra y los procesos de interpretación de los enunciados discursivos.

Para ello, se inicia el tema con unidades de análisis del discurso, la caracterización de sus modalidades, el texto y el contexto, las personas discursivas y los procesos de manifestación de intenciones e interpretaciones. El trabajo de Teun A. van Dijk (2009), Friedland y Alford (1999), junto al de Helena Calsamiglia Blancáfort y Amparo Tusón Valls (2002), sobre el tema, avalan la argumentación teórica-metodológica.

Como el discurso tiene que ver con el contexto, este interactúa con situaciones, objetos de conocimiento, identidades étnicas, modelos sociales y más eventos que forman parte de la relación entre las personas y su contexto. Del mismo modo que el discurso ayuda a mantener y reproducir el statu quo, contribuye también a transformarlo.

No obstante, el análisis crítico del discurso no debe concebirse como una receta aplicada en procesos metodológicos de interpretación y cualificación de investigación social. La diferencia con el análisis de contenido radica en su cualidad de observar y ser sensible a los contextos, al doble sentido, a la ironía, en suma, a una especie de *agenda oculta*. Mientras que para el análisis de contenido, la *palabra* es transparente en tanto manifestación de conceptos subyacentes, para el análisis del discurso la palabra no puede escapar de la teoría compleja del lenguaje que enfatiza prácticas ideológicas y sociales (Iñiguez y Antaki 1994).

Para Foucault (1979), el discurso que hablan los sujetos es condicionado por las instituciones que tienen el poder de almacenar y distribuir las cosas que son dichas. El hombre es un ser social y, en el proceso de interactuar con los otros, no solo habla para expresar sus conocimientos y deseos, tampoco registra pasivamente lo que otros dicen, sino hace de la comunicación una interacción social permanente, donde el oyente, mediante el discurso escrito u oral, se siente influido por el hablante.

Lo que se denomina “materialidad de los signos” sirve a los especialistas en el lenguaje para explicar algunos efectos que tienen los discursos sobre la realidad social. Esta materialidad está constituida por signos de diferente naturaleza, no solamente lingüística.

Mi estudio identifica a las instituciones mediante la clase de textos que estas producen, por ejemplo: una empresa de productos farmacéuticos produce textos distintos a los que produce el movimiento palestino. Estos textos no solo tienen un

contenido diferente, también son diferentes su estilo y otras operaciones retóricas (T. Van Dijk 1976).

Un vasto repertorio discursivo comunicativo está a disposición de los actores, de este se selecciona la modalidad que esté de acuerdo a los parámetros contextuales ambientales, las características de los destinatarios, o a parámetros “de tipo cognitivo y sociocultural, dinámicos [...] sujetos a revisión, negociación y cambio” (Calsamiglia y Tusón 2002, 6).

Este amplio repertorio entra, por lo general, en conflicto con eventos como la heterogeneidad lingüístico-discursiva regulada por normas gramaticales, pero también por normas y principios de carácter ideológico o sociocultural que orientan la construcción de la trama discursiva apropiada a cada ocasión de comunicación (Calsamiglia y Tusón 2002, 8).

Estas son algunas aristas de la complejidad que entraña el análisis del discurso. A las que se debe adjuntar otras características derivadas de los procesos interactivos expresados en forma verbal o no verbal, de forma directa o velada; de su participación en la red de relaciones de poder y sus variables discurso y cambio, discurso y poder, discurso y resistencia; en fin, discurso y dominación, que se abordarán posteriormente.

Michael Foucault (1979) trazó de forma didáctica la conexión histórica entre discurso y poder. Luego, otros autores concluyeron que el discurso está ligado estrechamente al tema del poder, y “vinculado por medio del concepto de disciplina, que incluye tecnologías de control, mecanismos de normalización y de reconstitución del sujeto humano y nuevas clases de ciencias humanas” (Friedlan y Alford 1999, 371). A propósito, los autores mencionados, en su análisis hermenéutico de la sociedad a partir de la antropología cultural, citan textos de Foucault (1979), donde se refieren al dualismo de las ciencias humanas (entre sujeto-objeto), al delinear la materialidad del discurso, o la materialidad de los signos, como dicen los semiólogos.

Las ciencias sociales y la teoría institucional pueden examinar el discurso desde las prácticas socioculturales, donde interactúan diversas culturas e ideologías sin perder identidad, en una suerte de unidad en la diversidad. El llamado *enunciado* es como la unidad básica de análisis del discurso, entendido como el producto concreto de un texto destinado a cierto grupo, donde un enunciado está determinado por el anterior, así como por el escenario en que tiene lugar.

Los enunciados se combinan entre sí para formar textos, orales o escritos. El texto, así, está constituido por elementos verbales combinados, que forman una unidad comunicativa, intencional y completa. La particularidad del análisis discursivo reside en un principio general que asigna sentido a la escritura; los elementos cognitivos, sociales y lingüísticos se articulan en la formación del discurso. Las lenguas viven en el discurso y a través de él. Y el discurso –los discursos– nos convierten en seres sociales y nos caracterizan como tales. (Calsamiglia y Tusón 2002, 8)

Siguiendo el pensamiento del pensador francés –Foucault–, la gobernabilidad aparece como una forma moderna del discurso y de la práctica institucional orientada al control y regulación de la población con el objetivo de mejorar la productividad, por tanto, el sustento teórico está relacionado con la economía política y sus medios técnicos dominantes, como los aparatos de seguridad del Estado (Foucault 1979).

Cuando este autor se refiere a la gobernabilidad, la define como una de las formas modernas del discurso y de la práctica institucional “orientada a la regulación de la población con el objetivo de una productividad colectiva incrementada. Su ciencia es la economía política, sus medios técnicos dominantes son los aparatos de seguridad del Estado” (Foucault 1979, 79). Su análisis del tema del discurso y del poder, y en cuanto a la sociedad moderna, separa la gobernabilidad –que llama *biopoder*– de cualquier configuración institucional particular.

Asimismo, los movimientos del sujeto en el espacio y en el tiempo, estarían conformados por el poder regulativo del Estado. Este análisis se concentra en el poder y los campos de confrontación, no en el poder sin acción, sin conflicto, que al permanecer atrapado en el tiempo histórico “los [actores] permanecen en silencio, solo oímos las voces de sus vigilantes más sofisticados, por lo general respaldados por el poder del Estado. No se refutan los discursos dominantes, se mueven en el tiempo según una lógica alquimista de signos y símbolos” (Friedlan y Alford 1999, 372).

En la actualidad, el discurso desempeña un papel fundamental no solo en las relaciones interpersonales enfrentadas en la lucha por el poder, sino en la organización de la sociedad en su conjunto: el orden jurídico y administrativo, los

medios de comunicación de masas, la política y la educación, donde el discurso oral y escrito media y fundamenta la vida social.

Finalmente, la importancia de analizar el discurso radica en la necesidad de entender la especificidad histórica e institucional de las categorías primarias de su análisis, para superar el riesgo de elaborar únicamente la racionalidad de las instituciones que se estudian y, como consecuencia, convertirse en actores de su reproducción. Porque los discursos no solo constituyen a los individuos, sino también parecen determinarlos, “el discurso convierte a los actores en seres sociales y les caracteriza como tales” (Friedlan y Alford 1999, 373).

2.4. Discurso y poder

El estudio del poder es uno de los más antiguos y controvertidos temas de las ciencias sociales, se encuentra impreso en los primeros escritos de Platón y Aristóteles. Este estudio se orienta a la forma cómo evoluciona el poder en el discurso, usándolo como categoría de análisis. El tema *discurso y poder* se aborda en la publicación de Fowler (1979), sobre el análisis de las condiciones y formas en que se reproduce el poder en las sociedades, y cómo los textos, las conversaciones o el discurso público de científicos sociales, periodistas o políticos, influyen en las personas y legitiman sistemas reproductores de desigualdad social.

En esta reflexión cabe incluir la categoría *control*, para demostrar que quienes ostentan condiciones para intervenir en la elaboración de los discursos educacional, científico, político, de los medios, también pueden controlar sus contenidos y, por tanto, controlar la opinión pública. Al respecto, Van Dijk (2009, 13) propone que “el poder está relacionado con el control, y el control del discurso implica un acceso preferencial a su producción y, por consiguiente, a sus contenidos y su estilo y, por último, a lo que piensa el público”. Esto clarifica la estrategia aplicada, tanto para que el discurso y las estructuras sociales se mantengan vigentes, como para que las propuestas de cambio, consideradas constructivas y propositivas, se apliquen en el contexto cultural-ambiental en las que se halla inserto.

En esta misma línea: “el poder está relacionado con el control, y el control del discurso implica un acceso preferencial a su producción y, por consiguiente, a sus contenidos y su estilo y, por último, a lo que piensa el público” (T. Van Dijk 2009, 13). Lo que implica, además, entender de qué modo el discurso afecta a las

estructuras sociales y cómo comprende la gente tal estructura social, inserta en un contexto determinado.

Teun A. van Dijk (2009), siguiendo a Roberto Fowler (1998), define *poder* a partir de la noción de *control*, refiriéndose específicamente al “control que ejerce un grupo sobre otros grupos y sus miembros” (T. Van Dijk 2009, 30). ¿Cómo se opera dicho control? La respuesta remite a un discurso elaborado puntualmente para lograr control social a través de lo que el autor denomina *control mental* (358).

Desde esta perspectiva, el autor entiende la conducta de los actores como derivada de su mente, es decir, en tanto el discurso logre controlar la mente humana en sus distintos niveles (la memoria, lo cognitivo), ese control se proyectará en sus acciones.

La lectura sobre este tema es mucho más compleja de cómo se presenta. En términos estrictos, los discursos no son herramientas capaces de determinar los contenidos mentales: alguien que lea o escuche un texto que comunica cierta ideología o creencia no significa que adopte tal creencia; de ahí la necesidad de reiterar la característica de que es un fenómeno más complejo, que obliga a procesarlo por medios psicológicos, simbólicos y contextuales, porque “si el discurso controla las mentes y las mentes controlan la acción, para quienes ocupan el poder, controlar el discurso es absolutamente esencial” (31).

Los factores de procesamiento contextual son los que están fuera del texto, los que forman parte de la estructura social, de la realidad cotidiana, y que generalmente ayudan a la organización interna de los contenidos mentales. Operacionalmente, el enfoque –desde lo contextual– invita a conectar el discurso con la vida psicológica y social de los actores.

Deutsch (2002, , 56), define *poder* como la capacidad que tiene un individuo o una organización para imponer extrapolaciones o proyecciones de su estructura interna en su entorno. Roberto Fachin y Ricardo Mendonça (2009), en el libro *Selznick, una visión de la vida y obra del precursor de la perspectiva institucional en teoría de la organización*, examinan la definición desde el comportamiento de los sujetos cuando se insertan en una organización en la que prevalecen relaciones de autoridad “de manera que los objetivos, intereses o valores se cristalizan en una relación en la que se coloca desde el principio la problemática de la legitimidad colectiva, aunque su construcción no seguirá los mismos supuestos” (Fachin y Mendonça 2009, 56)

Para Parsons (1991), el poder garantiza el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las unidades de control en un sistema de organización colectiva cuando estas se legitiman por su influencia en los objetivos colectivos.

Weber (2002, 78) reconoce que el concepto de poder es amorfo, y que en sociología el término se refiere a la “probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun en contra de la resistencia”. Para este autor el *poder* implica el estudio de los conceptos de dominación, sumisión y disciplina, autoridad, coacción y legitimidad.

Este estudio propone la definición de poder que dice que es la capacidad que ostenta una clase social, un grupo organizado o un actor para desplegar estrategias que puedan influir en sus semejantes, tendiente a alcanzar sus propios intereses específicos, enfrentando a la resistencia.

Empero, la producción, consumo y distribución de las prácticas discursivas –sean escritas u orales– cuenta con otros componentes que se encuentran investidos de poder e ideología, donde la asignación arbitraria de determinados signos y significantes, obedecen a objetivos puntuales de carácter político y social (Fairclough 1998, 77).

Para Van Dijk (2009) la ideología es el fundamento de la práctica social expresada mediante el uso del lenguaje discursivo, y está vinculada estrechamente con la noción de poder. Lo que se busca es descubrir dónde se encuentran y la forma cómo se expresan las ideologías implícitas en el discurso, y los intereses diversos.

Los factores de procesamiento contextual se refieren a los que están fuera del texto, los que forman parte de la estructura social, de la realidad cotidiana, y que generalmente ayudan a la organización interna de los contenidos mentales. Operacionalmente, el enfoque –desde lo contextual– invita a conectar el discurso con la vida psicológica y social de los actores (T. Van Dijk 2009).

Este autor fundamenta algunas propuestas sobre las formas de reproducción discursiva del poder ejercido por la elite, para especificar no solo cómo se ejerce el poder en la sociedad de manera general sino en formas de *abuso del poder*, para concretar formas de dominación mediante un uso ilegítimo del poder ejercido por la elite dominante aliada a las instituciones legislativas, etc., lo que conduce a formas de inequidad e injusticia social (T. Van Dijk 2009, 30). “Si pretendemos criticar el discurso dominante de la elite y a sus autores y organizaciones tenemos que tener

muy claro por qué y de qué manera ese discurso es ilegítimo, por qué y de qué manera viola las normas y valores fundamentales de la sociedad” (T. Van Dijk 2009, 12).

El análisis crítico del discurso (ACD) se interesa en la dimensión negativa del uso del poder; es decir, en el abuso del poder (léase dominación) a través del discurso (T. Van Dijk 2009), practicado por políticos que lo aprovechan para sacar ventaja del ejercicio legítimo del poder, en cómo abusan ciertos profesionales de sus conocimientos o cómo los medios de comunicación privados manipulan, desinforman y adoctrinan de acuerdo a intereses particulares.

El discurso al mismo tiempo que ayuda a mantener y reproducir el statu quo social, puede también contribuir a transformarlo (Calsamiglia y Tusón 2002, 5). Si se aborda el discurso desde una dimensión negativa, que alimenta formas de dominación, estas están presentes en la propaganda o en la seudociencia que mezcla en el discurso verdades con mentiras, lo malo con lo bueno.

La noción de discurso elaborada por Foucault (1979) da cuenta de los procesos sociales involucrados en la producción de significado y de posiciones institucionales y personales. Es la razón por la que el discurso revela, al mismo tiempo, la posición y los puntos de vista de los sujetos que se expresan de forma oral o escrita.

El discurso no solo se refiere a lo que puede ser dicho, también alude a quién puede hablar y ser escuchado, y su relación con el ejercicio de autoridad (M. Rodríguez 2012, 18). El discurso es portador de herramientas que otorgan significado a las relaciones culturales. Alimenta la subjetividad, pero también las relaciones de poder (Ball 1993, 6).

En suma, el discurso crea significados a partir de las prácticas institucionales, de modo que las posibilidades de significación están marcadas por la posición social e institucional de quien los usa. (Ball 1993)

Como se ha anotado, el discurso se construye a partir del juego de inclusiones y exclusiones. Semejante configuración posibilita o limita, incluye o excluye, relega o incorpora, lo cual permite que en su seno se modifique el sentido de los términos y los significados. “Al organizarse y combinarse de un modo peculiar, se limitan las posibilidades de pensamiento y se descartan alternativas” (M. Rodríguez 2012, 22).

El discurso crea lazos antagónicos con otras prácticas discursivas. Es, a la vez, producto e instrumento del *poder* en un contexto discursivo determinado, pero al mismo tiempo es un elemento de resistencia que le sirve a quien detenta el poder para aproximarse al planteamiento opuesto (Ball 1993). Estos insumos conforman el análisis social y político del discurso.

El discurso es el canal esencial para que las personas se comuniquen y puedan modificar sus creencias y maneras de actuar (Tomasello 2009). Tanto el control mental individual como el control mental colectivo (social), que ejercen los grupos de poder, se *operativizan*; es decir, se hace posible su aplicación, por las características de la mente humana.

El discurso persuasivo transmite cláusulas y enunciados que pueden inducir cierta información al oyente o lector que la elite quiere que este incorpore en su cuerpo de conocimientos. Para lograr ese objetivo se debe cuidar mucho la selección de las palabras, el estilo literario y la construcción de la estructura argumental, su fondo y forma.

No obstante, por más esfuerzos que haga la elite para cumplir estas condiciones, su discurso no siempre convence ni determina de modo estricto una interpretación favorable que respalde el mensaje; así “los receptores pueden ser bastante autónomos y variables en la interpretación y uso del texto y del habla” (T. Van Dijk 2009, 162). Esto obedece a que la comprensión textual no depende solo de los contenidos discursivos sino también de los conocimientos previos del lector o del oyente, de sus procesos inferenciales, de su intelecto, de sus actitudes, y de sus propios intereses y metas.

En la práctica, pocos receptores aceptarán de modo pasivo las opiniones contenidas en discursos específicos, debido a que “en un marco de análisis crítico del discurso, el ‘control de la mente’ implica más que la simple adquisición de creencias sobre el mundo por medio del discurso y la comunicación” (T. Van Dijk 2009, 162). A continuación menciono varias condiciones que propician y mantienen el poder y el dominio mediante el discurso, tomadas de Van Dijk (2009, 162):

- A menos que sean inconsistentes con sus creencias y experiencias personales, los receptores tienden a aceptar los conocimientos y opiniones transmitidos por el discurso de las fuentes que consideran autorizadas, fidedignas y creíbles.

- En algunas ocasiones los actores están obligados a ser receptores del discurso; por ejemplo, en la educación, en las instrucciones para cumplir determinado trabajo, etcétera.
- En muchos casos no existen otros discursos o *mass media* que suministren información provista de planteamientos alternativos.
- Los receptores pueden no contar con el conocimiento y las creencias necesarias para desafiar y contrastar los discursos que se ofrecen a diario.

El control discursivo de la mente puede concretarse en formas de poder y dominio que ejercen grupos hegemónicos sobre receptores –la mayoría– que carecen de alternativas discursivas provenientes de fuentes habladas o escritas diferentes a las oficiales.

Este estudio ha tomado en cuenta la condición de control de la mente ampliamente contextual, no discursiva, la dimensión contextual que influencia en la interpretación del discurso, donde los receptores asignan a los hablantes o escritores un conocimiento socialmente compartido, que otorga legitimidad y refuerza la credibilidad de quien emite el discurso, mediante una construcción de modelos conceptualizados como *verdaderos*. Para Hatch (1997) la *legitimidad* es un elemento de vital importancia para las organizaciones y debe estar presente en la toma de decisiones.

Algunos autores consideran que la legitimidad de las instituciones viene marcada por la identidad de sus prácticas organizacionales. Luego, los cambios de identidad que pudieran suscitarse afectan su legitimidad.

Foucault (2012, 19) se refiere al dominio mediante el poder político como parte de un engranaje social “mucho más profundo de lo que se sospecha”, que al encontrarse provisto de centros y puntos de apoyo invisibles “puede ser que no sea suficiente con sostener que, detrás del gobierno [...] hay una clase dominante. Es necesario situar el punto de actividad, los lugares y las formas en que se ejerce esta dominación”, si se quiere coartar su existencia.

En la propuesta contenida en el libro *El poder, una bestia magnífica*, Foucault (2012) no se refiere a una teoría política que orienta a las personas sobre determinado modo de pensar o de obrar; este autor únicamente describe los escenarios en los que la acción política puede resultar necesaria y funcional.

Entender la reproducción del dominio y la desigualdad social que surge del discurso, y resistirla, es el objetivo del ACD, para ello es preciso entender la complejidad de las relaciones entre discurso y poder, sabiendo que los grupos poderosos tienen acceso a un discurso público vedado a los receptores, que son la clase social mayoritaria.

Los grupos poderosos tienen acceso preferente al discurso público; lo que no ocurre en regímenes democráticos donde diversos grupos compiten por el poder; entonces, “cabe esperar contradicciones en el proceso descrito, comprendidas muchas formas de lucha y resistencia. No hay un único grupo que controle todo el discurso público por completo; e incluso si lo hubiera, el discurso puede con frecuencia controlar solo marginalmente la mente de los grupos dominados” (T. Van Dijk 2009, 170).

Es innegable que los grupos subalternos también tengan sus propios intereses, y a veces son capaces de reacciones fuera de todo pronóstico. También es posible, de acuerdo a Van Dijk (2009), que algunos sectores de los grupos de poder muestren solidaridad con los grupos dominados y los apoyen en su lucha contra la desigualdad. Pero tan pronto logreen asegurar su influencia sobre la clase subalterna y erguirse como un contrapoder, se mostrarán tal como son alineándose a la clase a la que pertenecen para proteger sus intereses. La historia recoge casos excepcionales en que los disidentes mantuvieron sus discursos sociales que denunciaban las variantes contemporáneas de la desigualdad social.

Respecto a la organización del discurso usado para propiciar control mental, los institucionalistas parecería que no han podido visualizar una herramienta que permita el control de los conocimientos previos. De ordinario, el ejemplo citado se aplica en la investigación de las conductas de grupos minoritarios donde la premeditada descontextualización de esas conductas es un mecanismo discursivo de control, que, junto a otros, son analizados por el ACD.

En este punto, Van Dijk (2009) precisa que para influir en las conductas de las minorías, e influir y convencer a su interlocutor, el hablante *puede actuar sobre el contexto y no solo sobre el texto*. A nivel social, encuentra mecanismos y herramientas –llegando a emplearse inclusive hasta la fuerza represiva legal–, que despliegan los grupos de poder para armar un contexto que posibilite el control mental; por ejemplo, la injerencia sobre los medios de comunicación de masas,

especialmente la televisión digital o los medios de prensa escrita, que el autor encuentra que se enlazan armónicamente con el tema.

El enfoque presentado por Van Dijk (2009) permite entender cómo los grupos de poder despliegan diversas estrategias; tal el caso del ejemplo sobre el sistema educativo, donde las publicaciones didáctico-pedagógicas oficiales, o el ordenamiento jurídico-administrativo docente, son aprovechados para diseñar contextos que favorezcan o dicten interpretaciones acordes con la ideología dominante, al tiempo que esconden o dificultan lecturas críticas sobre el tema en debate.

El poder social arbitrario, unilateral, la inequidad económica, la desigualdad y desbalance entre grupos poderosos respecto a aquellos de menor o ningún poder es de tal tamaño, dimensiones y se reproduce tanto en las grandes instituciones (respecto a las posiciones que tienen los actores dentro de estas) como en grupos más pequeños o en los movimientos sociales contestatarios o en las minorías étnicas.

Todo ello permite concluir que la relación discurso-poder social, como dice Van Dijk (2009), supone analizar no solo aspectos verbales o textuales –micro y macrocontextos–, sino además contextos que construyen los actores de acuerdo a la estructura social a la que pertenecen. Construcciones regidas por reglas metacomunicativas que rigen, además del intercambio, representaciones sociometales de los actores y el entendimiento de los mecanismos psicológicos implicados en la producción y comprensión del discurso (T. Van Dijk 2009).

2.5. Discurso y cambio

Para abordar los discursos educativos y pedagógicos que ofrecen alternativas de cambio, se requiere mirar el contexto discursivo presente en las ideas dispersas o en las actuaciones puntuales de los actores, en las normativas legales y en los ensayos académicos o periodísticos, y desde ahí analizar los referentes ideológicos, educativos y pedagógicos, junto con las bases –política y social– que sustentan a las organizaciones.

Desde luego, si “las organizaciones son construcciones sociales, entonces nosotros las construimos continuamente y podemos, si tenemos conciencia de esos procesos, cambiarlas por un proceso de reconstrucción” (Hatch 1997, 85). Al respecto, Bandeira (2005) considera “oportuno [...] llamar la atención respecto al

hecho de que esa reconstrucción continua no necesariamente implica un cambio, pues se puede estar refiriendo al mantenimiento de creencias y presupuestos de la realidad, o sea, un mantenimiento del statu quo” (Bandeira 2005, 22).

Cuando se planifica una reforma, un cambio general o una innovación particular al sistema educativo⁷ se puede poner énfasis en las cuestiones metodológicas de la formación docente, en el diseño curricular, en la infraestructura y el equipamiento, o en la evaluación externa y la acreditación (M. Rodríguez 2012).

El enfoque institucional presentado por este estudio se refiere a los procesos macro de estos aspectos, para ver la manera cómo se estructura el sistema y cómo responden (resignifican) las comunidades discursivas en el proyecto de cambio.

Una *comunidad discursiva* hace relación a un colectivo que actúa en un tiempo y espacio determinados, en un contexto dentro de un período histórico específico y en áreas social, económica, geográfica o lingüística puntuales (Foucault 1979).

El concepto *discurso* está vinculado con la noción de *comunidad* como la asociación de individuos que crean modos compartidos de interpretar sus experiencias y construir su propia identidad, donde las afinidades de cada individuo se refuerzan, sin eliminar las diferencias. Una comunidad es mantenida por la contribución activa de sus miembros, incluyendo la construcción de discursos (M. Rodríguez 2012), el mantenimiento de fronteras y las relaciones con otras comunidades.

Los criterios para la pertenencia, el destierro, los derechos, privilegios y exclusiones vienen dictadas por convenciones sujetas a constante justificación y defensa. Sin que sea regla general que todos los miembros se conozcan entre sí; con frecuencia, pertenecen a diferentes clases de grupos y organizaciones que configuran la comunidad, e inclusive sus miembros pueden estar en conflicto, pero sin afectar los principios básicos que los convocan (M. Rodríguez 2012).

Los límites y la pertenencia de las comunidades discursivas se caracterizan por su dinámica y flexibilidad (MacDonell 1986), lo que proporciona un marco apropiado para incluir a los nuevos miembros que se integran. Rodríguez (2012)

⁷ No es lo mismo cambio educativo que reforma educativa o innovación educativa. A pesar de que se usan los mismos términos para referirse a fenómenos diferentes, que ahora invaden los procesos de reforma educativa en Ecuador.

considera que la noción *comunidad discursiva* trata de capturar el carácter social de la producción de conocimiento, así como los planteamientos epistemológicos de cualquier disciplina. –Lo que es de interés de este estudio, para dar cuenta de la complejidad y ambigüedad que entraña el abordaje de la innovación educativa–.

Los discursos educativos presentan algunas peculiaridades; en la mayoría de casos no solo se configuran como discursos, sino que se caracterizan por propagar y divulgar selectivamente una gama de discursos (Ball 1993), lo que significa que los discursos educativos vienen articulados a lo que Raymond Williams (2014) llama *tradicción selectiva*; así, los discursos sobre cambio educativo se acoplan a una dinámica al servicio de otros discursos, actuando como vehículos de una tradición selectiva.

Este estudio muestra el discurso de planteamientos concretos que exponen miembros emblemáticos de la comunidad discursiva en el campo del cambio educativo, para mostrar estos y sus reacciones (en pugna o en consenso), las luchas que se libran internamente durante el proceso de reinstitucionalización, y las estrategias que se despliegan para mantener la institucionalidad vigente.

El discurso de los actores abordado en este estudio, además de caracterizar las lecturas de cambio, muestra aspectos ideológicos y pragmáticos clave desde la perspectiva de la reforma que actualmente se aplica al SNES. En esta panorámica, Pérez-Gomar (2008, 32) sugiere examinar las consecuencias deseadas y no deseadas a partir del discurso –de profesores y directivos– emitido sobre la variable *cambio*. Para finalmente abordar las representaciones sociales como teoría de interpretación y expresión de la visión de todo el sistema educativo.

Entonces, concebir un proceso de cambio educativo requiere construcciones discursivas innovadoras para organizar el sistema, en el sentido en que estas son el entramado sobre el cual se desarrolla el proceso donde se delimitan los campos institucionales cimentados sobre una estructura que representa una ideología, al tiempo que (una estructura) promueve y promociona los planteamientos de los sujetos y sus subjetividades (Pérez-Gomar 2008), para saber por dónde se encamina la propuesta y hacia dónde apuntan sus objetivos, categorizados como política de Estado.

[...] debemos construir una economía social de conocimiento [...] con esos recursos infinitos que son las ideas. Y una inserción en el mundo significa dedicarnos menos a la producción y a la exportación de materias primas con bajo

valor agregado, y mucho más a la generación de conocimiento tanto para precautelar los derechos de nuestro pueblo cuanto para insertarnos en la economía global. (Entrevista a Guillaume Long, Quito, 10-11-13)

En la actualidad, el discurso de cambio e implantación de innovaciones en la educación superior, al igual que en todos los campos disciplinares en los que se concreta, domina el debate en las universidades ecuatorianas. Los temas más visibles tienen que ver con los fines y objetivos de la propuesta, que hasta el momento no están muy claros.

[...] las personas afectadas se preguntan a menudo qué objeto tiene el cambio. No tienen claro sus orígenes, sus fines ni su relevancia para alcanzarlos. Aunque ahora nos encontramos con un impresionante discurso profesional sobre el proceso de cambio, nuestra atención al fin y al contexto del cambio y a los discursos mediante los que se interpreta y expresa, sale relativamente mal parada. (Hargreaves 1996, 50)

Parece que el autor de esta cita se estuviera refiriendo al proceso implementado en el sistema universitario ecuatoriano, porque en forma visionaria toca puntos clave en el proceso emprendido por CEAACES, cuyos resultados fallidos o acertados todavía no se sinceran ni visualizan con claridad.

Fullan (1982) insiste en lo infructuoso e insuficiente que resulta estudiar los factores asociados al éxito o fracaso de las innovaciones en el momento de emprender procesos de cambio; asimismo, sugiere no aceptar sin beneficio de inventario la separación entre el cambio planeado y el cambio que ocurre espontánea y naturalmente. En consonancia con la propuesta de Fullan (1982), Rodríguez (2012) propone que a los investigadores se les provea de herramientas idóneas que permitan establecer una visión holística sobre el cambio, donde sea posible tratarlo en forma más proactiva y productiva. Del mismo modo, propone un examen somero de la interconexión entre los procesos institucionales que obligan a analizar las instituciones educativas de tercer nivel según las características del momento que atraviesan y los desafíos y problemas que enfrentan.

En esta línea, Cherryholmes (1995) publicó un estudio que reconstruye los asuntos del cambio educativo, en el que critica el metaanálisis de Fullan, al decir que su aplicación puede forzar la hipótesis. Sostiene que las aproximaciones usadas por la modernidad para estudiar el cambio educativo, que por lo general estimulan el racionalismo, el control y la linealidad de pensamiento, conducirían al éxito de la

innovación. Siendo que el espíritu racional ha sido considerado uno de los excesos de la economía neoclásica (J. Romero 1999, 6).

De su parte, Pérez-Gomar (2008) afirma que a partir de campos institucionales provistos de una estructura ideológica definida es posible abordar el cambio y elaborar líneas de investigación “que develen el papel que juega la organización en todo intento de cambio radical” (Pérez-Gomar 2008, 4).

Con estos antecedentes, este estudio se enfoca en entender estas relaciones atendiendo el aspecto subjetivo y la práctica docente en la educación institucionalizada, para analizar el sistema desde su condición de institución que resiste el proceso de cambio, así como los discursos que se construyen en torno a su campo, aquellos que apuntan al problema del cambio y, especialmente, los que definen los papeles que deben desempeñar los actores desde sus roles, tareas, regulaciones y normativas impuestas, que condicionan sus acciones, relaciones y decisiones, en forma coercitiva, para forzar procesos de reinstitucionalización.

Con ello, los actores quedan sujetos a leyes y reglamentaciones, entendidas por Cruz Kronfly (2008, , 68) como el “ingreso en el lenguaje en cuanto código social, así como quedar atado a otros sistemas normativos, prohibitivos y permisivos”, y se transforman en agentes del cambio. Cambio que adquiere congruencia solo cuando se modifica la práctica y cuando esa modificación se institucionaliza.

2.6. Cambio educativo y comunidades discursivas

Por su potencialidad comprensiva, este estudio considera pertinente agregar el ejercicio de síntesis realizado por Rodríguez (2012), donde grafica casi en forma didáctica lo medular de algunas comunidades discursivas que postulan corrientes epistemológicas que trabajan fórmulas interesantes, como la propuesta de Carlson (1990) que trata de conectar el discurso neomarxista con las perspectivas postestructuralistas; o la de Kemmis (1995) que intenta distanciarse de las pretensiones totalizadoras que han acompañado las concepciones del cambio apoyadas en ideologías de progreso.

Se acoge el análisis de Rodríguez (2012) sobre la propuesta de redefinición del cambio que ofrece Popkewitz (1994) y Hargreaves (1996). Popkewitz ha trabajado en la crítica a las tendencias dominantes, sugiriendo un viraje que permita desprenderse de la armonía y el consenso que han dirigido la conceptualización del

cambio, para dar cabida al conflicto y la controversia; y que la preocupación por la eficacia en el funcionamiento del sistema se reemplace por el estudio de las relaciones de poder y saber en el cambio educativo. En tanto, Hargreaves (1996) propone sustituir la preocupación por el proceso del cambio por una que centre la atención en el contexto y los aspectos operativos del cambio (M. Rodríguez 2012, 7-12, 20).

La suma de los discursos que generan las comunidades discursivas tiene un lugar común que se plasma en la aspiración de cambiar el conocimiento del tema que nos ocupa, cambiar el tratamiento del cambio, de un cambio de carácter fragmentario y superficial, por descripciones que permitan retratar la profundidad y complejidad de los escenarios educativos, mediante la construcción de nuevas y más elaboradas categorías, que permitan dar cuenta de prácticas más complejas e interrelacionales. Prácticas que posibiliten el relevo de las formas tradicionales de concebir el cambio, acorde al momento histórico y al ambiente.

Sin embargo, Bandeira (2005) menciona que “los procesos de cambio no pueden ser encarados ingenuamente como fáciles y rápidos. Las transformaciones, principalmente en las organizaciones con realidades pluralistas, son lentas, y ocurren gracias a los procesos de resignificación social”.

En el discurso educativo, la lógica del mercado se cristaliza en la búsqueda de la excelencia, donde las jerarquías de excelencia reflejan las jerarquías sociales y sus discursos se cristalizan como “el alza de los niveles de aprendizaje” (Rodríguez 2012). La *excelencia* es una construcción empleada para representar las desigualdades sociales, soslayando la parte de arbitrariedad que caracteriza esa construcción (Rodríguez Romero 2003, 14).

Esta comunidad discursiva utiliza el concepto *nivel* para referirse al sector privilegiado de la sociedad, sector beneficiario de *niveles* educativos aplicados mediante prácticas de selección y exclusión. “Las categorías de excelencia se alinean con el canon específico, que suele ser el de la sociedad blanca, occidental y el de la cultura tradicional” (22), cuyo objetivo es legitimar una selección cultural y un modo de racionalidad propio de la racionalidad instrumental.

Bajo el mito movilizador de la crisis de la educación pública⁸, la comunidad discursiva de excelencia ha construido una especie de pares binarios, cuyo lado negativo siempre corresponde a las universidades públicas, consideradas “ineptas” en la atención de las demandas del mercado. Pero las instituciones educativas estatales toman distancia de actitudes *serviles*; por ejemplo, a prácticas reproductoras del sistema oponen propuestas alternativas a la malla curricular y a la implementación de especialidades, o a los objetivos institucional-educativos (M. Rodríguez 2012).

Rodríguez (2012) asume que la comunidad discursiva de la *excelencia* es un claro ejemplo de las políticas educativas ejecutadas por gobiernos neoconservadores, cuyos discursos, como se anota, articulan un conjunto de prácticas selectivas que apuestan por la exclusión para reafirmar distinciones entre grupos sociales. Por ello aglutina un grupo de tendencias de cambio que apoyan un poderoso intento normalizador, que en la actualidad ensayan grupos afines a la política considerada de derecha, usando el concepto foucaultiano en ciertos momentos y ambientes académicos, que son transmitidos a otras comunidades discursivas (M. Rodríguez 2012).

La comunidad discursiva de *reestructuración* es creada a partir de discursos de innovación; esta comunidad tiene raíces en las perspectivas cultural y tecnológica, y se caracteriza por ver a la educación como un escenario estratégico para contribuir al desarrollo y la competitividad económica, lo que le sitúa próxima a la comunidad discursiva de la excelencia (M. Rodríguez 2012).

La comunidad discursiva de la reestructuración viene acompañada de cambios en las prácticas políticas y en el modo de organización de las instituciones públicas (R. Carlson 1992), cambios que intentan transferir a la educación formas de organización y gestión empresarial necesitadas de profesionales cualificados que se acomoden a estos contextos laborales. Tras su denominación se esconde un intento de cambio global de las instituciones educativas con repercusiones en el aula, en la administración de las universidades y en las condiciones de trabajo del profesorado.

⁸ Lucía Cobarro es la estudiante que ha obtenido la calificación más alta en la selectividad de la Comunidad de Madrid, viene de un instituto público y así lo reivindica: “es un mito que la enseñanza privada sea mejor que la pública, todo depende del esfuerzo que haga la persona”.

Las propuestas de cambio educativo, entendido como reestructuración, participación, autonomía y dotación de poder, parecen atribuibles a posturas progresistas, pero en la práctica pueden ser engañosas, y su significado únicamente ser comprendido en el contexto más amplio de las decisiones políticas y sociales que las arrojan (Angus 1993, 12). En la práctica, promueven sutiles formas de control y recentralización.

La lógica de esta comunidad discursiva hay que situarla en los ajustes estructurales que están ocurriendo en el capitalismo occidental, que están llevando al desmantelamiento de los sistemas educativos centralizados, a la sustitución de una formación para el bien colectivo por una ideología de libre mercado basada en la elección y la competición, donde los ciudadanos son vistos como consumidores más que como participantes en la educación (Smyth 1993, 3).

La comunidad de *reforma sistémica* es de tendencia centralizadora; esta comunidad discursiva alude a propuestas de cambio que priorizan el papel del Estado, y la centralización del currículum, pero sin tomar en cuenta los factores contextuales y las dimensiones políticas y legales. Fullan (1982), al referirse al significado del cambio, dijo que las innovaciones no entran en un terreno vacío, no sustituyen lo que hay, más frecuentemente añaden complejidad, porque el profesorado y los centros reconstruyen las reformas. Esto vuelve a poner de manifiesto la contradicción evidente entre los esfuerzos descentralizadores (capacitación del profesorado, gestión basada en la academia y desregulación) y las reformas centralizadoras (intrusión en la malla curricular, incremento de evaluación a docentes y evaluación externa de los centros educativos).

Estas contradicciones son la muestra de viejas prácticas llamadas neoliberales sobre el cambio educativo, y evidencian discursos conflictivos de los grupos alineados con la nueva derecha, que “muestran una fisura considerable en el entramado lógico que articula los discursos de la reforma sistémica, que suelen ser presentados sin ninguna falla” (M. Rodríguez 2012, 53).

La *comunidad discursiva de la reestructuración genuina* es donde los autores encuentran planteamientos progresistas. Respecto de la reestructuración, han despejado discursos regresivos, denunciando intereses particulares. Propone como alternativa de reestructuración gerencialista, prácticas pedagógicas que faciliten una mayor presencia de la democracia, aprendizaje colectivo, profesorado

como promotor de la reforma, fomento de valores en la comunidad, indagación e implicación social.

Para dicha reestructuración se buscan cauces de negociación, nuevas aproximaciones a la rendición de cuentas, donde la importancia del aprendizaje está centrado en el estudiante y la participación del profesorado es esencial para desarrollar un sentido de propiedad de la reforma y para organizar el tiempo de trabajo con el fin de permitir la interacción con los colegas (Darling-Hammond 1995).

Algunos autores encuentran dos facetas clave en esta comunidad discursiva: una estructural, descentralizadora de la autoridad, y otra pedagógica, referida al modo de hacer más viva e interesante la educación tanto para los estudiantes cuanto para los educadores (Tyack 1990, 186-7).

La comunidad discursiva de la reestructuración denuncia la persistencia de formas tradicionales de enseñanza, y cómo estas se transforman en procesos de reforma e innovación mediante la aplicación de prácticas que contradicen los lemas a los que apelan: una política pública más informada, participación comunitaria, profesionalismo de los docentes, paquete de incentivos (Popkewitz 1994, 133).

En resumen, el espíritu de esta comunidad discursiva de la reestructuración genuina se podría descifrar en relación con el contexto en el que se desarrolla y con los propósitos que esta propuesta persigue.

Por otra parte, la *comunidad discursiva de las políticas culturales* es un tipo de comunidad discursiva híbrida que surge de la convergencia de perspectivas culturales y políticas, donde lo político adquiere relevancia al matizar lo cultural, situar lo simbólico en el contexto de la producción social de significado y destacar el conflicto y la transformación como principales rasgos de la perspectiva política (M. Rodríguez 2012, 63). Plantea que a través de estas diferencias, los grupos pueden encontrar espacios para compartir sus experiencias de opresión o exclusión, gracias a los múltiples planos de identidad que confluyen en la experiencia vital de cada persona y cada grupo.

Se puede advertir que la confluencia de multiplicidad de posturas y tendencias viene a estimular la diversificación de discursos, siendo este uno de los principales rasgos de identidad de la comunidad discursiva de las políticas culturales; diversidad presente en los grupos y movimientos que la configuran.

Son grupos que persiguen programas políticos y promueven movimientos contra hegemónicos, que cuestionan los modos educativos que legitiman los discursos de grupos cuya identidad es la dominante. La configuración de esta comunidad discursiva está ligada al itinerario que siguen las corrientes políticas.

Ejemplos de innovación en esta comunidad discursiva se pueden encontrar en aquellas prácticas que promueven formas comprensivas de enseñanza frente a las prácticas de encasillamiento, contrarias a las posibilidades del cambio educativo que contribuya a la emancipación.

Al respecto, Svi Shapiro (1995) cree que la batalla por un cambio educativo transformador depende de la articulación de la educación con una acción moral y, más ampliamente, depende de “cómo la política es capaz de articular el futuro en términos de una visión moral enraizada en las necesidades materiales, emocionales y espirituales de nuestras vidas” (Shapiro 1995, 24). En este sentido, considera muy oportuno el concepto de poder desarrollado por Foucault (1979).

La comunidad discursiva de las políticas culturales también quiere aportar al debate teórico desde el tema del *poder* y usar sus recursos teóricos para contribuir a la construcción de una política cultural emancipadora. La pedagogía, entendida como una forma de política cultural, tiene su objeto de estudio en el vínculo entre las posibilidades de participación social, que se manifiestan en una gama de capacidades humanas, y las formas sociales que las estimulan o constriñen (Giroux 1996, 76). Su propósito es alterar la experiencia de los sujetos en el sentido de incrementar las posibilidades de acción humana y de justicia social, tratando de que estudiantes y profesorado se conviertan en agentes sociales, políticos y económicos del cambio.

Desde esta perspectiva, la reforma educativa se percibe como el complemento del discurso y las actividades desarrolladas por individuos envueltos en un proceso de lucha entre grupos sociales en un terreno de dinámicas políticas, culturales y económicas contradictorias en los ámbitos locales, nacionales y mundiales.

La relación dialéctica encontrada en este estudio, tanto a nivel de la actividad como del discurso de reforma educativa, aparece como un cúmulo de contradicciones y conflictos que pueden ser vistos desde una óptica de cambio positivo. O, en su defecto, pueden ser contemplados como una regresión, e incluso, como amenaza. “En cierto sentido estas contradicciones proporcionan un espacio

de respuesta para acciones contra hegemónicas y, a la vez, constriñen dichas posibilidades (Ginsburg, Cooper y Zegarra 1991, 379).

La comunidad discursiva de las políticas culturales apoya la noción de cambio que se enfoca en el poder, poniendo los recursos teóricos al servicio de la transformación de las formas de producción cultural y contribuyendo a crear una cultura emancipadora. Son claves para el cambio las relaciones sociales de desigualdad y las luchas que se inicien para su transformación (M. Rodríguez 2012).

Otra faceta del cambio concibe a la reforma como un asunto de epistemología social. Popkewitz (1994) configura los hilos de la reforma desde su función de regulación social, poniendo de manifiesto la relación que se crea entre determinadas formas de ejercer ciertas prácticas sociales y las relaciones de poder que posibilitan las formas de conocimiento que se legitiman y las modalidades epistemológicas a que dan lugar (Popkewitz 1994).

Las reformas son vistas como tácticas normalizadoras, y el cambio educativo es concebido como un asunto de epistemología social. Es decir, toma los objetos constituidos en la escolarización, en la academia y los define como elementos de la práctica institucional regida por relaciones de poder históricamente configuradas, que se expresan en las aulas. La reforma se conceptualiza como una práctica social que surge de la confluencia de saber, poder y prácticas históricamente contextualizadas (M. Rodríguez 2012, 97).

Finalmente, la comunidad discursiva de las políticas culturales deberá encontrar la forma de conciliar los compromisos locales, con transformaciones de alcance general relativos a la justicia social y a la democracia.

Trabajar con las categorías de comunidades discursivas en el tratamiento del cambio educativo permite incursionar en un campo de estudio que atiende diversas líneas de pensamiento y que pone en evidencia los intereses, condiciones materiales e ideológicas en las que se producen las propuestas de reforma, mostrando las zonas de interacción y de conflicto.

La literatura presentada en la primera parte de este estudio viene a configurar el campo institucional de este segmento, lo que permite visualizar el lugar de actuación de los actores dentro del campo (Scott 1995, 56), y de esta manera demostrar que los discursos aplicados a la propuesta de cambio y reforma aplicada al SNES ocupa un espacio preponderante.

Es en la búsqueda de un hilo discursivo que explique los entretelones del cambio, tanto de las perspectivas propuestas para el nuevo sistema de educación superior como de las herramientas presentadas para la innovación, donde este se entrelaza con la teoría institucional. Este estudio quiere ejemplificar el análisis de los discursos e identidades del cambio propuesto para mostrar su orientación, teniendo como principal referente la teoría institucional.

3. Referencial Metodológico

Más allá de la descripción o de la aplicación superficial, la ciencia crítica de cada esfera de conocimiento plantea nuevas preguntas.

Ruth Wodak.

3.1. Justificación de la estrategia metodológica

El proceso de institucionalización del SNES, desde la resignificación de las presiones institucionales, es un tema crucial para quienes laboran y están involucrados en el quehacer docente, administrativo y de vinculación con la colectividad. Su tratamiento implica la planeación de una metodología apropiada para el estudio de los conceptos expuestos y de las categorías pertinentes para su análisis, sin pretender agotarlas.

Las líneas del referencial teórico trazadas en la sección precedente permiten describir el papel que juegan las instituciones dentro de los procesos de reforma, con aspectos que complejizan el entendimiento de los discursos de la organización universitaria. Los resultados de su aplicación, tanto con el análisis bibliográfico-documental y el ACD como con las entrevistas en profundidad inspiradas en el método etnográfico, son los aspectos con que contribuye este estudio al referencial teórico-metodológico.

La estrategia metodológica, de naturaleza esencialmente cualitativa, se adecúa al tema de indagación, en especial al tratamiento documental y crítico del discurso, al ejercicio de análisis de los hechos y a la interpretación de la información de fuentes primarias. Gómez y otros (1999) identifican distintos niveles en este método: “el ontológico [...] por considerar la realidad como dinámica [...], epistemológico por asumir una vía inductiva [para] recabar las distintas visiones y perspectivas de los participantes [...], un nivel técnico que permite una descripción exhaustiva y densa de la realidad [...], un nivel de contenidos [que] cruza todas las ciencias y disciplinas” (Gómez y otros 1999, 35-6).

Este capítulo también ofrece una perspectiva general de las estrategias utilizadas por la investigación cualitativa para abordar las tareas de investigación de acuerdo a “las características generales de [los] principales métodos surgidos en

distintas disciplinas sociales” (Lopez y Salas 2009, 129), procurando acoplarlos al tema de estudio y cumplir los objetivos propuestos. Al tener el objeto de estudio una relación con lo discursivo, trabajo con herramientas ajustadas a un tema “esencialmente diverso y multidisciplinar” (T. Van Dijk 2003, 143), mediante tres orientaciones cualitativas: documental, análisis crítico del discurso y entrevistas en profundidad, que provienen del enfoque etnográfico y logran articular los procesos analíticos sometidos a examen.

Esta parte del estudio ofrece una justificación propositiva que contribuye a enfrentar el problema planteado y aborda metodológicamente la comprensión de la institucionalización del SNES, para generar conocimiento a través del análisis de los datos obtenidos en el lugar donde se encuentran; es decir, donde se presentan los fenómenos o hechos investigados.

La sistematización de los datos extraídos de fuentes secundarias complementa el enfoque cualitativo adoptado como trabajo interdisciplinar, centrado en el análisis crítico del discurso. La metodología crítica es una corriente que “surge de la filosofía y del pensamiento político alemán basados en la herencia kantiana, hegeliana, marxista, y weberiana” (Lopez y Salas 2009, 135).

Esta dinámica determina la pertinencia de cada una de las herramientas seleccionadas de acuerdo a las categorías asumidas y objetivos planteados en el estudio, lo que permite evaluar, analizar, criticar, observar e identificar la resignificación de las fuerzas institucionales y sus efectos en la carrera académica del docente durante los procesos de desinstitucionalización y reinstitucionalización del SNES.

Los instrumentos usados en la interpretación, después de tabular la información obtenida de las entrevistas en profundidad, sirven para algunas acciones: analizar los temas de recurrencia en el discurso, su argumentación y las secuencias usadas por los actores, lo que hace posible descubrir la dirección de los procesos graduales de des-, re-institucionalización e institucionalización.

El discurso oral y las estrategias semánticas de la argumentación se ubican en el nivel intertextual e interpretativo de aquellos datos, sin perder de vista el contexto social e histórico del campo de estudio. Además, se devela las relaciones de poder de un sector (directivos) de la academia, y muestra cómo otro sector (actores) opone secuencias argumentativas alternativas, expuestas también a interpretación en este estudio.

Fairclough (1998) propone un modelo tridimensional con tres niveles de análisis: el textual, el de la práctica discursiva y el de la práctica social; siendo el primero de carácter descriptivo, el segundo interpretativo y el tercero explicativo. Otra propuesta pertenece a Hodge y Kress (1979), quienes amplían la unidad de análisis nutriéndola con teorías lingüísticas y teoría social.

Chica Vélez (2012, , 4) propone estudiar la cultura en las organizaciones públicas desde cuatro niveles: a) establecer los supuestos básicos de la organización; b) ubicar los valores e ideologías que fundamentan la organización; c) los artefactos culturales de la organización (historias, rituales y decoración), y d) las prácticas culturales de la organización.

Para el análisis de resultados, se entrelazan los datos encontrados en la investigación, inherentes a las categorías de la base teórica, de acuerdo con la postura epistemológica que subyace en el método seleccionado. Una vez realizada la recopilación de información, los datos entran nuevamente a proceso de análisis crítico, lo que permite precisar los elementos fundamentales del estudio y ponderar las alternativas de acción.

3.2. El enfoque cualitativo en lo organizacional

Está orientado a revelar las características particulares de alguna cosa, sus cualidades, no las cantidades. La metodología cualitativa incluye un grupo de métodos de investigación, usados principalmente en ciencias sociales, y aplicados a través de técnicas que prescinden del experimento, optando por entrevistas abiertas, grupos de discusión y observación participante y análisis de discursos.

La investigación cuantitativa asigna valores numéricos a los datos producto de la investigación, para después analizarlos de forma estadística; en contraste, la investigación cualitativa recoge los discursos completos que han elaborado los sujetos, para proceder a su interpretación y análisis, lo que permite aproximarse a las relaciones de significado que se producen en una determinada cultura,⁹ en correspondencia a determinada ideología (Aktouf 2001, 70).

Esta metodología cualitativa, reflexiona (Aktouf 2001), permite describir las experiencias de la vida de las personas y dotarles de significado; su objetivo es ver los acontecimientos, acciones, normas, valores, costumbres, desde la perspectiva de

⁹ Teun A. van Dijk define ideologías como “las representaciones sociales básicas de los grupos sociales. Las ideologías se encuentran en la base del conocimiento y de las actitudes de grupos como los socialistas, los neoliberales, los ecologistas, las feministas y también antifeministas” (2003, 170).

la persona que está siendo estudiada; por tanto, toma la perspectiva del sujeto para entender su realidad particular en un contexto determinado.

En el enfoque etnográfico, por ejemplo, se hace distinción entre los significados impuestos por el investigador y aquellos generados por los sujetos investigados “dotando de especial importancia a las percepciones y motivaciones de los propios sujetos de análisis, los datos extraídos, se convierten en la base de las conclusiones analíticas cualitativas” (Aktouf 2001, 76).

Datos provenientes del conocimiento cotidiano que se transmiten “a través de los medios y la comunicación diaria, en la escuela, la familia, etcétera, como en el conocimiento particular [...] que producen las diversas ciencias. Esto se aplica tanto a las ciencias de la cultura como a las ciencias de la naturaleza” (T. A. Van Dijk 2003, 62). Tomando en cuenta que las ciencias sociales son ciencias de la acción, el método cualitativo muestra cómo es legítimo situar a la persona humana en el marco del conocimiento que apunta a la universalidad (Aktouf 2001, 146).

Para ganar credibilidad, la investigación cualitativa acoge reglas análogas a las aplicadas para adquirir fiabilidad y validez, aunque estos parámetros vienen juntos: en investigación cualitativa, credibilidad es sinónimo de fiabilidad y validez (Bisquerra 1996, citado en López Noguero 2002, 269). López Noguero (2002, 169) se refiere a algunas características de este método:

- Los datos son filtrados por el criterio del investigador desde su subjetividad, quien deberá adoptar una “subjetividad disciplinada” (que requiere autoconciencia, reflexión y análisis recursivo).
- Deberá emprender criticismo externo y ayuda de críticos. No prueba teorías ni hipótesis, las genera.
- No tiene reglas de procedimiento, tampoco define operativamente las variables.
- La investigación es de naturaleza flexible, evolucionaria y recursiva. También es holística, puesto que abarca el fenómeno en su conjunto.
- Es recursiva: su diseño emergente se va elaborando a medida que avanza la investigación.
- Si se presentan desajustes importantes, se puede incluso replantear el problema, acoplando las modificaciones que se consideren oportunas.

- Se basa en el uso de categorías para clasificar o agrupar las diversas unidades. Si aparece un hallazgo no previsto en los objetivos, se lo incorpora a la investigación.

Se diferencia de la investigación cuantitativa porque esta pretende generalizar los resultados a través de técnicas estadísticas de muestreo, en tanto la cualitativa prescinde de la representación estadística en la publicación de los resultados, usando otras estrategias (Pedone 2014); entre ellas, la etnográfica para la interpretación de los contenidos de las entrevistas, recuperados tras la permanencia prolongada del investigador en el campo de estudio, o la adopción del criterio de representatividad estructural: incluir en la muestra a miembros de la estructura social insertos en el fenómeno estudiado, como parte del enfoque etnográfico. “La diferencia fundamental entre ambos tipos de investigación, es que la cuantitativa estudia la asociación o relación entre variables cuantificadas” (Lopez y Salas 2009, 131).

Por tanto, en investigación cualitativa, la aproximación al objeto de estudio incluye, además de la revisión de la bibliografía, la lectura de libros históricos o de información general sobre el contexto, el análisis de documentos informales, el contacto y la familiarización con el campo, las entrevistas a personas observadoras y/o muy conocedoras del tema y/o el contexto (también llamadas informantes clave) y los conocimientos previos y la experiencia reflexiva del equipo investigador. (Berenguera y otros 2014, 64)

Hasta ahora no se ha podido superar las diferencias entre los *métodos* cualitativos y las *técnicas* cualitativas de investigación. Por lo general se utilizan los términos, métodos y técnicas, indistintamente, como sinónimos, sin establecer una frontera clara entre uno y otra. La estrecha relación entre diseño, técnicas, análisis y construcción teórica, señalada por Scribano (2013), amerita la correcta separación de técnicas y método. El autor advierte que “no reconocer sus diferencias puede llevar a confusiones sobre lo que realmente es la investigación cualitativa” (Scribano 2013, 13).

El método cualitativo contempla, adicionalmente, formas específicas de investigación, entre ellas la *etnografía* –con la técnica de la observación participante y la entrevista–, como rama de la antropología que estudia a las personas en sus actividades cotidianas e incorpora al investigador de campo en el

examen de las cualidades y características del objeto de estudio, para analizar el modo de vida de una comunidad, un pueblo o un grupo de individuos.

Se podría pensar que la investigación cualitativa es simplemente aquella que no ofrece análisis estadístico ni algún otro tipo de cuantificación de los datos analizados, sin embargo, la investigación cualitativa ofrece información “real, rica y profunda”, que puede complementar la información “fuerte y replicable” (Reichardt y Cook 1979); Lopez y Salas (2009, , 131) agregan que “una explicación de la falta de consenso [...] podría ser que la investigación cualitativa exige reconocer múltiples realidades en su afán de capturar la perspectiva de los miembros del grupo social investigado”.

En la investigación cualitativa, el principal interés del investigador es entender y describir una escena social o cultural, y, en este caso, organizacional; es decir, una realidad desde adentro, para responder a las preguntas sobre el por qué se comportan las personas como lo hacen, cómo se forman sus opiniones y actitudes, cómo se ven afectadas por su entorno, cómo y por qué se han desarrollado las culturas en la forma en que lo han hecho; asimismo, trata de explicar las diferencias observables entre los grupos sociales (Hancock 2002).

Gephart (1993) advierte la característica del modelo cualitativo, y su interés sobre las formas en que los individuos y grupos sociales interpretan las organizaciones; este modelo averigua cómo los grupos interpretan los significados. Según Schwartzman (1993) la investigación cualitativa facilita el aprendizaje de culturas y estructuras organizacionales al brindar al investigador formas de examinar el conocimiento, el comportamiento y los artefactos que los participantes comparten y usan para interpretar sus experiencias.

En términos generales, se podría decir que la investigación cualitativa busca responder las preguntas: ¿por qué?, ¿cómo? y ¿en qué forma?, diferenciándose de las preguntas que plantea la investigación de tipo cuantitativo: ¿cuánto?, ¿cuántos?, ¿con qué frecuencia? y ¿en qué medida? Como consecuencia, los métodos cualitativos producen datos descriptivos, no numéricos.

Alonso sostiene que, en cualquiera de los sentidos en que se haga referencia a lo cualitativo, no hay algo común entre el significado de método y técnicas, a las que considera como “procedimientos operativos, rigurosos, bien definidos, transmisibles y susceptibles de ser aplicados repetidas veces en las mismas condiciones” (Alonso 1996, 131, cit. en López y Salas 2009). Entre las diversas

aplicaciones del enfoque cualitativo, este estudio ha seleccionado el análisis bibliográfico-documental, el ACD y las entrevistas en profundidad provenientes del método etnográfico.

3.3. Caracterización y diseño de la investigación

La metodología cualitativa de este trabajo (Aktouf 2001, López Noguero 2002, Pita y Pértegas 2002), permite combinar los enfoques bibliográfico-documental, el ACD y las entrevistas en profundidad para responder preguntas sobre un problema social vinculado a la realidad universitaria, y develar la resignificación de las presiones institucionales en procesos de des-, re-institucionalización e institucionalización del SNES.

El enfoque cualitativo en el análisis de los instrumentos usados por las autoridades competentes para la autoevaluación y coevaluación del sistema universitario, que preceden a la evaluación externa, se presenta como alternativa del paradigma racionalista y demuestra que se acondiciona mejor al análisis de las dimensiones del ámbito social (Reichardt y Cook 1979, Cohen y Young 1981, Pérez y Brescia 1986) con problemáticas no cuantificables.

En teoría, los principios fundacionales de la educación superior establecidos en la ley deberían constituir el punto de partida para la definición de criterios, como dimensiones alrededor de las cuales se identifica un conjunto de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que permiten visualizar los niveles de pertinencia de las instituciones. En la práctica, es probable que esto no ocurra así. La tendencia a relegar a un segundo plano de la vida universitaria “todo saber que no sea directamente funcional a la economía y al mercado, está conduciendo a un modelo de universidad instrumental” (Villavicencio 2012).

La metodología cualitativa que adopta como modelo el *análisis crítico*, reconoce la estructura, función y estrategias de los discursos; por ejemplo, en cuestiones de gestión legal, de gobernanza y más temas presentes en el sistema. Permite estudiar el proceso de reforma en marcha en su condición coyuntural y la aplicación del ACD de documentos escritos o de los discursos de los actores, que “sitúa su metodología más en la hermenéutica que en tradición analítico-deductiva [...] se apoya en gran medida en categorías lingüísticas [cuya] selección depende principalmente de las cuestiones de investigación concretas” (Mayer 2003 en van Dijk 2003, 50). Además, “evita los abusos y amalgamas que pretenden mantener

una visión [...] cuantitativista de las ciencias sociales, especialmente en el campo de estudio de las organizaciones” (Aktouf 2001, 13).

En el análisis del objeto de estudio he buscado ejemplos justificados y sometidos al tema de análisis que se han encontrado en los planos discursivos de los actores “ejemplificando su interacción y el enmarañamiento de los distintos hilos discursivos”, que caracterizan el campo de estudio, y he procesado el material basado en el hilo discursivo asignándolo a un tema de norma superior (Constitución de la República de 2008), para proceder con el análisis global del tema en cuestión hasta llegar a su interpretación más específica en normas inferiores.

El precursor de la nueva *teoría institucional*, Selznick, encuentra que algunas organizaciones tienen vida propia, al margen de los intereses de quienes las controlan (Selznick 1971). El principal esfuerzo de este autor en la comprensión de la relación política-economía-sociedad, que compromete a los investigadores a buscar respuestas a las preguntas sobre cómo se forman las opciones sociales y las tendencias políticas, mediadas y canalizadas por arreglos institucionales (Powell y DiMaggio 1999, Scott, 1995).

La temática desarrolla las *categorías isomórficas*: mimético, coercitivo, normativo, más la categoría resistencia; todas ellas necesarias para entender procesos de cambio regidos por componentes ideológicos, sociales y ambientales (Powell y DiMaggio 1999), referidos a la evaluación y acreditación institucional tendiente a reafirmar *legitimidad* en un entorno que ejerce gran presión sobre las instituciones, desconfigurándolas, aniquilándolas o transformándolas, en su afán de sobrevivir al proceso de transformación institucional (Vázquez 2015). Se define el grupo de valores que contienen los objetivos, misión e identidad que orientan el proceso de cambio, de construcción o institucionalización, deconstrucción o desinstitucionalización, y reconstrucción, reinstitucionalización¹⁰ (Bandeira 2005, 23).

Este trabajo, entonces, se apoya en los aspectos de la teoría institucional (Powell y DiMaggio 1999) y su metodología crítica (Fachin y Mendonça 2003, Selznick 1971), para alcanzar los objetivos planteados en el diseño que identifica

¹⁰ Adicionalmente, las categorías gobernanza, dominación, poder y cambio, legitimación, resignificación e isomorfismo institucional (Jepperson 1991, Hawley 1968), desde el enfoque histórico discursivo y la taxonomía del discurso oral (Wodak 2003), se someten a análisis intertextual (Searle 1991), como estrategia del proceso de interpretación del discurso (Van Dijk 2003) y de todos los demás discursos del contexto universitario marcados por el proceso de reforma.

las presiones institucionales miméticas, coercitivas y normativas presentes en la carrera académica, y somete el discurso académico a un análisis de naturaleza crítica; luego, usando la técnica de la entrevista en profundidad del método etnográfico, se describe cómo los actores resignifican las presiones institucionales, lo que permite reflexionar sobre el proceso de institucionalización y la variable ideológica implícita en el discurso y las prácticas de los agentes.

3.4. El análisis bibliográfico-documental

Es un proceso sistemático y secuencial de recolección, selección, clasificación, evaluación y análisis de contenido del material empírico impreso y gráfico, físico o virtual, que sirve de fuente conceptual y metodológica. Es la parte estratégica operacional del proceso de investigación, que reflexiona sobre realidades (teóricas). Responde al problema contemporáneo “derivado de la explosión documental” (Pinto Molina 1989, 323).

La documentación desde múltiples perspectivas de la realidad es decisiva para entender por qué la gente piensa y actúa de diferente forma (Fetterman 1989). El enfoque documental es una forma de investigación técnica, “un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación” (Dulzaides y Molina Gómez 2004, 41). Comprende el procesamiento analítico-sintético, una descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la síntesis.

Este estudio describe la génesis y evolución de los argumentos presentes en los documentos para someterlos a examen. El tratamiento de las fuentes documentales parte de los objetivos específicos contemplados en el diseño de la investigación, delimita cada uno de los procedimientos que deben aplicarse para alcanzar el objetivo general.

Para ello, he seleccionado los procedimientos de análisis, síntesis, deducción e inducción desde un ejercicio de abstracción con base epistemológica, lo que exige la recopilación adecuada de documentos que permitan redescubrir hechos, formular hipótesis, elaborar planteamientos orientadores a otras fuentes de investigación (U. Rodríguez 2013).

En un sentido restringido, se entiende a la investigación documental como un proceso de búsqueda que se realiza en fuentes impresas o digitales (textos o

documentos escritos) aplicando técnicas de fichaje. Es decir, se hace investigación bibliográfica especializada para producir nuevas fuentes bibliográficas sobre el tema tratado.

Una confusión muy generalizada, coloca como iguales, a la investigación bibliográfica y a la investigación documental, pero la bibliográfica es un tipo específico de documento, no un documento *per se* (Rincón y otros, 2007). El investigador documental debe tener actitud cognoscitiva, actitud moral, actitud reflexiva, actitud objetiva; debe ser ordenado, perseverante y creativo.

El investigador documental tiene el rol de referir, expresar, estudiar, cotejar, criticar un tema, mediante el análisis de las fuentes de información. Recolecta, selecciona, analiza y presenta resultados coherentes; concentra el estudio para describir determinado tema, busca información para dar respuestas satisfactorias a cuestionamientos sobre fenómenos; estudia profundamente un problema para obtener datos suficientes que permitan hacer proyecciones.

U. Rodríguez (2013, 36) propone tres criterios a tomarse en cuenta en la selección de fuentes documentales: el criterio de la pertinencia, que permite alinear las fuentes consultadas con el objeto de investigación y con sus objetivos; el criterio de exhaustividad, que selecciona fuentes asequibles, necesarias y suficientes para fundamentar la investigación de acuerdo a los objetivos específicos; y el criterio de actualidad de las fuentes consultadas para garantizar que reflejen los últimos avances de la disciplina y los más recientes hallazgos de la ciencia. También genera reflexión crítica y debate académico sobre conceptos y categorías de los documentos que conforman el *corpus teórico* del estudio, confronta supuestos empíricos, contrasta resultados y hace epistemología del conocimiento, como parte de su implicación y contribución teórica.

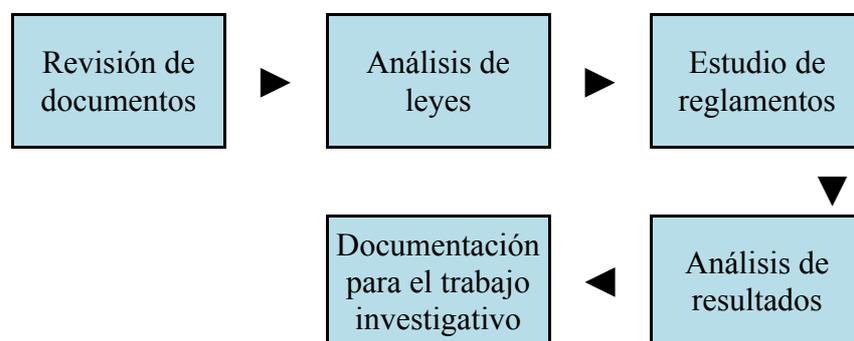
Mi estudio se preocupa de seguir la evolución de los argumentos y re contextualizaciones que ocurren en distintos espacios, también de los intereses sociales de los participantes y de sus relaciones de poder para entender la aplicación del discurso académico (Wodak 2003).

Las categorías seleccionadas pueden provenir de una teoría o noción adoptada a determinado tema de investigación (K. Krippendorff 2004), si se toma en cuenta que cuando se hace reflexión epistemológica, se tiene una justificación eminentemente teórica, aunque al implementarla se vuelva práctica. López Noguero

(2002) afirma que toda investigación en alguna medida tiene esta doble implicación: teórica y práctica.

Con respecto a la lectura crítica de *textos jurídicos*, cuya función es descubrir algunos aportes y límites de los autores, esta requiere un ligero ejercicio que permita advertir los defectos en la información proporcionada e identificar la información que es fiable y que puede ser tomada en cuenta (Ureta Guerra 2006). Consiste en examinar el documento usando todo lo que se sabe, para luego marcar los defectos y emitir un criterio, antes de pasar al siguiente subcapítulo. Sin olvidar tomar en cuenta que una de las reglas de la lectura crítica, aplicada a textos jurídicos, dice que el lector debe reflexionar y mostrar en el texto el resultado de la evaluación que indique dónde está mal informado el autor, dónde está desinformado, dónde es incongruente, ilógico, dónde es incompleto su análisis.

Gráfico 5.
Metodología para la lectura de textos jurídicos



Fuente: adaptado de Ureta Guerra (2006), en: *La lectura crítica de textos jurídicos*.
Elaboración propia.

El enfoque documental permite identificar las presiones institucionales coercitivas y normativas presentes en la carrera académica, y que han sido formuladas como objetivo específico de este estudio, para responder las preguntas de investigación que indagan las reglas del juego de la carrera docente en el SNES.

3.5. EIACD

Dentro del campo de los llamados Estudios del Discurso, el ACD se entiende como “una perspectiva, crítica, sobre la realización del saber, es, por así

decirlo, un análisis del discurso efectuado con una actitud”, según Van Dijk (T. A. Van Dijk 2003, 144), y se vale de inferencias para “la identificación sistemática y objetiva de las características de especificidad del texto [oral o escrito]” (Lopez y Salas 2009, 137). En suma, el ACD es una perspectiva teórico-metodológica del campo de investigación contemporánea de los Estudios del Discurso. (Iñiguez y Antaki 1994, Wetherell 2001)

Como el ACD se interesa en el poder, la dominación y la desigualdad social, tiende a centrarse en el estudio de organizaciones e instituciones, de las que conoce previamente las formas de la “cognición social: conocimiento, actitudes, ideologías, normas y valores” (T. A. Van Dijk 2003, 167), que comparten estas colectividades sociales.

La metodología del ACD prioriza el rol que juegan las estructuras textuales, más que la función misma de los textos y el procesamiento de las palabras y oraciones “el rol del lenguaje en la constitución de la realidad es [...] central, y todos nuestros intentos por construir la *verdad* deberían ser vistos por lo que son: formas de discurso”¹¹ (I. Parker 2005, 3). El análisis orienta la mirada a los efectos que producen los textos discursivos en las decisiones institucionales, lo que implica acercarse a su campo contextual más próximo.¹²

Bajo la premisa de que el texto “no es solo una colección de palabras, es [una] red de narrativas que puede leerse de varias formas” (K. Krippendorff 2004, 63), la metodología del ACD permite conocer las prácticas discursivas de los actores de la comunidad académica ecuatoriana, especialmente de quienes dirigen universidades, y de los que lideran los procesos de reforma.

Este trabajo acoge *discurso* como “un complejo conjunto de actos lingüísticos simultáneos y secuencialmente interrelacionados, que se manifiestan a lo largo y ancho de los ámbitos sociales de acción como muestras semióticas [...] y textos” (Wodak y Mayer 2003, 105). Desde esta perspectiva, sustenta el análisis sobre una base lingüístico-literaria, y desde ahí realiza una crítica socio-diagnóstica que permite develar cómo determinadas prácticas discursivas pueden fusionarse ideológicamente para discriminar a miembros de un grupo, favoreciendo determinadas percepciones, interpretaciones y acciones en las prácticas sociales, y

¹¹ Mi traducción.

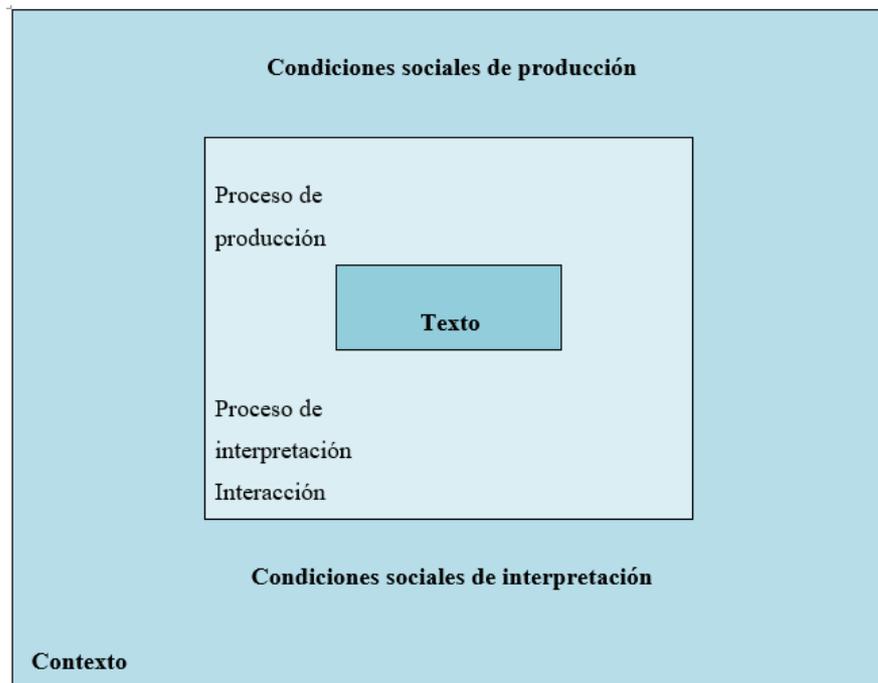
¹² Los estudios discursivos enlazan subdisciplinas y áreas de conocimiento con teorías, instrumentos descriptivos y métodos de investigación.

cómo las prácticas discursivas de los actores revelan la percepción y la representación (Wodak 2003, 106).

Mayer (1997, 51-7) ubica la metodología del ACD en la hermenéutica más que en el enfoque analítico-deductivo, donde las “operacionalizaciones fundamentales dependen de conceptos lingüísticos”, para enseguida sugerir una *triangulación metódica* con el uso de diseños multimetódicos aplicados al tratamiento, tanto de datos empíricos como de los extraídos de la información hemerográfica existente.

Fairclough (1992) propone, asimismo, un modelo tridimensional de análisis: textual, discursivo y social “siendo el primero de carácter descriptivo, el segundo interpretativo y el tercero explicativo (Fairclough 1992, cit. en Santander 2011, 216). Sayago (2007) propone, a su vez, cuatro niveles de análisis: textual, discursivo, acción social y estructura social.

Gráfico 6.
El proceso discursivo



Fuente: adaptado de Norman Fairclough: *El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo*.
Elaboración propia.

Este estudio contempla el ACD para comprender las relaciones de poder entre las instituciones rectoras (evaluadores) del sistema y sus actores. Se apoya en la propuesta de Van Dijk (2005) y de Wodak (2003) sobre la argumentación (discursiva) como estrategia de legitimación de atribuciones positivas o negativas, y en los *topoi*: conceptos “que representan premisas [que] se dan por descontadas, como si fueran razones evidentes y suficientes para aceptar la conclusión” (T. Van Dijk 2005, 134), como elementos vinculantes del argumento implícito en todo discurso.

Los *topoi* resumen uno o varios eventos en un mismo tema que puede incluir varios de estos. Van Dijk (1999) prefiere conceptualizarlos como macrotemas con la condición de llegar a la intención global que subyace en toda secuencia discursiva, donde un texto puede contener varias acciones discursivas particulares que corresponden a igual número de intenciones.

La división del análisis en dos fases facilita la aplicación de la metodología crítica. En la primera, el ACD aborda temas globales; en la segunda, se identifican temas locales. Los temas globales son las macroestructuras de donde se extraen las ideas generales de los asuntos de los que trata un discurso, o un *corpus* de textos (T. A. Van Dijk 2003, 152).

En cambio, los temas locales o microestructuras son el resultado de la selección que realizan los actores en función de sus esquemas mentales, interpretaciones, creencias de carácter general aceptadas y compartidas socialmente, en una palabra: institucionalizadas. También propone –y llena– el nexo faltante entre micro – macro “allí donde la cognición personal y la social se reúnen, donde los actores sociales se relacionan ellos mismos [...] con los grupos y con la estructura social, y donde pueden actuar, cuando se lanzan al discurso, en tanto que miembros de grupos y de culturas” (T. A. Van Dijk 1999, 26).

El ACD puede aplicarse en cualquier enfoque político; también en subdisciplinas sociales. La perspectiva crítica orienta el análisis de los problemas sociales e incluso toma posición respecto a intereses considerados justos. A diferencia de otras disciplinas, el paradigma crítico no niega, por el contrario: declara su propia posición ideológica, desde propuestas muy pensadas “expresa un sesgo, y está orgulloso de ello” (T. Van Dijk 2005, 56). Otra característica es la notable importancia que otorga a la experiencia y a la opinión de los actores.

Sobre la reflexión en cuanto a lo social de enfoques de esta índole, Bolívar (2003, , 26) pregunta “¿de qué manera podemos intervenir desde las diferentes disciplinas para promover cambios y mantener valores fundamentales de la condición humana?”. Para explicar el acercamiento trans-, inter- y multidisciplinar, se identifican tres partes, entre ellas “la forma en que el ACD puede hacernos tomar conciencia de cómo se construye el conocimiento en las revistas académicas” (Bolívar 2003, 27) y cómo el trabajo transdisciplinar puede interpretar los significados que se construyen en la interacción academia – política.

Debido a que combina saberes y responsabilidades sociales, la teoría crítica ha de ser un saber riguroso que selecciona y acopla teorías transdisciplinarias para explicar las complejidades de la relación estructuras del discurso – estructuras sociales. En el ACD, la producción de conocimiento, la descripción, la formulación de problemas y su aplicación “se encuentran íntimamente entretejidos y constituyen una mutua fuente de inspiración” (T. A. Van Dijk 2003, 58); además, es transdisciplinaria en lugar de mono o multidisciplinaria, y más bien heterogénea que homogénea.

El ACD enfoca las ideologías como adquiridas, expresadas y reproducidas a través de varias estructuras y estrategias discursivas. Lo que significa que cualquiera de las estructuras del discurso puede resistir una carga ideológica definida. No obstante, las estructuras más sensibles explicitan ideologías subyacentes y funcionan como medios de persuasión más o menos eficientes.

Por la naturaleza eminente verbal del discurso, el ACD requiere análisis de la base lingüística, para entender algunas estructuras, estrategias y funciones del texto y la conversación, lo que incluye formas –gramaticales, pragmáticas, de interacción, estilísticas, retóricas, semióticas, narrativas o similares– de la organización verbal de los acontecimientos comunicativos. Así, este método tiene características de crítico, amplio, diverso, transdisciplinar, orientado a los problemas sociales, a una lectura social y personal, a las creencias, valores y emociones que intervienen en el discurso, hasta descubrir los objetivos sociopolíticos que subyacen en la intrincada relación texto-contexto.

Al analizar los textos escritos, también se toma en cuenta el diseño de la portada, el titular, la disposición tipográfica, los elementos resaltados o en cursiva, las imágenes. Más importante es el análisis de la estructura textual que la arquitectura del texto a nivel macro: “disposición de los tipos de párrafo,

argumentos que son posicionados de manera estratégica, uso de ejemplos en momentos determinados” (Fairclough 1998, 101), etcétera.

El análisis de los textos escritos, o sea el análisis textual, se da de manera crítica desde la identificación de los intereses del que enuncia y de la producción, consumo, distribución que tiene la práctica discursiva, “que varía desde un diálogo hasta una comunicación nacional –por ejemplo, [el] mensaje presidencial a la nación–”. (Fairclough 1998, 102)

Van Dijk (2003, 152) anota que para comprender o aprehender los significados globales de los temas “que no pueden ser observados directamente como tales, sino que han de ser inferidos del discurso, o asignados a él, por los usuarios de una lengua”, se debe analizar el texto mediante macroproposiciones puntuales que consigan desentrañar los propósitos ocultos del discurso. Del mismo modo muestra la orientación de las proposiciones presentadas “como una expresión más o menos directa de [...] las macroproposiciones sometidas a análisis” (T. A. Van Dijk 2003, 153).

Como ya anoté, la investigación crítica del ACD se interesa en el estudio de los discursos ideológicamente sesgados y en la forma en que estos polarizan la representación del nosotros (grupos internos) y del ellos (grupos externos), para poner en evidencia una estrategia general de presentación de uno mismo y de presentación del otro. “Las ideologías políticas subyacentes se expresan típicamente en el discurso político al dar énfasis a nuestras cosas buenas y sus cosas malas, y restando énfasis a nuestras cosas malas y sus cosas buenas” (T. Van Dijk 2005, 45); estrategia que responde a estructuras ideológicas en correspondencia con estrategias discursivas que generalmente destacan nuestras buenas cosas y las malas de los otros, mientras se resta importancia a nuestras malas cosas y a las buenas de los otros.

Los hablantes o los escritores pueden destacar nuestras buenas cosas tematizando los significados positivos, utilizando elementos léxicos positivos en las autodescripciones, proporcionando muchos detalles sobre las buenas acciones, y pocos detalles sobre las malas acciones, valiéndose de hipérbolos y de metáforas positivas, dejando meramente implícitas las propiedades negativas propias, o restando importancia a la propia actuación como agente de actos negativos mediante la utilización de oraciones pasivas o nominalizaciones. (T. A. Van Dijk 2003, 161)

La investigación crítica acoge estructuras discursivas de unidades, niveles, dimensiones, iniciativas, estrategias, tipos de actos y dispositivos relevantes, entre otras estructuras discursivas. El ACD también despliega su análisis a las estructuras paraverbales, visuales, fonológicas, sintácticas, semánticas, estilísticas, retóricas, pragmáticas e interactivas, aunque un “análisis discursivo completo, de un gran corpus de textos o conversaciones” (T. A. Van Dijk 2003, 148), puede durar varios meses y producir informes de innumerables páginas.

Sobre un texto corto se puede aplicar un análisis parcial a la discusión de algunas de las estructuras discursivas que aparezcan relevantes “además de mostrar la utilidad práctica que estas categorías parecen tener para el análisis [y que sus] categorías estructurales se hallen relacionadas con las estructuras sociales” (T. A. Van Dijk 2003, 151-2).

En suma, las macroestructuras semánticas, derivadas de las microestructuras de significado, ayudan a captar el *tema*, es decir “el asunto de que trata” el discurso; el *tema* es el significado global que los receptores establecen mediante la comprensión del discurso, el tema muestra las representaciones de la “esencia” de lo que sugiere el discurso (156)

El autor admite que los usuarios de una lengua no son capaces de memorizar y manejar todos los detalles del significado de un discurso, por lo que deben organizarlo mentalmente mediante significados o temas globales que han de ser inferidos del discurso “o asignados a él, por los usuarios de una lengua” (Kintsch y Van Dijk 1977, 154). No obstante, esto da paso a la manipulación por parte de los hablantes o de los escritores que destacan y sobredimensionan el significado para controlar la comprensión e influir en la formación de los llamados *modelos mentales* que subyacen en el tema que aborda el discurso, sobre todo aquellos contenidos en resúmenes –que, por definición, expresan macroestructuras–. “La mayor parte de la manipulación [...] se realiza a través del discurso escrito” (Van Dijk 2009, 351).

Para cumplir la verdadera función del discurso crítico, analiza la parte discursiva escrita entre líneas, el gato encerrado en el lenguaje, su naturaleza alusiva, implícita, no manifiesta, tendiente a inducir a la persona, a quien va dirigido el discurso, a que adopte una posición determinada. Para librar estas estrategias veladas, la investigación en ACD estudia las muchas formas de significados implícitos o indirectos, como las implicaciones, los presupuestos, las

alusiones, las ambigüedades y demás (T. Van Dijk 1976, 156). El autor encuentra presencia de presupuestos ideológicos en todo texto discursivo.

Analiza los *textos* y *contextos* definidos por las estructuras sociales, políticas, culturales e históricas en un ambiente específico donde se producen los acontecimientos comunicativos mediante el discurso “en el ACD, estas estructuras constituyen con frecuencia la lógica crítica y explicativa última del discurso y de su análisis” (T. A. Van Dijk 2003, 47). Habiendo que reiterar que los modelos contextuales resultan cruciales porque se constituyen en una intermediación entre la información mental sobre un acontecimiento y los significados efectivos que se construyen en el discurso.

Adicionalmente, los discursos son interpretados como elementos relacionados coherentemente con los modelos mentales que los usuarios tienen sobre determinado acontecimiento o hecho. Esto es la base para la producción y la comprensión de un discurso.

Los modelos contextuales y los acontecimientos son representaciones mentales de la memoria episódica, la parte de la memoria donde las personas almacenan conocimiento extraído de los episodios vivenciales que experimentan, de lo que leen o escuchan (163). En tanto, los modelos contextuales controlan la parte *pragmática* del discurso. Para actuar con base en el conocimiento que tienen las personas del mundo, sus actitudes socialmente compartidas, por fin, las ideologías, normas y valores adquiridos a través de modelos mentales del discurso cotidiano contenido en conversaciones, noticias, reportajes, libros y otros textos.

Comprender un discurso significa ser capaz de construir un modelo adecuado al contexto del receptor, sin lo cual no se podría explicar cómo influyen las estructuras sociales en las estructuras discursivas o cómo éstas últimas se ven afectadas por las primeras.

Gráfico 7.
Principios básicos del ACD

1	Trata problemas sociales
2	Las relaciones de poder son discursivas
3	El discurso refleja cultura y sociedad
4	El discurso hace un trabajo ideológico
5	El discurso es histórico
6	El enlace texto – sociedad es mediato
7	El análisis del discurso es interpretativo y explicativo
8	El discurso es una forma de acción social

Fuente: Teun A. Van Dijk, *Política, ideología y discurso* (2005).
Elaboración propia.

3.6. La entrevista en profundidad del enfoque etnográfico

La entrevista es una técnica conversacional que, conforme lo expresan Berenguera y otros (2014, 105), “tiene por objeto establecer un diálogo que permita obtener información profunda y contextualizada”, y se complementa con la observación, las historias de vida y los estudios de caso, desde la visión cualitativa que recupera la narración en situaciones cuya justificación “se da por hecha” y así lograr un entendimiento de las percepciones, especialmente en situaciones en donde está presente la gestión del cambio.

Del mismo modo, la entrevista en profundidad permite recuperar las experiencias vividas para encontrar significados más profundos, pues se trata de “poner una atención especial en la descripción de la experiencia, tal como la ha experimentado la persona que la ha vivido [...] e interpretar aspectos subjetivos de las personas, que no podrían ser captados con otras técnicas, como las creencias, experiencias, opiniones y actitudes” (Berenguera y otros 2014, 64-128).

La entrevista se diferencia de la observación, en que en esta última el sujeto investigado puede o no colaborar, pero en la entrevista es fundamental su participación en el diálogo con el investigador; por tanto, se precisa que este logre crear un ambiente de confianza e interés del sujeto o sujetos investigados. Soler Castillo (2011, 124) señala que existen dos tipos fundamentales de entrevistas: las formalizadas y las no formalizadas; en las primeras “se lleva a cabo un cuestionario determinado con preguntas fijas”; en las segundas no hay un “cuestionario rígido y existe libertad para que el entrevistador formule las preguntas que considere necesarias”.

Las entrevistas no formalizadas se asemejan a las entrevistas en profundidad del método etnográfico, especialmente en que el entrevistado –normalmente informantes clave previamente seleccionados por su conocimiento en un determinado tema– se expresa libremente sobre los asuntos que considera de su interés, sin tener que adoptar ninguna rigurosidad definida previamente; por tanto, hay mayor libertad para insertar en la conversación incluso aspectos anecdóticos o fragmentos de historias de vida, que son familiares a otras técnicas de carácter etnográfico o de descripción profunda.

No obstante, en esta técnica es preciso identificar cuidadosamente a los informantes clave, pues de ello dependerá el éxito en el cumplimiento de los objetivos de la investigación. La identificación de los informantes clave es una decisión deliberada del investigador sobre la base de los requerimientos específicos que se han visibilizado en el referencial teórico, para luego determinar un número razonable de entrevistados que, según Soler Castillo (2011), podrían girar alrededor de diez.

Se adopta en esta investigación la entrevista en profundidad porque es una de las principales técnicas –junto con la observación participante– inspiradas en la etnografía que *intenta recuperar los discursos y opiniones*, como bien afirma Brewer (2000) “en sus entornos naturales de ocurrencia”, y “que capturan su

sentido social y sus actividades ordinarias, incorporando al investigador que participa en el campo”; en este caso, en la esfera institucional.

El trabajo de campo suele complementarse con entrevistas para “descubrir datos que son inaccesibles a simple vista para una persona que no forma parte de la cultura en cuestión”; por otra parte, los datos de las entrevistas de enfoque etnográfico tienen una riqueza y densidad que se pueden organizar “tanto cronológicamente como por categorías o temas”, para luego realizar análisis e interpretaciones (Berenguera y otros 2014, 64).

Adicionalmente, la entrevista en profundidad es una herramienta sustantiva de la etnografía porque establece una interrelación entre el investigador y el individuo entrevistado produciendo un instante de “objetividad” durante el encuentro (Galindo 1987); la entrevista en profundidad produce una suerte de “contagio” en el investigador debido a la interacción en el momento del proceso conversacional. La etnografía, en su triple acepción de enfoque, método y texto, es un medio para lograr ese acercamiento y comprenderlo.

La entrevista en profundidad del enfoque etnográfico es una concepción del conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros (los actores o sujetos sociales) y describirlos; por tanto, “se sigue un estilo informal, guiado por temas amplios, y las preguntas van surgiendo espontáneamente en la relación entre entrevistador y entrevistado” (Berenguera y otros 2014, 107).

La etnografía fue adoptando distintas acepciones según la tradición académica de cada disciplina. Su sistematización, ocurrida entre 1880 y 1910 (Harvey 1989, Kern 1983), atrajo la atención de las elites profesionales y científicas que iniciaron proyectos de investigación antropológica en los lugares más aislados del planeta, con el objetivo de desentrañar la realidad cotidiana, enfrentando barreras lingüísticas, de dieta alimentaria y códigos morales diametralmente distintos a su cultura de origen, para mostrar los modos de vida de los pueblos.

La *entrevista en profundidad* del enfoque etnográfico, en el ámbito institucional, también ayuda a identificar las presiones institucionales presentes en la carrera académica, y a someter a análisis los discursos académicos de las autoridades universitarias –como parte de los objetivos específicos planteados en el diseño–, para entender cómo resignifican los docentes y autoridades las presiones institucionales respecto a la carrera docente, y cómo afecta esa resignificación de

las presiones institucionales en los procesos de des- y re-institucionalización de la educación superior.

La entrevista en profundidad proporciona valiosa información durante el trabajo de campo, la describe y, luego si fuera el caso, somete a interpretación ese material conversacional. Pero tomando en cuenta que “son los actores y no el investigador, los privilegiados para expresar en palabras y en prácticas el sentido de su vida, su cotidianidad, sus hechos extraordinarios y su devenir” (Guber 2001, 4).

Guber (5) hace notar cómo este estatus de privilegio, adjudicado a los actores, replantea la tradicional centralidad del investigador como sujeto dueño de un conocimiento preexistente, para convertirlo en un sujeto cognoscente “que deberá recorrer el arduo camino del des-conocimiento al re-conocimiento”, para que, despojándose de prejuicios etnocéntricos, pueda interpretar y describir una cultura ajena a la suya, y hacerla inteligible a quienes no pertenecen a ella.

Este estudio adopta la entrevista en profundidad del enfoque etnográfico como un complemento al ACD, para ilustrar el marco teórico con evidencia empírica, pues esta técnica conversacional recupera las narrativas de las subjetividades que se desarrollan durante las entrevistas: sensibilidades, reflexividades, razonamientos y apreciaciones activadas por preguntas comprometedoras y explicitadas en la expresión facial, en el énfasis y la entonación, en el orden que se otorga a las palabras, en el estilo del léxico, la coherencia y más estructuras comunicativas que escapan del control consciente del sujeto entrevistado.

3.7. Tratamiento de los datos

El nivel de análisis es el *campo organizacional educativo*, espacio donde se desarrollan las interrelaciones de la academia, la formación de docentes y directivos en relación con la realidad nacional y sus objetivos, respecto a cómo en ellos se plasma el institucionalismo y las posibilidades de construcción de nuevos campos organizacionales que operan el sistema.

Los supuestos planteados en esta tesis toman en cuenta el recorrido histórico de proyectos de reforma impuestos al SNES, que convergen en la cuarta y última propuesta iniciada en 2006, y que buscan dotar de calidad a la docencia, la investigación y la vinculación, y a la forma cómo las universidades se administran mediante la ejecución de políticas.

El estudio delimita el *análisis* en tiempo (2008–2015), espacio (SNES) y en el contexto cultural, social y económico (ecuatoriano). Se ha seleccionado la unidad de análisis de manera intencionada. El estudio amplía su delimitación temporal de los períodos académicos actuales y la reforma en marcha a datos de fechas anteriores, considerando que los aspectos históricos son claves en la construcción social de las instituciones.

Se ha tomado como escenario de reflexión y (unidad de) análisis al CES. A las autoridades gubernamentales de educación superior, a docentes y directivos, de quienes se capta información de primera mano; más la que se extrae de documentos y de la bibliografía sobre el tema. La selección, acorde a muestreo intencionado, permite incluir a nuevos actores desde sus roles específicos.

Estas políticas –es uno de los hallazgos de este estudio– son resistidas por procesos académicos institucionalizados; sin embargo, la des- y re-institucionalización se desarrollan en paralelo, construyendo una nueva realidad institucional, cognitiva y socialmente construida desde la resignificación que construyen los actores involucrados. Queda pendiente analizar el alcance de la calidad y pertinencia de la supervisión de la política aplicada al sistema, sobre todo el diseño de la evaluación y acreditación de la educación superior que se desarrolla en Ecuador.

En este trabajo –como ya dije– la metodología amalgama tres enfoques: el análisis bibliográfico-documental, el ACD y la entrevista en profundidad proveniente del enfoque etnográfico. La aplicación de esta estrategia metodológica permite desentrañar la dirección de categorías, entre otras, implícitas en cuanto a *presión institucional*, más allá de una simple apreciación de los discursos.

El análisis bibliográfico-documental, aplicado para la obtención de datos en este trabajo, es una fase específica que identifican aspectos sobre conceptos específicos y luego los eleva (los conceptos) a categorías para obtener información relevante, conforme lo señala Wodak (2003, 49), y postula que “han de incluir siempre trabajo de campo [...] a fin de explorar el objeto sometido a investigación”. De su parte, el investigador deberá comprender “qué grado de importancia o relieve tienen las categorías que ha identificado” (Scollon y Wong 2005, 158).

El enfoque bibliográfico-documental, además, tiene la característica de ser la base en la construcción de conocimiento, que lo hace empleando técnicas de localización y fijación de datos, análisis de documentos y contenidos ya elaborados,

para refrendarlos si los encuentra pertinentes a su marco teórico. El procedimiento de este método supone los siguientes pasos (Rodríguez 2013, 34):

- Se define la pertinencia de los tipos de fuentes bibliográficas y documentales en función del objeto y objetivos de la investigación.
- Las fuentes bibliográficas y documentales se definen y clasifican en función de determinados criterios de selección.
- Se establece un procedimiento de registro de las fuentes consultadas, conforme a las normas académicas.

El análisis bibliográfico-documental analiza la argumentación y secuencias argumentativas encontradas en la literatura, en los textos (lo que hace posible descubrir la dirección de los procesos de des-, re- institucionalización, e institucionalización, su función y argumentos).

Esta fase documental despeja el concepto *institucionalidad* y sus categorías vinculadas, definiéndolo –como proceso que refleja la historia de la organización–, y explicando la forma en que la organización y los individuos han ido creando su nicho, interpretando los fenómenos, ocupando posiciones de relaciones y de poder (Shepsle 1986, 76), y las estrategias adoptadas para adquirir legitimación en su afán de perpetuarse, sobrevivir, institucionalizarse.

En el caso del ACD, este permite identificar conflictos internos, dimensiones de poder y más características del cambio institucional, siguiendo la propuesta de Krippendorff (2004, 105): “las categorías pueden ser resultado de una teoría o noción que ha sido adoptada para el estudio”.

El principal esfuerzo de esta investigación consiste en la elaboración de una metodología para analizar la distinción entre agente y estructura, uno que trasciende la distinción tradicional, para después identificar las presiones institucionales que tienen lugar en el ámbito universitario. Con este propósito se analiza la resignificación de las presiones institucionales y el consecuente efecto en la carrera académica del docente durante los procesos de des-, re- institucionalización e institucionalización del sistema universitario.

Esta propuesta de análisis del discurso parte de la combinación del modelo de ACD propuesto por Van Dijk y el esquema de Bonet y Martí presente en *Puñal* (2010, 231-36). La ficha del ACD propuesta toma de Van Dijk el análisis de la macroestructura semántica y de la superestructura del texto, y de Bonet y Martí el

resto de las variables consideradas (autoría, interacción comunicativa, agencia y sujetos, intertextualidad, interdiscursividad, posiciones en el discurso e ideología y relaciones de poder). El ACD propuesto tiene en cuenta las siguientes variables:

1. La *macroestructura semántica*, relativa al significado global del discurso; es decir, a su tema principal así como a los secundarios que de él se derivan, y que Van Dijk (2003) define como macroproposiciones.
2. La *superestructura del texto*, es decir, su sintaxis a nivel macro, el esquema global según el cual se articula y que varía en función del género que se esté analizando.
3. La *autoría*, referida a la persona o institución responsable del texto o a quien este es atribuido.
4. La *interacción comunicativa*, entendida como el análisis de aquellas personas, de aquella audiencia, a quien el texto va dirigido. En función de estas, el autor o autora del texto, o su enunciador o enunciadora, lo adaptará y lo acomodará.
5. *Agencia y sujetos*. Implica el análisis de los sujetos de los que se habla (que pueden o no tener voz propia) y de la atribución o no a estos de agencia; es decir, del reconocimiento y asunción de responsabilidades y acciones (lo que se manifiesta en la determinación de su carácter activo o pasivo respecto a las mismas).
6. *Intertextualidad*. Referencia o relación del texto analizado con otros, lo que implica el análisis de aquellos otros textos a los que remite el texto analizado, tanto de manera explícita como implícita.
7. *Interdiscursividad*, el análisis de diferentes discursos presentes en el texto analizado.
8. *Posiciones en el discurso*, lo que implica desvelar en qué posición están ubicadas las voces y los sujetos que están presentes en el texto.
9. *Ideología y relaciones de poder*, que conlleva a analizar las ideologías que laten por detrás del texto.

Al aplicar ACD al análisis de la normatividad de las universidades se descubre cómo el discurso jurídico está siendo aplicado a una realidad e intereses definidos. Estos se agrupan de acuerdo a niveles de jerarquización, tendencias y multitendencias, para analizarlas en redes. El texto, en este caso jurídico, se

transforma en discurso cuando se une con las categorías; en otras palabras, el discurso (la palabra) es el texto antes de filtrar las categorías, de las que es portador, en el contexto. Es la palabra convertida en acto, enunciada en un determinado campo organizacional, en un tiempo de encuentro entre teoría y praxis social.

Las entrevistas en profundidad recopilan discursos de los expertos y de los actores de la educación superior, cuyos contenidos extraídos de las entrevistas, son sometidos a análisis e interpretación. De acuerdo a Kenneth Gergen (1985) una investigación social se preocupa sobre todo de explicar los procesos mediante los cuales las personas describen, explican o dan cuenta del mundo en que viven. Desde esta concepción, el conocimiento no es una cosa que las personas guardan en sus cabezas, sino algo que construyen juntas, por lo que se hace necesario un esfuerzo por deconstruir nociones profundamente arraigadas en la cultura particular de cada sociedad (Gergen 1985, 266).

La entrevista en profundidad del enfoque etnográfico ayuda a la lectura de la conducta humana desde una concepción fenomenológica. Analiza los temas de mayor recurrencia en el discurso. Los datos recaudados se disgregan en subcategorías identificadas por colores para diferenciar subjetividades contenidas en el discurso, subjetividades manifiestas en el énfasis que se pone a determinadas frases o palabras, otras sensibilidades, reflexividades, dubitaciones, evasión, entre otras.

El análisis de las entrevistas en profundidad prescinde de categorías preseleccionadas. Al ser un enfoque eminentemente cualitativo no necesita categorías ni preguntas predeterminadas; por tanto, organiza el trabajo de campo con preguntas abiertas. De la transcripción del contenido de las entrevistas, se escogen las ideas y categorías análogas o repetitivas para su interpretación. Reagrupa las categorías según alguna orientación dominante que las asemeje y diferencie.

4. Escenario de la investigación

4.1 Procesos de reforma en la universidad ecuatoriana

La universidad ecuatoriana proviene de la tradición española. En época de la Colonia, mediante decretos de las Cortes de Cádiz, se fundaron 32 instituciones de educación superior. A criterio de Tünnermann (1996), estas obedecían a la necesidad de proveer localmente de instrucción a los novicios de las órdenes religiosas que acompañaron al conquistador español, con el fin de satisfacer la creciente demanda de personal eclesiástico creada por la ampliación de las tareas de evangelización y para la educación de los criollos e hijos de blancos.

Según Romero (2002), el orden colonial, basado en la religión, requería la presencia de la institución académica representada por los colegios mayores y las universidades. Los primeros representan, a criterio de Romero (2002), el origen de los principios doctrinarios, políticos y religiosos de la universidad ecuatoriana.

La presencia, en los primeros años del período colonial, de religiosos formados en las aulas de las universidades españolas, principalmente en Salamanca, era indicativo del deseo de elevar el nivel de los estudios y de obtener autorización para conferir grados mayores. De ahí que las gestiones para conseguir los privilegios universitarios fueron con frecuencia iniciadas por estos religiosos de alta preparación académica.

Con el inicio de la Gran Colombia, el poder y la nueva clase dominantes se trasladaron de los blancos a los criollos quienes, debido a la deuda de la Independencia y otros factores, no pudieron organizar la educación pública. Según Romero (2002), la educación superior pasó del modelo de universidad de Salamanca al modelo napoleónico de Francia, que la consideraba elitista y al servicio de la clase dominante, y puso énfasis en el estudio del derecho civil y las ciencias modernas enmarcadas en el positivismo científico.

Con el nacimiento de la República del Ecuador, el 13 de mayo de 1830, precisamente en el claustro universitario de la Universidad de Santo Tomás de Aquino, se inicia un nuevo período para la universidad ecuatoriana, la que, seis años después, en 1836, es regulada mediante un decreto sobre educación superior

que buscaba la disminución del analfabetismo y la democratización del conocimiento.

Durante el período de la República se sentaron las bases para la autonomía universitaria, avalada en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863.

La Academia formuló y entregó al Congreso en 1863 donde se dictó la Ley Orgánica de Instrucción Pública, la misma que contiene innovaciones importantes y establece el Consejo General de Instrucción Pública, compuesta por el Ministro del Ramo, el Arzobispo de Quito, el Rector de la Universidad dos Miembros de la Academia Nacional y dos Decanos de las Facultades Universitarias que en ese entonces eran cinco: De Filosofía y Literatura, de Ciencias, de Jurisprudencia de Medicina, Farmacia y de Teología. El Consejo Dictaba el Reglamento General de Estudios, autorizaba la creación de colegios, nombraba a los profesores y empleados universitarios, fijaba sus sueldos, en general ejercía la supervigilancia y control de la enseñanza en todos sus grados. Las cátedras tenían que proveerse por Concurso, mediante estrictas pruebas. Los Grados Universitarios eran los de Bachiller en Filosofía, de Licenciado y de Doctor. El de Bachiller era básico para obtener los otros. (Romero 2002, 14)

Esta ley fue cuestionada precisamente por la forma en que definía la autonomía de la universidad ecuatoriana, que generó el rechazo del presidente García Moreno, quien por primera vez ordenó la clausura de la Universidad Central.¹³

Se pueden destacar cuatro momentos de reforma en la universidad ecuatoriana: el primero entre 1836 y 1901, período en el que se emitieron decretos y leyes con el propósito de asumir el control y estructurar las bases de una educación superior para la República. La creación de la academia científico-literaria, el Consejo General de Instrucción Pública y el nombramiento de profesores y autoridades por parte del ejecutivo fueron iniciativas que esbozaban una universidad que buscaba alejarse de lo religioso para dar paso al laicismo y a la conformación de una comunidad académica.

El segundo, entre 1920 y 1969, estuvo marcado por la lucha a favor de la autonomía, lo que se evidenció en la emisión de siete leyes de educación superior. En cada una de ellas el aspecto central estaba en los límites de la autonomía y el modelo de gobierno de las universidades ecuatorianas.

Entre 1970 y 1990 se produjo el tercer momento de reforma, que se centró en implementar una educación superior orientada al acceso libre, aspecto que

¹³ El Congreso abrió la Universidad Central en 1875.

requirió la ampliación de los claustros docentes, así como de infraestructura, mejoras que no siempre fueron posibles en las condiciones idóneas.

Y el cuarto momento, que se origina a partir del proceso de evaluación de la universidad ecuatoriana a partir del 2006 y que concluyó en primera instancia con el cierre de 14 universidades en el 2012.

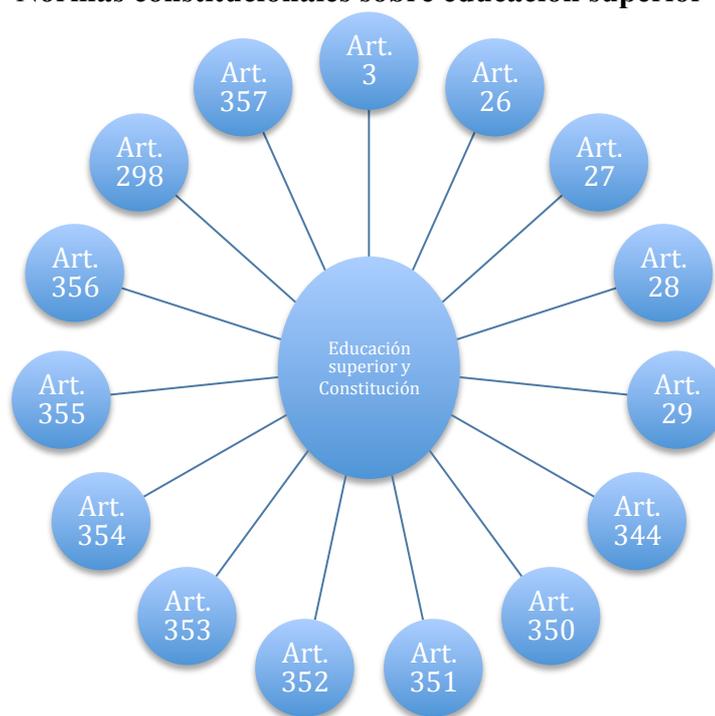
4.2 Sistema jurídico en la educación superior ecuatoriana

En el actual SNES la educación es un deber del Estado, que está obligado a garantizar su acceso y priorización. Debe estar centrada en el ser humano y buscar el desarrollo integral, respetando siempre los derechos humanos, el medio ambiente y la democracia. Debe, además, ser participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez, e impulsar la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz, estimulando el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria y el desarrollo de ciudadanos competentes para crear y trabajar (LOES, 2010).

Para cumplir estos propósitos, la educación debe responder al interés público y evitar que sus objetivos sean manipulados u orientados al servicio de intereses corporativos, garantizando la libertad de cátedra y enseñanza.

Estos principios están expresados en la Constitución de la República del Ecuador en sus diversos articulados, tal y como se ilustra a continuación.

Gráfico 8.
Normas constitucionales sobre educación superior



Fuente: Constitución de la República del Ecuador.
 Elaboración propia.

La misma Constitución establece en su art. 350 que el sistema nacional de educación está comprendido por las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como por las acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y articulado al SNES, que se orienta a la formación académica y profesional con visión científica y humanista; a la investigación científica y tecnológica; a la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas, y a la construcción de las soluciones para los problemas del país, en cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

Asimismo, el art. 351 establece que los principios del SNES son la autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

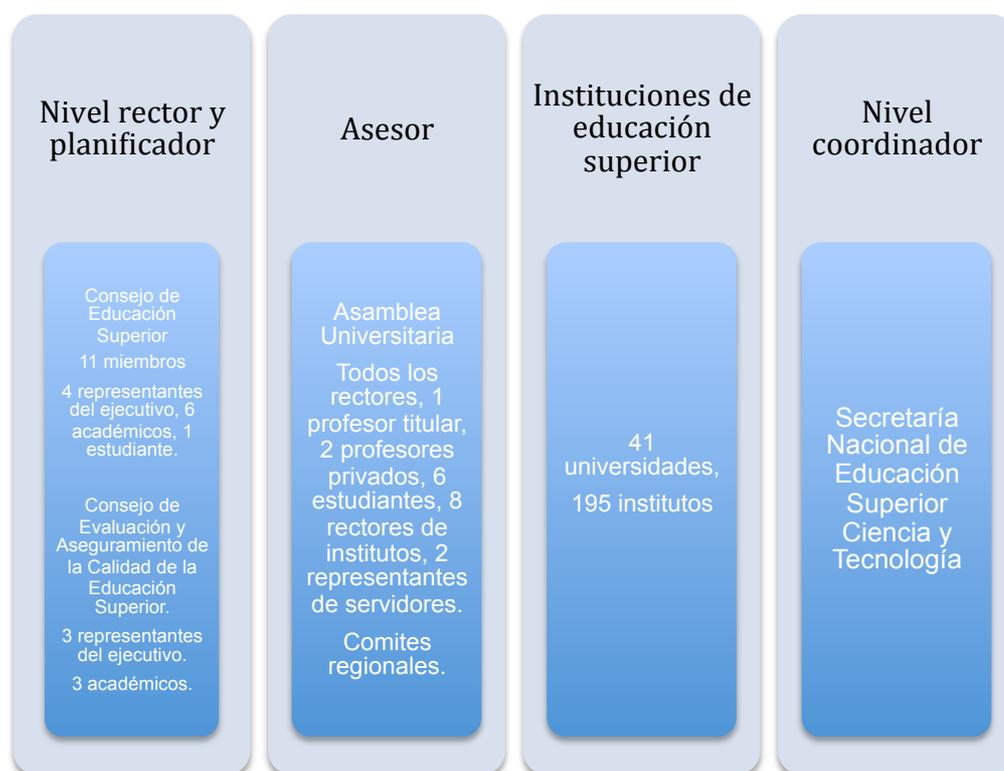
En cuanto a su integración, se establece que el SNES estará conformado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios superiores de música y artes, debidamente

acreditados y evaluados. Además, debe regirse por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna, y coordinar con los distintos actores de la Función Ejecutiva. Asimismo, cuenta con un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad.

El SNES también cuenta con un nivel asesor, encargado de sugerir políticas y lineamientos a través de la Asamblea Universitaria, y de coordinar territorialmente con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) con el objetivo de constituirse en una herramienta de consulta horizontal para el Sistema.

Esta estructura puede ser visibilizada en el gráfico 9, y en ella cada elemento está respaldado por el marco normativo y regulatorio del SNES (Constitución, LOES y demás normativas).

Gráfico 9.
Estructura del Sistema Nacional de Educación Superior



Fuente: Constitución de la República del Ecuador y Ley Orgánica de Educación Superior.
Elaboración propia.

La estructura del SNES refleja varios aspectos importantes. Uno de estos es la proporción entre alumnos y profesores, que se inclina a favor de los primeros. Pero tienen una presencia mínima frente al número de gestores (rectores de las IES), que son quienes predominan en el escenario del asesoramiento, frente al resto de los actores de la comunidad universitaria.

La estructura de asesoramiento se apoya en una proporción de 5 a 1 a favor de los gestores y en detrimento de los actores principales: docentes y estudiantes. Quienes se dedican a asesorar sobre el desarrollo del SNES son principalmente los rectores, tanto los de universidades (que están presentes en su totalidad en la Asamblea Universitaria) como los de los institutos (un total de 8 de los 195 institutos que hay en el país).

Del análisis de la organización de los órganos rectores y planificadores (CES y CEAACES), es significativo que se utilice el término *académicos* diferenciándolo del término *profesores* (tal y como aparece en el órgano asesor). Por ello, puedo inferir que están incluyendo en la categoría *académicos* a profesores y gestores (rectores u otros).

Por otra parte, a pesar de que los académicos están representados en mayor número, en el CES es muy relevante el peso del ejecutivo, que alcanza una proporción de 2 a 3. Esto es, 4 representantes del ejecutivo frente a 6 académicos (profesores y/o gestores). Sin embargo, en el CEAACES, la proporción entre el ejecutivo y los académicos es de 1 a 1 (3 representantes del ejecutivo y 3 académicos). Puedo concluir que tanto el órgano que asesora como los órganos que planifican la vida y el desarrollo del SNES recaen fundamentalmente en el poder político y en la alta gestión de las universidades.

Los elementos representados en el gráfico 10 se encuentran establecidos en la Constitución de la República de 2008 y en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), que fue promulgada en octubre de 2010. La LOES está estructurada en los siguientes títulos:

1. Ámbito, Objeto, Fines y Principios del Sistema Nacional de Educación Superior.
2. Autonomía responsable de las universidades y escuelas politécnicas.

3. El Cogobierno.
4. Igualdad de oportunidades.
5. Calidad de la educación superior.
6. Pertinencia.
7. Integralidad.
8. Autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento.
9. Instituciones y organismos del Sistema Nacional de Educación Superior.
10. De los procesos de intervención, suspensión y extinción a las universidades y escuelas politécnicas.
11. De las sanciones.

La LOES plantea la posibilidad de crear otros instrumentos normativos, administrativos, ejecutivos e independientes, de acuerdo a la necesidad del mismo sistema, que son responsabilidad del CES. Esta atribución está siendo desarrollada a través de sus consejeros que, luego de un proceso de sociabilización –que suele incluir el debate a nivel nacional de las diversas temáticas de interés–, emiten el conjunto de normativas. Entre los años 2010 y 2015, se aprobaron la totalidad de estos instrumentos jurídicos.

En el gráfico 10, organizó en cuatro categorías estos documentos, de acuerdo a la naturaleza de los instrumentos jurídicos que regulan la educación superior en Ecuador.

Gráfico 10.
Normas jurídicas del Sistema Nacional de Educación Superior



Fuente: Constitución de la República del Ecuador.
 Elaboración propia, en 2016, con base en la interpretación de la fuente.

En este gráfico se reflejan todos los reglamentos que desarrollan las leyes educativas para normar el SNES, y se ramifican en cuatro apartados:

1. Los reglamentos que desarrolla la LOES (profesorado y títulos universitarios).
2. Las acciones ejecutivas, desde los procesos de sanción hasta los de evaluación, son usados como medio de control respecto al cumplimiento de los dictados de la LOES.
3. Los reglamentos administrativos, que desarrollan la gestión *de facto* para que pueda funcionar en el día a día la maquinaria del sistema. Incluye aquellos documentos que desarrolla la LOES, como medio para poder coordinar los procesos académicos, de investigación y de vinculación con la comunidad.
4. Un breve apunte, denominado *Independiente y de necesidad*, que regula como realizar el procedimiento para la apertura de cohortes en las diferentes titulaciones.

De los tres instrumentos recogidos en el apartado jurídico –Reglamento General de la LOES, Reglamento de Régimen Académico y RCEDI–; de estos, el último ha sido el que más ha tratado el pleno del CES, y el de mayor impacto mediático y de debate entre académicos y actores con interés en la educación superior.

El RCEDI regula la selección, ingreso, dedicación, estabilidad, escalas remunerativas, capacitación, perfeccionamiento, evaluación, promoción, estímulos, cesación y jubilación del personal académico de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares en Ecuador, que representaban en el año 2012 una población de 33.720 personas (Sylva 2014, 401).

Mi estudio va a centrarse en analizarlo, pues esta normativa, al regular la actividad de profesores y profesoras, investigadores e investigadoras, es la que va a incidir en el cambio de paradigma en el modo de entender la universidad y el conocimiento; se sustenta en el esfuerzo colectivo por situar a la universidad ecuatoriana al nivel de calidad de sus pares en el exterior; poniéndola, a la vez, al servicio de las necesidades sociales y productivas del país, mediante una revalorización de la figura del docente y una apuesta por la transformación de la figura del investigador.

4.3 ACD al RCEDI

Hacemos el ACD para identificar los discursos presentes en el texto legal del RCEDI, las relaciones del texto con el contexto, las relaciones de poder y el sustrato ideológico del que se nutre.

Estudio la norma desde el modelo de ACD propuesto por Teun Van Dijk (1976) y el esquema del ACD de Bonet y Martí presente en *Puñal* (2015, 231-6). Analizo desde la macroestructura (el significado global del discurso; es decir, su tema principal), la superestructura (la sintaxis a nivel macro del texto), la interdiscursividad (el análisis de los diferentes discursos que aparecen en el texto) y la autoría (persona o institución responsable del texto), hasta la ideología y las relaciones de poder subyacentes al texto –como expliqué en el apartado dedicado a la metodología–.

4.3.1. Macroestructura

Este reglamento expresa las normas de cumplimiento obligatorio que rigen la carrera docente e investigativa.

Se puede destacar que, en el propio título del RCEDI, se especifica claramente que la norma va dirigida a dos actores específicos y protagónicos: profesores e investigadores, separa las funciones de *docente* de los de *investigadora* y determina el desarrollo personalizado de las dos categorías.

El RCEDI, en general, se erige como una declaración de ruptura con el pasado de la universidad ecuatoriana. Esto significa que los principios economicistas por los que se regía la universidad –especialmente a partir de los años noventa– dejan su lugar a los principios democratizadores. Si antes proliferaron universidades particulares que respondían a la explotación de un nicho de mercado concreto y sin atención especial a la calidad de la enseñanza (Villavicencio, Sylva, Minteguiaga, & Bandeira, 2014, 27); ahora se prioriza la democratización institucional; es decir, la revalorización del docente académico y del principio meritocrático.

En síntesis, la universidad que exhibía una *cabeza de Jano*: “orientada por conceptos distintos de lo que es la *educación superior* (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la *estudiante* (¿ciudadano o cliente?) y la misma *universidad* (¿institución o empresa?)” (Villavicencio, Sylva, Minteguiaga y Bandeira, 2014, 11). Con la aprobación del RCEDI se trata de recuperar el sentido de universidad del pasado. Este instrumento normativo quiere ser esa política pública que estaba ausente “orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad” (Villavicencio, Sylva, Minteguiaga y Bandeira, 2014, 11). Ello equivale a un cambio de paradigma en la concepción de la universidad ecuatoriana y de la actividad de sus actores.

Pero, ¿cómo se pormenoriza esta democratización? Para fundamentar este proceso, el RCEDI se sustenta en dos ejes. Por un lado, sitúa al docente en el centro y le atribuye la figura de motor para la transformación no solo de la universidad sino también del país. Es decir, el objetivo principal del RCEDI es revalorar la actividad profesional que se desarrolla en el interior de las IES. En este sentido, el propio RCEDI define los actores implicados en la actividad docente e investigadora

y regula el desarrollo pormenorizado de las actividades a desempeñar. Logra que la universidad inserte el talento humano en su columna vertebral al situar a su personal docente en el centro de su configuración, definiendo sus actividades, su remuneración, los procesos de promoción interna y estimulación, e incidiendo en sus funciones investigadoras. Así, la actividad docente deja de ser precaria y pasa a convertirse en una actividad exclusiva y reconocida como motor central de la transformación del país.

Por otro lado, el RCEDI se sustenta en los principios meritocráticos (lea los requisitos exigidos en los artículos que van del 21 al 29, en su Sección I). Es decir, el reglamento rompe con el pasado en la medida en que el esquema de promoción antiguo, que obedecía a un tiempo de actividad docente —después de cinco años de auxiliar docente 1 se promocionaba a auxiliar docente 2— al margen de la función investigadora; y la evaluación de la calidad docente cede a favor de un sistema que apuesta por procesos de calidad tanto en investigación como en docencia (no exento de críticas), siendo el resultado de esta evaluación lo que garantiza la promoción interna.

Así, por ejemplo, el artículo 37 enfatiza en el propósito que se pone en la forma de acceso al puesto académico y la transformación democrática que esto conlleva:

Para el ingreso a un puesto de personal académico de titular en una institución de educación superior pública o particular se convocará al correspondiente concurso público de merecimientos y oposición. El concurso evaluará y garantizará la idoneidad de los aspirantes, y su libre acceso bajo los principios de transparencia y no discriminación. Se aplicaran acciones afirmativas de manera que las mujeres y otros grupos históricamente discriminados participen en igualdad de oportunidades.

De esta forma, el rector ya no es quien administra arbitrariamente la promoción interna del personal académico.

Sobre los tipos y actividad del personal académico

El RCEDI define los tipos de personal académico en su artículo 7 del capítulo II: “los miembros del personal académico de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares son titulares y no titulares”. Esta diferencia está relacionada exclusivamente con la estabilidad laboral.

Los titulares son, por tanto, las personas que ingresan a la carrera a través de concurso de méritos y oposición y se clasifican en principales, agregados y auxiliares; mientras que los no titulares podrán ser honorarios, invitados y ocasionales.

No hay diferencias en cuanto a las actividades que cada una de las categorías debe desempeñar; de tal manera que la actividad de titulares y no titulares serán las de docencia, investigación y dirección o gestión académica: los tres pilares que sustentan y legitiman la carrera universitaria.

La actividad docente incluye cada una de las acciones que implican su proceso: preparar clases, elaborar exámenes, correcciones y notas. El RCEDI, agrega, que la actividad debe implicar el acompañamiento continuo al estudiante en todo su proceso de aprendizaje. Deben ser las personas que guían y enseñan, desde la teoría y la práctica; acompañan al estudiante en sus etapas de maduración intelectual, poniendo a su disposición todos los recursos didácticos. A su vez, obliga al docente a mantenerse actualizado a través de la investigación práctica y aplicada, y de los últimos modelos pedagógicos. Una actividad laboriosa que incluye la elaboración de libros y material didáctico.

El RCEDI describe las acciones que definen la investigación científica propia de las universidades. Según el artículo 10.1, concibe el proceso de investigación científica a través “del diseño, dirección y ejecución de proyectos de investigación básica, aplicada, tecnológica y en artes, que supongan creación, innovación y difusión y transferencia de los resultados obtenidos”, y combina el objetivo con la finalidad de la investigación, al ordenar de forma literal, según el artículo 10.2, que será investigación para la recuperación, fortalecimiento y potenciación de los saberes ancestrales.

Por lo tanto, la actividad investigadora descrita comprende el proceso desde la idea de lo que se va a investigar hasta su intervención en la colectividad. Tanto como está establecida en la mayoría de las universidades del mundo: diseño, ejecución y aplicación de la investigación para mejorar la vida de los ciudadanos. No solo se trata de hacer la investigación, sino también de finalizar el camino a través de la divulgación de los resultados en revistas científicas, congresos, redes y comités académicos.

La descripción de dichas actividades se cierra con dos conceptos: la vinculación y el voluntariado/servicio institucional. Respecto a la vinculación con

la sociedad, el RCEDI dice, en el artículo 10.11, que se hará a través de “proyectos de investigación e innovación con fines sociales, artísticos, productivos y empresariales; y, la prestación de servicios al medio externo que no generen beneficio económico para la IES o para su personal académico”. Dicha declaración equipara investigación científica con intervención social, mientras crea un voluntariado institucional que se pone al servicio de las instituciones del Estado, y no se contabiliza como horas de actividad investigativa.

La tercera actividad que pueden desarrollar las y los profesores e investigadores e investigadoras titulares y no titulares es la gestión y la dirección académica. Estas actividades incluyen el proceso vital de una universidad: desde los órganos de máximo gobierno hasta la participación como representantes, consejeros y evaluadores de las instituciones del Estado que tienen la responsabilidad de la gestión del sistema universitario.

Así, la vida institucional de una universidad, tanto en la toma de decisiones como en el proceso de gestión, dependerá del personal académico que se encargue de los procesos de docencia e investigación en los diferentes niveles de la organización, y será responsable de la organización de eventos académicos y herramientas de difusión académica. Llama la atención que se considere actividad de gestión el diseño de proyectos de grado y posgrado que exige una formación académica y unas prácticas metodológicas muy específicas y diferentes para cada programa, de grado o de posgrado.

De forma transversal a las tres actividades que definen al personal académico, se agrega una cuarta: la vinculación con la sociedad, que deberá enmarcarse, tal y como se señala en el artículo 12, “dentro de las actividades de docencia, investigación o gestión académica, conforme a lo dispuesto en este reglamento”.

A continuación, se enlistan y luego se analizan de forma pormenorizada los principales temas que están presentes en el texto del RCEDI y que afectan directamente al personal académico:

1. Proceso de selección.
2. La descripción del escalafón, la escala remunerativa y la promoción.
3. Proceso y mecanismos para la promoción y estimulación.
4. Evaluación y perfeccionamiento.
5. Movilización, licencias y comisiones de servicio.

6. Cesación y jubilación.

1. Proceso de selección

El RCEDI, en el título II, describe de forma pormenorizada el proceso para la creación y supresión del personal académico y cómo debe ser seleccionado en cada una de las categorías. Establece que el responsable en el acceso a cualquier puesto de personal académico titular es el Órgano Colegiado Académico Superior (OCAS) de las universidades o escuelas politécnicas, siempre y cuando exista la solicitud de la unidad académica correspondiente y haya la disponibilidad presupuestaria de las IES. En el caso de contratación de personal académico no titular, será necesaria la autorización del representante legal de la institución, estar dentro de su planificación y contar con el presupuesto correspondiente.

La selección del personal académico se entiende como “el proceso técnico que aplica normas, políticas, métodos y procedimientos tendientes a evaluar la idoneidad de los aspirantes [...]” (artículo 19 del título II, 10-1). De esta forma, las personas que ingresen en las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares, tendrán que presentar la documentación que avala su formación y experiencia profesional.

Esta norma estipula los requisitos para cada una de las categorías establecidas para la selección del personal e investigadores.

2. La descripción del escalafón, la escala remunerativa y la promoción del personal académico

Art. 48: “El sistema de escalafón promueve la excelencia académica mediante el reconocimiento y estímulo de los méritos del personal académico titular (...) fijando las categorías, niveles y grados escalafonarios de la carrera académica”. Sin embargo, va más allá de esta definición inicial, al estipular las condiciones para contratar al personal académico que no está en relación de dependencia, así como las remuneraciones correspondientes a todo el personal, incluidos las y los técnicos docentes universitarios y politécnicos y las y los ayudantes de cátedra y de investigación.

Incluye la definición de cada una de las categorías, niveles y grados escalafonarios de la carrera académica para las personas que hayan obtenido la titularidad, en tres categorías: a) auxiliar; b) agregado y c) principal. Dentro de estas, define sus niveles como “los rangos graduales y progresivos existentes en cada categoría” (art. 51). En este sentido, el grado escalafonario se establece en función de la categoría y el nivel y tiene “implicaciones directas en la remuneración” (art. 52).

También se regulan las remuneraciones de quienes no son titulares, de las personas a las que se contrata a medio tiempo o a tiempo parcial, incluidos los que no están bajo una relación de dependencia pero trabajan o hacen actividad en situaciones puntuales en las universidades.

En cuanto a las autoridades, el reglamento también estipula la escala remunerativa en relación directa con el cargo (rector/a, vicerrector/a, decanos/as, subdecanos/as...).

3. Determinar el proceso y mecanismos que se han de seguir para la promoción y estimulación del personal académico

Los procesos de promoción del personal académico recaen en un órgano especializado, que debe ser presidido por el vicerrector o vicerrectora académica, para el caso de universidades y escuelas politécnicas, y por la máxima autoridad o, en su defecto, la persona por ella delegada, en los institutos y conservatorios superiores públicos y particulares. La norma detalla los requisitos exigidos para los cambios de nivel dentro de cada una de las categorías.

Respecto a los estímulos al personal académico, en el reglamento se entienden como tales todas las actividades relacionadas fundamentalmente con la investigación y la publicación científica.

4. Evaluación y perfeccionamiento del personal académico

Sobre este tema, el reglamento da libertad a las IES para elaborar los instrumentos y los procedimientos de evaluación, de acuerdo con la normativa que expida el CEAACES, y que categoriza en tres componentes: la autoevaluación, la coevaluación y la heteroevaluación, con sus respectivas ponderaciones. También establece la instrucción necesaria para el perfeccionamiento de la formación de

docentes e investigadores/as mediante capacitación o cursos en metodologías de aprendizaje y de investigación.

5. *Movilidad, licencias y comisiones de servicio*

La norma no solo se refiere al desarrollo de la trayectoria que se debe seguir para la carrera académica e investigadora, también abre la posibilidad de que el o la docente o el investigador o investigadora pueda trabajar en instituciones distintas a aquella en la que originalmente ha obtenido la plaza. Tal es así, que el tiempo transcurrido en una institución educativa distinta a la de origen puntúa de forma positiva en la promoción de personal docente e investigador. Esto en consonancia con el origen etimológico de universidad: *universitas, -ātis*, que significa universalidad; como lugar donde se desarrolla el conocimiento sin fronteras.

6. *Cesación y jubilación del personal académico*

El final de la trayectoria académica se regula ofreciendo al servidor público dos opciones: puede hacerlo de forma voluntaria u obligatoria. En el primer caso (la voluntaria), el o la docente o investigador o investigadora cobrará una compensación económica.

La jubilación obligatoria se fija en los setenta años de edad. Exceptuando aquel caso en el que esté desempeñando un cargo de elección universal en la institución de educación superior, en los que el retiro podrá hacerse con una edad superior.

4.3.2. Superestructura

La superestructura hace referencia a la sintaxis macro del texto, al esquema global según el cual se articula. En este caso, es preciso tener en cuenta que estamos trabajando con un reglamento, y que este supone un conjunto de normas que desarrollan una ley, en este caso la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), para su ejecución.

Por varias décadas, el tema de la educación superior, el sentido de responsabilidad social de sus instituciones, la calidad académica, su pertinencia y su financiamiento, estuvieron ausentes en la política pública; salvo esporádicas preocupaciones que no tuvieron eco en la vida académica misma. Es únicamente con la expedición del Mandato Constituyente No. 14 que el Estado empieza todo un

proceso de recuperación de su papel director y regulador del sistema de educación superior. (Villavicencio 2013, 5)

El Mandato constituyente No. 14 generó un informe técnico que diagnosticó el estado de las instituciones de educación superior en el año 2009, que propuso acciones oportunas para su mejora. En dicho informe se dice que el escalafón docente desarrolla los derechos y deberes de las y de los docentes en las universidades:

Esto supone la existencia de reglamentos y criterios para definir responsabilidades de los docentes según dedicación en relación con la docencia, la investigación, la vinculación con la colectividad y la asesoría a los estudiantes, de acuerdo con las categorías establecidas en el escalafón. (CEAACES 2014, 81)

Este informe reveló que eran escasas las universidades que tenían un reglamento de escalafón docente e investigador y que, además, lo aplicaran. Solo lo hacía el 28% de las IES, según la base de datos del CONEA de 2008 (CEAACES 2014, 82). El resto de universidades, o no contaba con escalafón o, si lo tenía, lo aplicaba de manera parcial. Esta situación se agravaba en el caso de las universidades autofinanciadas y cofinanciadas. Frente al 53,9% de las universidades públicas que contaban con escalafón definido, según la base de datos del CONEA (2008), solo el 3% de las particulares autofinanciadas disponía de él, y el 44,4% de las particulares cofinanciadas. Es muy importante destacar el porcentaje de universidades que no tenían ningún tipo de reglamentación: en este campo, el 11,5% de las IES públicas y el 60,6% de las particulares autofinanciadas. En aquellas IES en las que no existía tal reglamentación, la promoción era discrecional.

El reglamento se divide en seis títulos que incluyen, a su vez, diversos capítulos que se desarrollan en un total de 88 artículos. Introduce, además, dieciocho disposiciones generales y 29 disposiciones transitorias hasta el 14 de octubre de 2015. Cada título coincide con los diversos subtemas que se han desarrollado en el apartado anterior, dedicado al análisis de la macroestructura de este texto legal.

4.3.3. Autoría

El CES, según las atribuciones que le confiere la LOES, ha sido el encargado de elaborar el RCEDI. Este Consejo, tal y como se autodefine en su página web...

tiene como su razón de ser planificar, regular y coordinar el Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana; para así garantizar a toda la ciudadanía una Educación Superior de calidad que contribuya al crecimiento del país.¹⁴

La elaboración del texto se legitima en dos artículos de la Constitución (350 y 352), una disposición transitoria (la vigesimoprimera de la Constitución de la República), en seis artículos de la LOES (6, 70, 149, 151, 153, 154), una disposición transitoria del reglamento general a la LOES (la decimonovena) y, además, en el oficio del Ministerio de Finanzas (MINFIN-DM-2012-0897), que emitió el dictamen presupuestario para la aprobación de dicho reglamento.

A la hora de analizar la autoría, conviene saber en qué medida el asambleísta ha tenido en cuenta e incorporado otras voces y actores afectados por el documento en cuestión. Para ello, es inexcusable hacer referencia a la LOES, ya que el RCEDI surge como consecuencia de la ley en lo que a la trayectoria y carrera docente e investigadora se refiere.

Es necesario destacar que, por primera vez, con la LOES un gobierno enfrenta la situación de la universidad con el fin de hacer una reforma en profundidad; reforma que altera de modo notable los modos de trabajo e inercias previamente existentes y que, por lo tanto, provoca enfrentamientos, discusiones y críticas de sus diversos actores. Interesa saber en qué medida sus voces se han tenido en cuenta o no en la ley, ha sido o no participativo el proceso.

El proceso, que parte de un proyecto inicial de la SENPLADES, se abrió a discusión con las universidades, que a su vez aportaron su propio proyecto a la Asamblea Nacional. Sin embargo, no se llegó a un consenso y la LOES se aprobó con la oposición y el malestar de algunas voces universitarias.

¹⁴ Cita disponible en: http://www.ces.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=140. Consulta: 9 de mayo de 2016.

El Proyecto de Ley fue sometido a dos debates en la Asamblea Nacional. En el primer debate, no hubo consenso entre la propuesta de la SENPLADES y la que aportaron las universidades. En el segundo debate, ambas partes lograron acercamientos y consiguieron consensuar algunos aspectos, principalmente tres: 1. Que la reforma permita que los títulos de grado y posgrado sean reconocidos en el exterior; 2. Que los títulos se organicen con reconocimientos de grado, posgrado y doctorado, y 3. Que se reconozca el título de PhD como el grado máximo.

Sin embargo, a pesar de los consensos alcanzados hasta la mitad del proceso, en la votación final el pleno de la Asamblea Nacional aprobó la LOES con los cambios que no habían sido consensuados. El Gobierno volvió a sus posiciones originales y desoyó a las universidades en cuanto a la elección de cargos de poder, a los requisitos para ser autoridad académica (la exigencia de doctorado), personal académico (maestría) y la autonomía universitaria (que quedó en *autonomía responsable*, como lo quiso el Gobierno). El proyecto pasó así al Ejecutivo, sin modificar estos puntos y generando numerosas críticas. Dice Enrique Ayala que vetó “el proyecto en más de cien puntos y lo transformó totalmente, volviendo en casi todas sus partes al contenido del proyecto original formulado por la SENPLADES” (Ayala 2015, 41).

Una vez aprobada la LOES y desarrollado el RCEDI, este se socializó en cada una de las universidades, en reuniones en las que se recogieron las propuestas de la comunidad académica. Sin embargo, se desconoce qué propuestas de las recogidas fueron incorporadas al reglamento.

4.3.4. La interacción comunicativa

Analizar la interacción comunicativa implica determinar a quién va dirigida la norma. En este caso, el reglamento se dirige exclusivamente al personal académico, es decir, a profesorado e investigadores e investigadoras, titulares y no titulares, de las instituciones de educación superior públicas y particulares. No se incluyen en la categoría de personal académico los técnicos docentes universitarios y politécnicos ni ayudantes de cátedra e investigación, aunque la norma sí hace referencia a estas categorías: definiendo qué es el personal técnico docente, tanto el universitario o politécnico como el de los institutos y conservatorios superiores (art. 4 y 5); definiendo qué requisitos se le exigen a este tipo de personal (art. 36) y,

asimismo, en la disposición transitoria octava, que reconoce el tiempo trabajado en tal categoría para poder concursar.

El reglamento establece tres categorías de personal académico titular, clasificadas de la siguiente manera:

1. Personal Académico Titular Auxiliar, con dos niveles.
2. Personal Académico Titular Agregado, con tres niveles.
3. Personal Académico Titular Principal/Principal Investigador, con tres niveles.

Asimismo, la norma estipula tres categorías para el personal no titular:

1. Honorario.
2. Invitado.
3. Ocasional.

El reglamento define la actividad de cada una de las categorías, pero solo desarrolla la carrera académica del personal titular. Se quiere, así, reforzar las plantas docentes e investigadoras con personal titular con dedicación completa o parcial para revertir la situación anterior, en la que predominaba el personal remunerado por hora; por lo tanto, con una débil vinculación institucional: un 40,40% del total de los docentes en la universidad pública, un 72,61% en las particulares autofinanciadas y un 38,91% en las particulares cofinanciadas, según los datos que aporta el informe derivado del Mandato 14. Parte, por lo tanto, de una concepción de la calidad de la enseñanza y de la investigación universitaria unida a la estabilidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo.

Se evidencia lo expuesto en el índice de *calidad de dedicación*, definido en el informe del Mandato 14 como el que refleja la dedicación de las y de los docentes (independientemente del tiempo de contratación) en actividades de atención al estudiantado, elaboración de material didáctico u otras. Según los datos que se ponen de manifiesto, extraídos de la base del CONEA (2008), en un total de 30 universidades sus docentes eran contratados solo para dar clase, sin tener en cuenta otras actividades académicas.

Tanto el personal titular como el no titular puede cumplir, según la norma, con las siguientes actividades: docencia, investigación y dirección o gestión académica.

El reglamento especifica de manera pormenorizada cada una de las acciones que se entienden como actividades docente, investigativa y de gestión.

4.3.5. La intertextualidad

La intertextualidad remite a los otros textos que sustentan el objeto de análisis. En el caso del RCEDI, los dos textos con más presencia son la Constitución (art. 350 y 352, y la disposición transitoria vigesimoprimer) y la LOES (art. 6, 70, 149), además de la referencia al Ministerio de Finanzas, que certifica la existencia de la partida presupuestaria para cumplir la norma.

El art. 350 dice: “El Sistema de Educación Superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista”. Hay que cuestionar que, con el actual reglamento de escalafón docente, no se cumple lo establecido en el art. 350, pues la formación científica solo se exige a partir de los tres últimos niveles de la categoría Personal Académico Titular Principal/Principal Investigador. La formación científica que da el título de doctor PhD solo es un requisito desde el tercer nivel de la categoría de Titular Agregado. Esta situación es muy diferente a lo que exigen en las universidades del exterior, sobre todo de Europa, que inspiran el modelo ecuatoriano. Allá, cualquier persona que quiera hacer carrera académica es consciente sobre la exigencia de la formación científica, por lo que el título de doctor es obligatorio desde el principio.

La visión humanista que inspira de forma explícita dicho artículo choca con el planteamiento que el Gobierno impone desde hace años con el cambio de la matriz productiva, olvidándose del refuerzo de todas aquellas carreras y disciplinas del ámbito de las humanidades y de las ciencias sociales, sobre todo, hasta tal punto que las exigencias de este cambio están determinando las ofertas de títulos de las universidades.

El art. 352 de la Constitución de la República organiza:

el Sistema de Educación Superior, el mismo que estará integrado por universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y, conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

En este aspecto, Ecuador evidencia una mirada socialista en su perspectiva de la educación superior, que es muy diferente al modelo anglosajón y se acerca más a la organización de las universidades públicas de países europeos, entre ellos, España. Una mirada socialista, sin embargo, que entra en contradicción con los criterios de exigencia presentes en el RCAP (producción de artículos en revistas de alto impacto), que se parece más al modelo de universidad mercantilista que prioriza los resultados a los procesos.

La Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución establece que el Estado estimulará la jubilación de las y los docentes del sector público mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de 150 salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por años de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo (CES, 1).

Es importante resaltar cómo el RCEDI se legitima en una disposición transitoria que recalca en aspectos tan concretos del final de la vida profesional, hasta el punto de quedar establecidos en los considerandos del reglamento. Parece que se incentivan las jubilaciones para evitar los obstáculos que, para el cambio en el sistema universitario, supone una población docente envejecida que procede de una historia que poco tiene que ver con la actual transformación del sistema universitario.

El art. 6 de la LOES habla de los derechos del profesorado y de los investigadores/as. Establece el derecho a acceder a la carrera de profesor/a e investigador/a y a cargos directivos, sustentados en la meritocracia, valorando los tres aspectos que, de manera clave, recoge el reglamento cuando establece los requisitos para el acceso y el crecimiento en el escalafón: la calidad docente, el número de artículos y la formación permanente.

Llama la atención que esos tres requisitos sean exigidos también a los gestores elegidos no democráticamente (decanos y subdecanos), tal y como el propio escalafón recoge al determinar los mecanismos de elección. Esto fomenta privilegios por parte de los gestores a la hora de acceder a los distintos requisitos que se piden para hacer meritocracia (por ejemplo, acceso a formación permanente o inclusión en la autoría de artículos aprovechando su autoridad). Además, fomenta

el engrosamiento del cuerpo administrativo porque quienes gestionan, a su vez aprovechan para ir creciendo en el escalafón.

El art. 70 de la LOES dictamina que los/as profesores/as, investigadores/as de las universidades y escuelas politécnicas son servidores públicos sujetos a un régimen propio. El escalafón regula todas las normas para el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación de docentes e investigadores.

La pregunta que surge es: ¿Qué grado de autonomía les queda a las universidades con una norma que fija todas las actividades que se puedan desarrollar en la profesión educativa e investigadora del país, haciéndolo incluso con modelos importados? De hecho, se han levantado críticas al respecto, tanto por la poca autonomía que deja a las universidades como por estar aplicando un modelo desarrollado en otros países que no toma en cuenta su pertinencia en Ecuador. Arturo Villavicencio, por ejemplo, lo relaciona al concepto de colonialismo académico:

No se trata de desconocer aspectos positivos de otras experiencias que, apropiadamente adaptadas a realidades locales y nacionales, pueden, sin lugar a dudas, contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza e investigación. Sin embargo, el reto que se presenta a las universidades es cómo incorporar dichas experiencias desde su propia identidad y naturaleza distintiva, sin perder de vista su responsabilidad social y, sobre todo, sin el riesgo de desviarse ante modelos hegemónicos y pautas externas dominantes. Es indispensable partir del hecho que no todos los conceptos, criterios y estándares de calidad formulados en los países desarrollados pueden servir a las instituciones de países como el nuestro. (Villavicencio 2013, 10)

El art. 149 regula, entre otros aspectos, el tiempo de dedicación de los actores. Dice, concretamente: “Ningún profesor o funcionario administrativo con dedicación exclusiva o a tiempo completo podrá desempeñar simultáneamente dos o más cargos de tiempo completo en el sistema educativo en el sector público o privado”. Incluso afirma que el reglamento de escalafón normará las limitaciones de los profesores. ¿Es posible que la norma pretenda ponerle freno a la precarización a la que históricamente se han visto sometidos los profesores universitarios ecuatorianos hasta el punto de haberlos llamado *profesores-taxi*? El propio reglamento, basándose en el art. 151 de la LOES, establece los estímulos

académicos y económicos correspondientes a cada categoría, en los art.: 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60.

El RCEDI llega a regular, incluso, la situación laboral y los estímulos académicos y retributivos de los denominados técnicos docentes y ayudantes de cátedra cuando, sin embargo, son dos figuras no reconocidas en el Art. 149 de la LOES, que considera solo profesores e investigadores a titulares, invitados, ocasionales u honorarios, ni en lo que el reglamento considera como personal académico.

El último de los textos mencionados en los considerandos del reglamento es el oficio del Ministerio de Finanzas, que certifica el dictamen presupuestario para su aprobación. Se da así al reglamento la base económica necesaria para su aplicación en las universidades del país. Este último documento avala el compromiso del Ejecutivo con una transformación real que vaya más allá del papel.

4.3.6. Interdiscursividad y posiciones del discurso

De la lectura de la norma, podemos constatar la presencia de, al menos, los siguientes discursos, analizados en detalle en este acápite:

- a) Educación de calidad
- b) Educación para el desarrollo del país
- c) Revalorización del investigador o investigadora
- d) Mejora de las condiciones laborales docentes

a) *Educación de calidad*

En el art. 6 de la LOES, que refiere el reglamento, se indica que los/as profesores/as e investigadores/as tienen derecho a “acceder a la carrera de profesor e investigador y a cargos directivos, que garanticen estabilidad, promoción, movilidad y retiro”, basada en criterios como la calidad de la enseñanza y la producción investigativa.

Es llamativo como, en el reglamento, el término calidad se utiliza para legitimar la reforma de la enseñanza; mientras, para referirse a la investigación, se habla en términos de producción. Esto da cuenta de un modelo universitario que apuesta por la producción científica, y no por la calidad de la investigación, para

alcanzar indicadores que evidencien estándares competitivos con países que tienen universidades de prestigio mundial. Tanto es así, que el reglamento se olvida de regular la formación científica y, de hecho, solo exige doctorado, que es el inicio de la carrera investigadora, en las categorías más elevadas del escalafón.

Además, a lo largo del reglamento se hace referencia, en diversas ocasiones, al papel del CEAACES (art. 11.9, 11.12, 42, 71 e 74 y las disposiciones generales 4, 12 y 29). El reglamento va de la mano de las competencias del CEAACES hasta el punto de que, en una decena de artículos, se le reconoce su papel como vigía y evaluador de la actividad docente e investigadora, dado que es el que acredita tanto la capacitación del profesorado como la calidad de la investigación mediante las publicaciones científicas en las que se dan a conocer los resultados. Es decir, el CEAACES es el que decide la relevancia y la pertinencia de las obras publicadas.

Este sistema que reglamenta y regula cada una de las exigencias generadas por las actividades de la carrera académica lleva a que los actores infravaloren el medidor y demuestren, simplemente, que cumplen lo exigido. Se prioriza la evidencia de la actividad realizada, dejando en segundo lugar la evaluación real de su calidad.

b) Educación para el desarrollo del país

Este discurso se introduce de manera explícita en los considerandos del reglamento, al referirse al Art. 350 de la Constitución. En él se dice que “el Sistema de Educación Superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”.

El reglamento propone medidas para conseguir una investigación de calidad, pero no soluciones para que esa investigación de calidad se vincule a los problemas reales del país. De hecho, el modelo reflejado en el reglamento sigue patrones foráneos, que no se han adaptado a los contextos particulares de las universidades ecuatorianas ni mucho menos han atendido las diferencias entre ellas, que se reflejan en las cuatro categorías en las que están clasificadas.

Es en el apartado del reglamento que se refiere a los estímulos en la carrera docente e investigadora (art. 72, 38) donde se muestra que se utilizan como criterios

de calidad baremos foráneos, propios de los modelos de universidad americano y europeo, basado en el discurso de la productividad científica y de la visibilidad mundial, medida a través de las publicaciones en revistas indexadas con alto impacto en editoriales privadas. No es tanto una exigencia para el ingreso a la academia, como un requisito indispensable para promocionarse de forma más rápida en el escalafón docente. De hecho, en los artículos que hacen referencia a los requisitos para acceder a las diferentes categorías del escalafón (art. 23 y 24, p. 13 y 14) y en los artículos referentes a la promoción (art. 63 y 64, p. 30 y 31), lo que se exige es publicar en el ámbito de conocimiento vinculado a las actividades de docencia e investigación, sin especificar requisitos respecto a la indexación de la publicación. Sin embargo, para alcanzar los puestos más elevados del escalafón docente, el hecho de haber publicado en revistas indexadas que estén en el 25% superior o en el 10% superior de los *ranking* de ISI *Web of Knowledge* o *SCImago Journal Rank* se valorará, respectivamente, como tres artículos o la dirección de una tesis doctoral.

Autores críticos con la LOES, como Arturo Villavicencio, lo ponen de manifiesto:

Este tema es relevante, especialmente para países como el Ecuador, ya que al crear una presión sobre los investigadores por publicar en revistas referenciadas en el SCI, los temas y prioridades de la investigación estarán fuertemente sesgadas a aquellos impuestos por unas cuantas revistas de los países del Norte. De esta manera, la brecha entre ciencia hegemónica y ciencia periférica tiende a profundizarse. (Villavicencio 2013, 14-5)

Este tipo de incentivos pueden poner en riesgo la vinculación del conocimiento científico con los problemas del entorno más próximo en las distintas universidades, en la medida en que las y los investigadores prioricen su promoción profesional en detrimento de una búsqueda real de las soluciones de contexto a través del conocimiento y la investigación.

No se encuentran, en el reglamento, medidas que articulen soluciones al problema detectado en el informe que se deriva del Mandato 14, al referirse a un contexto en el que se prioriza la idea de productividad a la de bien público:

La visión de las universidades como amplios proyectos culturales, de acumulación y organización del conocimiento, como centros generadores de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria, han pasado a un campo marginal o meramente discursivo. Estas nociones están siendo sustituidas por un renovado énfasis en los vínculos entre la educación superior y los mercados, por un esquema de universidades “emprendedoras”, por nociones de “excelencia”, “productividad” y “eficiencia”; es decir, toda una serie de conceptos y objetivos de dirección que *entran en conflicto y contradicción con la idea de la educación superior como un bien público*. (CEAACES 2014, 17)

Por otro lado, existe un vacío en el reglamento respecto a la filosofía que promueve las exigencias para cumplir las actividades de vinculación. Se reconoce, en los artículos que desarrollan las tareas de docencia y de investigación, aquellas que estén ligadas a la participación en actividades de “proyectos sociales, artísticos, productivos y empresariales de vinculación con la sociedad articulados a la docencia e innovación educativa” (art. 9 y 10). Respecto a las actividades de gestión y dirección académica, se especifica la necesidad de que existan cargos como director o coordinador de vinculación con la colectividad (art. 11). Para finalizar con el art. 12 en el que recoge que las actividades de vinculación deben estar ligadas a la docencia, a la investigación y a la gestión. Sin embargo, en ninguna parte del texto se especifica qué tipo de colaboración con la sociedad debe establecerse a través de esta vinculación. Se generan así interrogantes sin respuesta: ¿Debe ser esa vinculación caritativa, asistencial o de promoción autónoma del desarrollo? Se deja así, pues, libertad a las y los docentes y a las y los investigadores, o al gestor o gestora que, según su ideología, decida qué tipo de vinculación debe desempeñarse.

c) *Revalorización de la figura del investigador o investigadora*

El reglamento pretende revalorar esta figura para paliar la precaria situación investigadora en las universidades. Lo hace adoptando una serie de medidas que afectan tanto a los requisitos que se le exigen al personal académico de las universidades y escuelas politécnicas (capítulo II, sección 1) como en la distribución de la jornada laboral entre docencia e investigación, reflejada en el art. 14.

El contexto de partida de la situación de la investigación en el país, expuesto en el documento derivado del Mandato 14, adolece de lo siguiente:

- Falta estructurar las áreas de investigación, “en el sentido de un conjunto de unidades académicas que investigan temas afines y complementarios y cuyo propósito es fomentar el desarrollo de líneas y proyectos interdisciplinarios”.
- Confunde entre “líneas de investigación, área de conocimiento o simplemente estructura académica en facultades y carreras.”
- Confunde entre contenido, organización y métodos de investigación.
- Concentra la investigación en el país solo en el 9% de las universidades, según la referencia que hace el Mandato 14 de los datos del CONEA (2008).
- Escasa presencia de personal docente investigador, que es un porcentaje mínimo sobre el total de profesorado. Los datos aportados por el informe elaborado a raíz del Mandato 14 hace constar “el nivel relativamente bajo de docentes-investigadores –respecto del total del cuerpo docente– en las universidades públicas (2,9%) en relación con las universidades cofinanciadas (5,8%) y, en menor grado, con las autofinanciadas (4%)” (CEAACES 2014, 151).

Frente a esta situación actúa el reglamento. Ya entre los requisitos y méritos para acceder al cuerpo docente académico, se valoran las publicaciones, y esto se hace desde la categoría más baja del escalafón, que es la de titular auxiliar 1. Una vez ingresado a este cuerpo, la investigación se exige como parte de la jornada laboral a aquellos/as profesionales que cuentan con dedicación a tiempo completo (no a tiempo parcial o a medio tiempo).

En el caso de dedicarse a tiempo completo, la responsabilidad laboral se distribuye en tres áreas: docencia, investigación y gestión. A la docencia se le dedicará como máximo 16 horas de clase (añadiendo una hora de actividades docentes, como la preparación de las clases o las actividades de corrección, por cada una de las horas de docencia impartidas). A la investigación se le dedicará el resto del tiempo, hasta completar las 40 horas semanales, que podrán ser hasta un máximo de 31. Solo el grado tres de la máxima categoría (Personal Académico Titular Principal Investigador) podrá dedicarse a tiempo completo a las actividades de investigación.

De esta forma, el Reglamento fuerza a concienciar al personal docente de que su desarrollo en la carrera académica exige también investigación.

d) *Mejora de las condiciones laborales docentes*

En el art. 9 del reglamento se reconocen labores docentes que antes no se consideraban (preparación y actualización de clases, seminarios y talleres; diseño y elaboración de libros, material didáctico, guías docentes y syllabus...). Se exige, de este modo, calidad también en la docencia y la implicación de las y los docentes en la elaboración de material didáctico para el alumnado.

El reglamento define en detalle cada una de las actividades relacionadas con la docencia, desde impartir las clases (presenciales, virtuales o en línea) con todo lo que ello también supone (preparación, actualización de contenido, diseño de material didáctico, visitas de campo, seguimiento y evaluación de prácticas, exámenes, tutorías de trabajos, proyectos de innovación docente, formación de educación continua, proyectos sociales, participación en colectivos académicos de debate...) hasta participar como profesor/a, capacitador/a y de acompañamiento en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA).

Es importante destacar que el artículo incluye la posibilidad de impartir o recibir clases virtuales. De este modo, se genera un mayor enriquecimiento, tanto para el alumnado, que puede recibir clases de docentes e investigadores de otras universidades, como para las universidades (que pueden contar con personal de doctorado a bajo precio) como para fomentar la actividad investigadora en el personal docente (así, la ausencia del profesor o profesora por motivos de investigación, no cortaría la relación formativa con el alumnado).

Sin embargo, el discurso de la mejora de las condiciones laborales no se aplica en el caso de buscar una promoción académica. Para ello, es preciso investigar y publicar, y eso es difícil de conseguir si hay que dedicar hasta un total de 32 horas semanales a la docencia (que incluye, además: impartir clase y el resto de actividades docentes).

4.3.7. Agencia y sujetos. Los actores

En este apartado concretaremos lo que la norma dice respecto a cada uno de los actores afectados, titulares y no titulares, y en qué medida estos actores pueden cumplir con las exigencias del RCEDI, que supone una importante ruptura con el modelo de universidad anterior, ruptura que incorpora “estándares de calidad más exigentes y pone énfasis en evaluar la producción de conocimiento”, tal y como se expresa en el prólogo al documento de *La evaluación de la calidad de la*

Universidad Ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14, elaborado por el CEAACES (2014, 7).

Tal ruptura supone una disparidad entre las altas exigencias que la LOES y su desarrollo en el reglamento imponen a los actores afectados y lo que estos, dada su tradición, su formación y su *modus operandi*, pueden dar de sí. Fruto de ello surgen críticas como las de Enrique Ayala, en clara alusión a la exigencia de doctores/as para la gestión de la universidad:

Desde luego que podemos ponernos la meta de tener doctores y dedicarlos a la investigación, pero obligar a todos los que ya obtuvieron una jerarquía y calidad en la universidad ecuatoriana a ser doctores, o irse; es realmente un atropello a un derecho fundamental y un acto de irresponsable desmantelamiento del sistema. (Ayala 2015, 64)

Son múltiples las reacciones de los actores afectados a los cambios recogidos por la LOES y el RCEDI, tal como se puede comprobar en el apartado de esta tesis doctoral en el que se entrevista a varios de ellos. A partir de este material, podemos clasificar las reacciones de los actores implicados en tres categorías:

1. Aquellos que, por su edad, ya no están dispuestos adaptarse a unas exigencias que transforman su rutina profesional.
2. Aquellos que sí necesitan adaptarse, porque tienen por delante una larga trayectoria profesional, pero no cuentan con facilidades para hacerlo. Por ejemplo, en el caso de docentes que deben obtener una maestría afín y no la encuentran en la oferta de programas de tercer nivel en su contexto más próximo. Docentes, además, a los que se les exige un elevado número de horas de docencia, que dificulta la concentración y la disponibilidad de tiempo que se requiere para su formación investigativa.
3. Aquellos y aquellas docentes que asumen la norma y la aprovechan como una oportunidad de proyección profesional. Es el caso de quienes han obtenido becas para estudiar sus doctorados en universidades del exterior y que son reconocidas por la SENESCYT.

Se detallan, a continuación, los efectos que el Reglamento tiene en cada una de las categorías profesionales del escalafón docente, tanto lo que este entiende por personal académico –“los profesores e investigadores titulares y no titulares de las

instituciones de educación superior públicas y particulares” (Art. 3)–, como aquellos que no están recogidos en esta definición, pero sobre los que también el Reglamento actúa (profesores/as técnicos/as docentes y ayudantes de cátedra y de investigación).

Personal académico

Profesorado titular y no titular

Profesorado titular (auxiliar, agregado y principal)

El Reglamento estipula las exigencias al profesorado titular y no titular, idénticas en los distintos niveles, con la única diferencia de la cantidad de productos exigidos para cada uno de los titulares, que se pueden resumir en: formación continua, investigación y publicación continua, así como calidad docente.

Son las y los titulares quienes están en mejor posición ante esta reforma. Primero, porque accedieron al cuerpo docente en etapas en las que las exigencias eran menores. Segundo, porque serán ellos quienes decidan de modo individual, dependiendo de sus aspiraciones, qué esfuerzos van a hacer para situarse en el nivel que ellos quieran. Y tercero, solo tienen riesgo de perder su posición, aunque no su salario, si no obtienen el título de PhD, aquellos docentes que ya tienen la categoría de titular principal, dejándoles además sin la posibilidad de acceder a cargos de alta gestión universitaria.

Ser o no ser personal académico titular o no titular solo depende de haber aprobado el concurso de oposición, dado que el Reglamento contempla prácticamente las mismas actividades (docencia, investigación y gestión) a unos y a otros.

Profesorado no titular ocasional, invitado y honorario

Profesorado ocasional

Un no titular forma parte de la universidad como personal académico no tanto para hacer carrera académica dentro de la institución que le contrata sino para aportar actividad que, por su especialidad, no pueden hacer los titulares. La excepción la suponen los contratados ocasionales que, como se evidencia en muchas universidades del país, han constituido el grueso de la planta docente. Tal

es así que el profesorado ocasional ha desempeñado las mismas tareas que los titulares, pero sin contar con estabilidad laboral. El Reglamento pone punto final a las contrataciones por horas del profesorado docente ocasional y también a la contratación indefinida como ocasional, dado que lo limita a 48 meses.

Profesorado invitado

El Reglamento establece que, entre los requisitos para ser personal académico invitado, se deberá acreditar al menos título de maestría o gozar de prestigio académico o científico y, en el caso de participar en un programa de doctorado, tener grado de doctor en una institución de investigación o de educación superior de reconocido prestigio, además de los exigidos por las IES, según normas constitucionales y garantizando los derechos establecidos en el Art. 6 de la LOES.

El Reglamento hace patente la apuesta por personal docente extranjero para incrementar la calidad en la investigación y docencia. Además, facilita no solo la impartición de clases presenciales, sino también virtuales o en línea. De este modo se favorece la participación de personal docente extranjero y se reducen los gastos u obstáculos que supondría su reclutamiento presencial en el país. Y se hace utilizando un discurso tecnificador que abre la puerta a lo virtual y a la posibilidad, así, de contar con personal foráneo del que, de otro modo, no se podría disponer, aún a costa de sacrificar las ventajas de la enseñanza presencial, cara a cara.

Profesorado honorario

El personal académico honorario se entiende como aquel docente ya jubilado de una IES que tiene título de cuarto nivel o, en su defecto, un prestigio académico, científico, profesional o empresarial, además de haber superado al menos una de las dos últimas evaluaciones de desempeño académico, con un mínimo del 85% del puntaje correspondiente. Es una iniciativa que refuerza, al igual que la anterior, referida a los/as docentes invitados/as, la apuesta por captar talento, o bien basado en su experiencia o en su formación de alto nivel alcanzada en el extranjero.

Personal no académico

Tanto las/os técnicos/as docentes como las/os ayudantes de cátedra de las IES no forman parte del personal académico. Sin embargo, el reglamento sí que define quiénes son y qué se les exige.

Ayudantes de cátedra

Se define como el/la “estudiante que asiste a un profesor o investigador en sus actividades de docencia e investigación, conforme a las especificaciones y directrices y bajo la responsabilidad de este. No sustituye ni reemplaza al profesor o investigador”. La norma es imperativa al decir que NO sustituye ni reemplaza al profesor e investigador. Y una línea más adelante, vuelve a ser imperativa al marcar que no podrá dedicar a ello más de veinte horas a la semana. Intenta poner fin, así, a una situación previa en la que los ayudantes de cátedra y de investigación sustituían en buena parte el trabajo de aquellos/as profesores/as a los/as que apoyaban.

Entre los requisitos que se les exigen está la obtención de al menos el 85% de la nota máxima en la asignatura motivo de la postulación. Esto genera la captación de nuevos talentos en la cantera académica.

Técnicos/as docentes

Es el/la trabajador/a de las IES con formación académica y experiencia para impartir y evaluar actividades prácticas y de apoyo en la investigación. Se insiste en que sus funciones docentes se limitarán a “actividades de aprendizaje práctico”, lo que pone fin a la situación actual donde el/la técnico/a docente tiene la responsabilidad sobre todo el proceso de enseñanza (teórico y práctico) de varias materias.

El Reglamento da la posibilidad a las universidades de abrir Concurso de Méritos y Oposición “para su eventual incorporación como profesores e investigadores a su personal académico, una vez finalizado el período de contratación el que en ningún caso podrá superar los 24 meses acumulados” (art. 29, p. 17). Es, por lo tanto, otra forma más de crear cantera, al igual que en el caso de los ayudantes de cátedra. Se trata, en este caso, de una cantera más próxima, basada en la experiencia adquirida a lo largo de los dos años en los que han tenido la oportunidad de trabajar como técnicas/os docentes, dado que esta experiencia

será tomada en cuenta en los concursos de oposición y méritos a los que se presenten, tal y como se especifica en el artículo referido.

Cargos de dirección o gestión

Dirección o gestión figuran entre las tres actividades que se le atribuyen al personal académico en el art. 8. El Reglamento define estas actividades en trece puntos que se recogen en el art. 11.

Una de las grandes novedades que incorpora la LOES es la exigencia del título de doctor a los altos cargos de gestión, tema que ha sido objeto de innumerables críticas, como la de Enrique Ayala:

Está bien promover el doctorado en las universidades para impulsar la investigación científica, la docencia y la tutoría de calidad. Pero transformar el doctorado en requisito para ejercer la autoridad es una grave equivocación. Así, la mayoría de los doctores preparados para la investigación estarán compitiendo para ser rectores o vicerrectores. Y eso no eleva el nivel académico; profundiza el riesgo de fracasos administrativos estruendosos. (Ayala 2015, 45)

A los altos cargos (rectores/as, vicerrectores/as, decanos/as y vicedecanos/as), dos años de gestión se les reconocen como un proyecto de investigación o como una publicación científica. Sin embargo, llama la atención que la actividad de gestión no le sea reconocida al resto de los actores académicos (por ejemplo, en la elaboración de programas curriculares de grado y posgrado), lo que implica una serie de riesgos:

- Gestión deficiente, porque no se encontrarán actores que se comprometan a hacerla sino se trata de la máxima dirección, ya que no estará reconocida y será un tiempo de dedicación que va a perder en beneficio de su propio crecimiento dentro del escalafón.
- Ante una colectividad social que reclama formación y títulos de cuarto nivel, y donde las universidades tienen que dar respuesta a esa demanda; al no reconocerse el diseño de proyectos de carreras y programas de estudio de grado y posgrado, va a ser difícil que algún actor acepte la responsabilidad del diseño y gestión de estudios de tercer y cuarto niveles. Es más, el Reglamento lo que evidencia y refuerza es el papel de los gestores de los grados (decanos/as y subdecanos/as) pero no reconoce la gestión en los programas de cuarto nivel, ni el diseño tanto de estudios de tercero como de

cuarto. No se reconoce así la importancia del diseño, que es un proceso intelectual y creativo, con repercusiones directas en la formación de la sociedad y, sin embargo, solo se reconoce la gestión en el caso de los grados, que suelen ser procesos rutinarios.

Entramos de nuevo en la contradicción de un Reglamento que exige estudios de máster para el acceso al escalafón, pero que no proporciona las condiciones para generarlos.

El premio a la gestión y no a los procesos intelectuales por detrás de la creación de las mallas curriculares de tercer y cuarto niveles puede derivar en el fomento del ya existente clasismo, que premia la autoridad frente al conocimiento. Entonces, ¿qué es lo que legitima una universidad?: ¿la gestión o el conocimiento?

Se fomenta que determinados individuos del cuerpo docente tengan que hacer *sacrificios* en beneficio de la institución trabajando en actividades que no van a ser reconocidas curricularmente (elaboración de programas de tercer y cuarto nivel), por lo que se corre el riesgo de originar ciertas desigualdades y una merma en la calidad de los productos académicos que se oferten. Al no existir el reconocimiento expreso, se deja a la arbitrariedad de los actores involucrados el valor y el pago de dichas acciones, porque en la norma no se regula nada al respecto. ¿Se produce una mercantilización de las relaciones sociales dentro de la institución?

4.3.8. Ideología y relaciones de poder

La transformación del SNES tiene como sustrato ideológico lo que se conoce como Socialismo del siglo XXI. Ha sido el proyecto político del presidente Rafael Correa Delgado, en la llamada Revolución Ciudadana, el que ha impulsado un cambio radical en este sistema, bajo tres parámetros clave:

1. Considerar la educación como un bien público de prioridad nacional.
2. Educación universitaria gratuita y universal hasta el tercer nivel.
3. La educación superior como motor del desarrollo del país.

¿Cómo ha trabajado la Revolución Ciudadana en el logro de estos objetivos? Lo ha hecho mediante un aparato normativo encabezado por la LOES y a través de organismos nacidos para la vigilancia y supervisión de los procesos que se llevan a cabo en el SNES: la SENESCYT y el CES. Desde el año 2008 se los ha

orientando desde los diversos reglamentos que ha desarrollado la LOES, entre ellos el RCEDI. Queda establecida así una fuerte regulación, con reglas para todos los procesos académicos y con una autonomía universitaria sujeta a una responsabilidad que va a ser supervisada y evaluada por los actores que coordinan el SNES. De esta manera, se pone freno a la desregulación, derivada del modelo de universidad neoliberal. Así, esta, ha dejado de ser una institución intocable.

El proyecto de la Revolución Ciudadana, aplicado a la educación superior, ha supuesto la transformación de las relaciones de poder en la universidad. En la época colonial, esta fue una institución de claustros cerrados y de acceso minoritario para la elite blanca y criolla, rasgos que se mantuvieron en la época republicana, en la que la universidad vivió los vaivenes de la lucha política y bailó al son del poder del momento. El pasado más reciente está marcado por un cuestionamiento al papel de la universidad, tanto respecto a la docencia como a la investigación y vinculación. Una situación de precariedad que se puso de manifiesto en los bajos puestos ocupados por la universidad ecuatoriana en los *ranking* mundiales y al no dar respuesta a las necesidades de la sociedad, lo que se evidencia en los datos obtenidos por el informe para el Mandato 14.

La transformación profunda que supone el proyecto de Revolución Ciudadana para la educación superior conlleva, en un primer momento, una gran resistencia de sus actores, pues reduce el poder de autonomía de las universidades; el Gobierno asume la dirección y definición de lo que es la institución universitaria y merma el margen de su actuación. Las universidades eran instituciones con un poder intocable, que fue tocado por la Revolución Ciudadana, hasta el punto de cerrar 14 universidades por su baja calidad.

Una vez que su poder pasó al Gobierno, este hizo uso de él a tal grado que lo concretó tanto en reglamentación como en sanciones, que llegaron hasta autoridades y demás actores universitarios.

A este primer momento de intervención del Estado, sucedió una segunda etapa en la que los actores universitarios, que ya aceptaron como inevitable el proceso de transformación, pasaron de un estado de reacción a otros de consenso y aporte. Comenzaron, así, a proponer mejoras a los procesos de cara a una mayor calidad docente, investigadora y de vinculación hasta sentirse, primero, lo suficientemente empoderados como para esforzarse en cumplir las nuevas exigencias, y después, una vez que han conseguido cumplir los requisitos,

legitimándose para volver a hacer escuchar su voz, sin miedo a que sea desautorizada.

En este nuevo contexto, las relaciones de poder entre universidades y Gobierno varían según la posición que han obtenido en las evaluaciones, siendo las universidades de mayor categoría las que son más escuchadas por los *policy makers*. A su vez, son también las universidades de categoría las que se sitúan en mejor posición para realizar críticas sin temor. En especial, destacan por su proximidad al poder y a los espacios donde se adoptan las políticas educativas, las universidades quiteñas, que son la mayor parte de las de categoría A (Universidad San Francisco de Quito, Escuela Politécnica Nacional; y dos universidades de posgrado: FLACSO y Universidad Andina Simón Bolívar).¹⁵

En representación del resto del país están: la Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad de Especialidades Espíritu Santo (las dos en Guayaquil y categoría A), la Universidad de Cuenca (categoría A) y una serie de universidades de provincia (categorías B, C y D), con mucha menos capacidad de influencia en quienes toman decisiones políticas.

Las relaciones de poder están tan claramente establecidas hasta el extremo de que algunos actores, muy cercanos a las transformaciones de las políticas universitarias, son capaces de identificar qué universidades han estado detrás de cada una de las diversas resoluciones que transforman y maduran el RCEDI.

Aquellas universidades de categorías inferiores adoptan dos posturas frente al poder: a) mantenerse en silencio e invisibilizarse; b) resistir totalmente al poder mostrando su inconformidad a través de los medios de comunicación o expresándose mediante diversos documentos.

En conclusión, a pesar de la gran transformación, de la inversión económica y de los esfuerzos que hacen, tanto Gobierno como universidades, para ofrecer niveles de calidad que no existían, todavía se reproducen esquemas de otras épocas, cuando las decisiones se tomaban entre el poder y las universidades de la elite.

¹⁵ En una evaluación reciente, tres universidades más pasaron a formar parte de la categoría A del *ranking*: Universidad de Especialidades Espíritu Santo (Guayaquil), Universidad de las Fuerzas Armadas (próxima a Quito) y la Universidad de Cuenca.

4.4. ACD del SNES

Una vez expuesto el ACD del texto de la norma, me dispongo a analizar el discurso de los gestores implicados y de los actores afectados. Usaré como técnica metodológica la entrevista en profundidad, que me permitirá conocer cómo viven y experimentan los cambios exigidos por el RCEDI. Entrevisté a ocho personas, que me hablaron desde distintas posiciones y decidieron hacerlo desde el anonimato: cuatro docentes titulares (D1, D2, D3 y D4), un rector (R1); un exrector (R2), una vicerrectora (VR1) y un representante oficial de las políticas universitarias de Ecuador, como fuente oficial (FO).

El análisis está basado en tres indicadores básicos que son, asimismo, ejes transversales en el RCEDI: la formación, los méritos exigidos y la articulación de las relaciones de poder. En cada uno de estos indicadores, expongo, en primer lugar, el discurso oficial; en segundo lugar, analizo las respuestas y reacciones de los actores que experimentan, día a día, lo que las transformaciones propuestas por escrito suponen.

4.4.1. La formación

El RCEDI se formuló para generar una ruptura con el sistema formativo anterior, que estaba marcado por el envejecimiento y la desactualización bibliográfica del profesorado, por la precarización docente, la inestabilidad salarial y el modelo del *profesor taxi*. Así lo expresa la FO consultada:

[...] aproximadamente el 70% de los profesores tenían licenciatura con un nivel de desactualización de cuarenta años; y esto apelaba a una estructura poblacional, demográfica, del profesorado, que realmente había envejecido, no en el sentido de edad, sino en el sentido de actualización bibliográfica, de investigación, de transmisión del conocimiento y de innovación. (FO)

A través de la norma se quiere lograr profesoras/es que estén actualizados/as, que generen conocimiento y que desarrollen tecnología e investigación; una transformación del profesorado que conlleve la transformación del alumnado; solo con profesoras/es actualizados/as que desarrollen mayor calidad en docencia e investigación se puede repercutir en el alumnado y conseguir el cambio generacional que se necesita.

El objetivo del Reglamento es dar las regulaciones y los instructivos para que se pueda producir este quiebre institucional dentro del sistema universitario, más allá de las normas que obviamente le complementan en las instituciones de educación superior. (FO)

Los actores afectados muestran, sin embargo, una valoración ambivalente de la norma. Para notarlo, hay que tener en cuenta la posición de análisis en la que se sitúan: valoran la norma, pero sin ser capaces de abstraerse de su situación y realidad personales, de extrapolarse. Es preciso señalar que, en varios de los casos, las personas entrevistadas usan una variación de la estrategia discursiva denominada por Van Dijk “negación aparente” (la negación inicial de un prejuicio, para suavizar lo que se va a decir después, y que justamente delata el prejuicio, por ejemplo: “no soy racista pero...”). En este caso, puedo llamarla “afirmación aparente”: dicen estar en principio de acuerdo con la exigencia de mayor formación para, acto seguido, exponer sus críticas, que parten de los problemas que les genera en su vivencia profesional particular.

Muy a mi pesar creo que sí [respuesta a la pregunta: “¿Crees adecuado que se exija, para ser titular, que la maestría sea afín al área donde impartes la docencia?”], [...] aunque se debería tener en cuenta también la maestría en educación, ya que esta incide en los estudiantes y el objetivo del docente es hacernos entender; entonces, debería ser reconocida. (D1)

Estoy de acuerdo con las maestrías, pero deberían dar tiempo para cumplir con las exigencias de la ley. (D5)

De acuerdo al escalafón, sí, perfecto. No estoy de acuerdo con el tiempo en el que se nos va a evaluar, de que va a ser un proceso en el que debemos embarcarnos ahora, a pesar de que debíamos hacerlo en 2012 [...]. No hubo un buen asesoramiento en ese contexto. (VR1)

Al lado de este discurso, me encuentro con el de otros actores que se oponen de forma rotunda a las exigencias de mayor formación y maestría.

No estoy de acuerdo en que la maestría sea del área de conocimiento. Generalmente, las clases que uno imparte están en relación con el título de tercer nivel, ya que es lo que te da la experiencia, la experticia con las prácticas pre-profesionales [...]. Yo considero que la maestría es como un complemento, que te lleva más a la investigación. (D3)

Creo que esa es la injusticia más grande del mundo [en respuesta a la pregunta: “¿Cómo interpretas que, aparte de todo esto, se exija a los docentes un doctorado?”]. Pienso que eso debió haber quedado como la motivación para cada docente y que cada quien se exija hasta dónde quiere llegar; ya que no todos tenemos un presupuesto para seguir un doctorado. (D4)

Para poder gerenciar una institución se necesita la experticia de investigación que se da en un doctorado, de conocer los momentos que vive el país, las necesidades que requiere la sociedad, y creo que va más direccionada a quien quiera ser autoridad en una universidad (D3, en respuesta a la pregunta “¿Qué opinas de que se exija un doctorado PhD?”).

Las respuestas de las personas entrevistadas muestran que estas no han reflexionado sobre las exigencias que requiere una carrera académica. Proceden de una tradición en la que el ascenso en el escalafón docente venía marcado por la antigüedad y ahora se tienen que adaptar a una nueva realidad en la que se prioriza la formación, bien a través de maestrías o bien mediante doctorados. Puedo interpretar que su discurso está afectado por el rango etario al que pertenecen (en su mayoría, entre los 50 y los 65 años de edad), ya que lo dispuesto en el reglamento les exige un cambio radical de mentalidad, con respecto a la tradición de la que proceden, y un esfuerzo intelectual que no les va a compensar económicamente, dado que ya han conseguido sus metas profesionales en el escalafón.

Sé bien que al hacer este doctorado no va a aumentar un solo dólar en mi sueldo; para aspirar a un nuevo sueldo debo haber escrito artículos en ciertos grupos intelectuales y haber dirigido tesis doctorales. El título es un requisito más que estoy cumpliendo: sé que para ser rector es una necesidad, pero no aspiro a ser rector, sino más bien lo hago por amor propio. Revisando algunos acuerdos y documentos, sé que el ascenso inmediato que me da el doctorado, en términos económicos, representa unos 400 dólares al mes, ya que ni para profesor principal me sirve el título. (D1)

A continuación, sintetizo los puntos a favor y en contra que ubico en el discurso de los gestores y actores afectados por la norma. Entre los positivos: se entiende que una maestría afín incrementa la formación en la especialidad que el o la docente tenga de partida y que ello repercutirá en la calidad docente. También que la posibilidad de formarse en el exterior es un valor añadido. Sin embargo, ninguno de los implicados llega a asumir *motu proprio* la principal razón que se expone desde la fuente oficial: la necesidad de que el personal docente se ponga al día para que sea, no solo un buen transmisor de conocimientos actualizados, sino

también un generador, que desarrolle “tecnología, y que también empiece a hacer investigación e innovación”.

Las críticas al RCEDI en su aspecto formativo se dirigen tanto al modelo en sí como al modo en que se ha impuesto el cambio. Las valoraciones negativas consideran la maestría afín como un elemento que impide la innovación, pues el/la profesor/a queda encasillado/a a un ámbito específico del conocimiento, lo que contradice la tendencia interdisciplinaria.

Entre otras cosas, impide la innovación y, a la larga, abrir ámbitos nuevos. Por lo demás, es incorrecto encasillar a los profesores en un ámbito específico y reducido del conocimiento. Es absolutamente contrario a las tendencias de interculturalidad, de interdisciplinariedad, que vivimos ahora. Ya en el siglo XIX era una concepción obsoleta de la ciencia y, aquí, un exigencia de la innovación. Es una ignorancia total. (R2)

Yo diría que sí y también quizá no [en respuesta a la pregunta: “¿Crees que es adecuado que en el escalafón pidan maestría afín para poder ser titular?”]. El mundo cada día se va especializando más, no creo en lo generalista pero, por otro lado, la ciencia va creciendo y la tecnología me apoya para meterme en cualquier de sus ramas. (D2)

En cuanto a la gestión, las críticas se acumulan. Hay desconfianza, pues no creían que el cambio llegaría a ser efectivo, dado que venían de una experiencia profesional que bebía de un modelo totalmente opuesto a lo que se anunciaba. Las críticas se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- No disponen de tiempo suficiente ni tampoco de oferta especializada de posgrado para cumplir con el requisito de la maestría afín.

La aplicación [del reglamento] para la evaluación: si tu maestría es afín o no, no debería ser tan pronto, porque nosotros como país no estamos listos para responder, porque no nos prepararon en ese sentido [...]. No estoy de acuerdo con el tiempo en que se nos va a evaluar. (VR1)

Es injusto porque, por el momento, no te dan las herramientas para que puedas aspirar a un nombramiento; entonces, no va a haber equidad. En ese sentido, hay discriminación porque el docente se ha esforzado en tener una maestría. Eso debieron tomar en consideración. (D3)

- La desinformación y la falta de asesoramiento respecto a lo que se consideraba una maestría afín: una parte importante del profesorado optó por realizar la

oferta de posgrado mayoritaria en el país, centrada en las maestrías educativas y de gerencia educativa.

[...] no hubo análisis cuando salió esto de que era necesario la maestría en el campo afín, y la mayoría de docentes se embarcó en la educación docente. En educación tenemos muchos docentes que tienen esa maestría, pero no hubo un buen asesoramiento en ese contexto. (VR1)

- El reconocimiento del esfuerzo realizado en maestrías que, no necesariamente, son afines pero que les ha permitido tener mayor formación en el ámbito de la educación.

[...] si yo doy clases en la universidad debo tener una maestría afín de la materia que imparto, aunque se debería tener en cuenta también las maestrías en educación ya que estas inciden en los estudiantes y el objetivo del docente es hacerse entender; entonces, debería ser reconocida. (D1)

- La falta de recursos económicos para cursar maestrías afines a sus intereses o a su formación de grado en los lugares donde las ofertan, dado que Ecuador todavía no tiene un amplio catálogo de maestrías. Aunque existe una línea de becas para poder cursar maestrías y doctorado en países extranjeros, no todo el mundo tiene la posibilidad de obtener la beca pues dependen de situaciones personales y familiares.

No todos tenemos un presupuesto para seguir un doctorado. La universidad está ayudando con becas en esta titulación, pero sabemos que no es en todas las áreas, sino solo en las que son factibles; en el área de salud no se ha podido [...], los que se han preparado para seguir con la docencia son muy escasos. (D4)

4.4.2. Los méritos exigidos

La percepción que comparte la mayoría de personas entrevistadas es que es excesiva la exigencia de los méritos tal y como se establecen en el RCEDI, considerando el punto del que se parte. Sin embargo, no se aportan argumentos que ofrezcan una alternativa. Más bien se aceptan con resignación proyectando un futuro, en unos casos, de frustración, y en otros, de autoconfianza en las capacidades y recursos de la persona para cumplir con lo exigido. Aquellas

personas que se muestran menos críticas son las que ya han adquirido, por su edad, un puesto elevado en la carrera académica con los criterios anteriores, y que ya, al término de esta, no tienen nada que perder, ni el escalafón nada que aportarles o exigirles.

Este reglamento es claro en cuanto a que el docente debe ir practicando para lograr el acenso y promoción; debe actualizarse porque es el profesional que tiene a cargo el elemento humano que es lo máspreciado de esta sociedad [...]. La valoración es positiva en el momento en que nos motiva a ser cada vez mejores. (D3)

Es este, el de los méritos, un punto especialmente polémico, y las posiciones están condicionadas tanto por el lugar que ocupan las personas entrevistadas en el momento actual dentro del escalafón como por su edad y sus perspectivas vitales.

No obstante, se valoran de forma positiva las nuevas exigencias, sin dejar de considerar que los requisitos son excesivos. Así lo dice el entrevistado D1.

Creo que el nuevo reglamento tiene un enfoque positivo en el sentido de que ya no es suficiente envejecer para ascender en los trabajos, ahora se requiere agregar un valor que, en el caso ecuatoriano, es algo exigente. (D1)

Las críticas más duras proceden de quienes han desempeñado cargos de gestión y se consideran revestidos de la autoridad suficiente como para enfrentar lo dispuesto en el RCEDI. Critican que los méritos, en la práctica, acaben convirtiéndose en requisitos para alcanzar determinados puestos en el escalafón docente.

Hay una obsesión reglamentarista que pretende controlar al profesor universitario. Los méritos se transforman en cumplir requisitos, la obsesión fundamental son los tales artículos indexados [...]. Lo que uno debe producir como académico es lo que el país necesita, no lo que reconocen los círculos internacionales, que están demostrado que el mérito académico es un negocio. (R2)

Desde esta posición, al RCEDI se le acusa de autoritarismo, o de instrumento de control de la universidad, en un marco de excesiva burocratización.

Todo el esquema del reglamento está inserto en una concepción autoritaria de la universidad y, por autoritaria, además burocrática; no es un reglamento que

considere centrales los temas académicos, sino el cumplimiento de trámites administrativos. [...] el reglamento está hecho para controlar la universidad y para poner un detente a los docentes en el ejercicio de su cátedra y de su libre expresión como académicos; los mecanismos son muy diversos y el objetivo es ese. Por otro lado, refleja la ignorancia profunda de quienes dirigen el sistema de educación superior. [R2]

Para algunos actores, los méritos que exige el reglamento para poder crecer generan más frustración que entusiasmo, porque parece inalcanzable lo que la norma pide, porque se ven a sí mismos con escaso dominio de las herramientas que se requieren para realizar la investigación y las publicaciones, sobre todo cuando el reglamento valora de manera especial las revistas indexadas. Ello tiene que ver con el desarrollo universitario que históricamente ha tenido Ecuador y, en consecuencia, la formación que han recibido los actores en el modelo anterior. Se les exigen unas destrezas que no han adquirido, porque nunca las han necesitado, y con una urgencia temporal por alcanzar esas metas, que les hace todavía más inalcanzables. Los frustran más, sobre todo porque están en un momento de pleno desarrollo personal y profesional –alrededor de los cuarenta años–, con una experiencia adquirida que ya no se valora y una trayectoria laboral todavía por vivirse.

Lo ideal sería que se pudiera aplicar, pero en nuestra realidad el reglamento tiene una gran parte lírica; o sea, puede ser aplicable en una situación en la que los recursos económicos, institucionales, incluso bibliográficos, nos permitan asignar horas a los docentes para que lo cumplan. [...]. Este reglamento mata a muchos docentes o debilita a aquellos profesionales que hacen bien su trabajo [...], esas son las situaciones que desmotivan la calidad de la docencia en este país. (D4)

Estoy de acuerdo con el reglamento de escalafón docente, ya que antes no había un reglamento a nivel general, sino que cada universidad tenía su propio espacio de libertad para trabajar. Y en desacuerdo con algunos puntos del reglamento, como aquellos que toman en cuenta méritos que no tienen que ver con nuestros medios, nuestras posibilidades, nuestra realidad [...]. Este proceso tuvo tantas pausas, que no se pensó en enviar a los docentes a prepararse fuera del país. (R1)

Frente a la frustración de quienes no se ven en condiciones de poder crecer académicamente de acuerdo a las nuevas exigencias, se sitúan aquellas/os docentes que ya han logrado un determinado estatus, tanto en lo académico como en cargos de gestión, siendo todavía muy jóvenes, y esto les sitúa en un punto de partida muy privilegiado.

La mayoría de los docentes universitarios podíamos salir de nuestra área de confort, en la que estábamos sumergidos, y buscar actualización constante, pero eso no era tan bien percibido. Entonces, a partir de que sale el régimen y luego el escalafón para poder ir ascendiendo de categoría y, obviamente, obtener mejores recursos económicos, se abrió una puerta para seguir escalando en cuanto a conocimientos, hacer investigación; antes solo nos dedicábamos a hacer docencia, estábamos abarrotados de horas de clases, sin espacio para hacer investigación; entonces, ahora el escalafón nos da esa apertura para desarrollar y dirigir proyectos de investigación que desemboquen en artículos para publicaciones y hacernos conocer a nivel internacional, buscando dos objetivos: primero, formar a profesionales; segundo, contribuir con la sociedad buscando soluciones a sus problemas. [VR1]

Por otra parte, a pesar de las críticas, las frustraciones y las ilusiones, lo que la mayoría sí entiende es que la carrera académica es un binomio entre docencia e investigación. Aunque en el RCEDI se exige también vinculación con la sociedad, casi todas las personas consultadas asumen que enseñar en el aula no solo requiere metodologías, sino también un contenido que procede de la formación del o de la docente, de su actualización y, en especial, de su trabajo investigador. Hasta el punto de que la mayoría de las/os entrevistados/as asume que, en el reparto horario de sus jornadas, tiene que haber tiempo para la investigación y menos de docencia.

Es un conflicto a nivel personal –en el buen sentido de la palabra–, me gustaría dar horas de clases, pero, probablemente, sea más útil en investigación y reflexión, buscando ideas, ya no ver solo el árbol sino el campo. Es posible que sirva más como investigador y este es mi conflicto, pero en definitiva: soy un soldado que sirve donde lo manden; en este caso, donde la universidad crea que soy más útil. (D1)

Yo creo que no hay docencia sin investigación; desde que entro a un aula, lo primero que tengo que hacer es investigar y tener una valoración de todos mis estudiantes que arranquen. (D2)

Me parece mal que el docente solo quiera docencia o solo quiera investigación. Es importante que se dedique a las dos cosas por igual, así no sean PhD. (D3)

Para ser docente necesito investigar; es decir, no puedo dejar a un lado la investigación si quiero seguir renovando mis conocimientos; y si quiero seguir enseñando, tengo que seguir un proceso de investigación de lo que voy a transmitir. (VR1)

Hay actores que creen, sin estar condicionados por la edad, que es inadecuado que el profesor o profesora tenga que dedicarse obligatoriamente a la docencia y a

la investigación. Sus argumentos están más relacionados con la libertad y las motivaciones que, cada quien, de forma individual, manifieste.

Todo ser humano es feliz y disfruta el máximo de su potencial cuando hace lo que le gusta hacer. Creo que el reglamento debería dar esa oportunidad. Si quiero ser un excelente docente, debo mejorarme en metodología, en el área específica del conocimiento, y que no me obliguen a la investigación científica como tal. (D4)

Claro, el profesor tiene que ser libre y decidir si quiere dedicarse solo a la docencia o a la investigación. (R1)

4.4.3. La articulación de las relaciones de poder

El análisis del discurso de las/os entrevistados/as pone en evidencia un fuerte malestar desde las instituciones de educación superior porque sienten su autonomía cuestionada por las políticas educativas puestas en marcha por el proyecto de la Revolución Ciudadana. Es un conflicto entre regulación y autorregulación, entre el control por parte del Estado para intentar una universidad de calidad, y el reclamo de las universidades de mantener su capacidad de decisión respecto a su propia identidad y destino. En definitiva, entre el poder del Estado y la autonomía de las universidades, que ven su poder cuestionado, y también su legitimidad.

Algunas voces universitarias creen que este afán de control y de intervención del Estado llega hasta el propio profesorado y su libertad de cátedra:

Porque, a la larga, es un reglamento que está orientado a controlar al profesor desde arriba. Es decir, desaparece la autonomía universitaria y, sobre todo, la libertad de cátedra. Resulta que yo no puedo investigar aquello que a mi conciencia y mi visión de la realidad le parece, sino que debo regirme a criterios exógenos [...]. La libertad de cátedra supone que, al final, uno decide lo que investiga, esa es su decisión última y tiene que responder por ella. No podemos decir que es lo que acepta la base de datos Scopus o los colectivos que deciden sobre qué se publica y qué no en el mundo. (R2)

La crítica va más allá. Denuncia que el Gobierno instrumentaliza a las universidades en función de sus políticas, puestas de manifiesto en su plan de desarrollo, diseñado y articulado para Ecuador. Y lo hace echando mano de un poder intervencionista, impuesto de manera vertical mediante una burocratización excesiva y la importación de modelos exógenos.

La concepción básica que tiene este Gobierno es controlar burocráticamente las instituciones desde arriba. Entonces, por un lado, establece todos estos parámetros rígidos; por otro, un modelo exógeno. Pero lo más grave y lo que menos se ha trabajado es que este Gobierno plantea que todo esto debe estar inscrito en el Plan de Desarrollo, que es el instrumento para llevar adelante sus políticas. (R2)

La interpretación de quienes han hecho la norma y quienes están afectados por ella, en su día a día, es totalmente dispar. Mientras para unos, es una pérdida de libertad y de autonomía, para otros es un acompañamiento necesario para la transformación generacional que se pretende, bajo el concepto de que el modelo anterior es enquistado, acomodaticio y no permitía la evolución de la universidad ecuatoriana acorde a otras universidades del mundo. De hecho, la FO de esta investigación reconoce, como mal menor, que ha sido intervencionista, y apunta a un futuro indefinido donde las universidades habrán adquirido la madurez suficiente para caminar solas y autorregularse con los parámetros de exigencia que correspondan a una institución universitaria.

Nosotros no teníamos planificado estas intervenciones pero, indudablemente, la fuerza de la historia ha llevado a que sea necesaria, y que eso, en estricto rigor, yo no lo había visto así. (FO)

Sueño con el día donde la universidad diga: “Lo que me estás pidiendo es muy bajo, de hecho no necesitamos normas porque nuestro proceso interno es un proceso de autorregulación”. (FO)

Dicha autorregulación viene de la mano de un cambio en la cultura universitaria. A medida que esta variase, a medida que los actores asumieran un compromiso de calidad como docentes e investigadores/as de acuerdo a los parámetros que ya funcionan en otros modelos universitarios, las IES recuperarían autonomía y capacidad de regulación. Es decir, se le pide a la institución universitaria que madure, interiorizando criterios de calidad compartidos por la mayoría de las universidades del mundo y, ya una vez madura, actúe con independencia.

Las personas que más publican son los jóvenes, no porque les obligue el reglamento sino por la avidez de que, si yo soy futbolista, me gusta el fútbol; de que si yo soy académico e investigo, me gusta publicar y quiero ser visible [...]. Ese es ya un proceso cultural que se empieza a dar. (FO)

Desde la ideología de la Revolución Ciudadana se entiende que la universidad es un instrumento al servicio de la transformación social, y así lo explica la FO consultada.

La universidad debe tener otro rol histórico, no solo para el cambio de la propia institución, sino para un cambio social. La universidad del pasado fue funcional a la estructura social, pero si tú quieres cambiar la estructura social, tú necesitas otra universidad y, para esto, necesitas un cambio institucional. A ese cambio yo lo llamo cognitivo. (FO)

Es evidente la pugna entre quienes, desde el Ejecutivo, detentan el poder para diseñar las políticas universitarias, y quienes ostentan el poder en el interior de las instituciones de educación superior. Romper con el modelo anterior implica mermar tanto su poder como su autoridad. Ni unos ni otros tienen garantizado la permanencia de la legislación actual o el regreso a tiempos pasados.

No me cabe la menor duda de que todavía no se da esa masa crítica suficiente para estar tranquilo, por si viene otro presidente o regrese uno anterior, y debemos escuchar: ¿Saben qué, profesores? No es necesario que publiquen, que dirijan tesis, no es necesario que hagan investigaciones, solo den clases, cumplan cierta edad y sigan subiendo en el escalafón. (FO)

El poder no solo se refleja entre quienes elaboran las políticas públicas y las instituciones que deben exigirlos, sino que existen otros parámetros del conocimiento, que se podrían subsumir bajo el concepto de relaciones de poder intelectuales. Dichos parámetros pueden medirse en dos indicadores. Uno: cómo interpretan los actores que solo sean reconocidos los títulos académicos que proceden de aquellas universidades recogidas por la SENESCYT. Dos: el número de publicaciones en revistas indexadas de alto impacto. Ambos indicadores marcan también las relaciones de poder dentro de las propias instituciones de educación superior, amparadas por el propio reglamento.

En referencia a las universidades reconocidas por la SENESCYT, las reacciones son unánimes. Todas las personas entrevistadas coinciden en valorar negativamente y que les parezca injusto el hecho de que se respete intelectualmente más a colegas con títulos de maestría y PhD procedentes o bien de las universidades de categoría A o de aquellas universidades extranjeras que cumplen los requisitos exigidos por el Gobierno nacional.

Los evaluadores quieren que nuestras universidades progresen al igual que las líderes del mundo y eso me parece muy bien, pero no que solo los beneficie a ellos, porque la ley está ajustada a ellos. Por ejemplo, los requisitos para reconocimiento de títulos dice: “Serán reconocidos los títulos siempre y cuando el asistente haya ido al 80% de clases o haya viajado un acumulado de 180 días durante su doctorado”. Fue ajustada para ellos: quiere decir que fue hecha la ley y el desaguadero. (D1)

Desde muy joven aprendí que al profesional no lo hace la universidad sino uno mismo. Yo puedo estudiar en cualquier universidad y la universidad me da un conocimiento básico, no me va a dar nunca todo. (D2)

Es negativo porque estaría discriminando el título que obtenga de alguna universidad que no sea considerada en los parámetros dispuestos. (D3)

Con la maestría no depende mucho de la universidad, es con los doctorados que se da esta discriminación. Para iniciar, deben ir aceptando lo que la gente trae y, de a poco, ir aumentando las exigencias. El problema es que dice de forma tácita y ahí es donde están las incoherencias, las inconsistencias y la dualidad en los discursos. (D4)

Debe estar claro cómo evalúan, cuál sí y cuál no. La calidad es relativa, depende de los parámetros con que la mides. Entonces, lo que puede ser de calidad para uno, no lo es para otros [...]. Pero debemos tener esos parámetros, lo que falta es transparentar. (VR1)

En resumen, estos testimonios oscilan entre la desconfianza hacia quienes hacen la norma y el relativismo en los criterios de calidad. Infiero que los actores entrevistados no comparten criterios comunes sobre cómo se mide la calidad en una universidad. Buena parte de estos actores no asume el pasado reflejado en los resultados del Informe del Mandato 14.

El segundo indicador que evidencia las relaciones de poder en el marco intelectual es la exigencia de tener publicaciones científicas en revistas indexadas y, para algunas categorías, con alto impacto. A excepción de quien ya ha asumido la exigencia de publicar las investigaciones y solo pide tiempo para poder conseguirlo (VR1), el resto de los actores de las IES entrevistados se muestran unánimes al

valorar negativamente la obligación de publicar en revistas indexadas, de cara a crecer en el escalafón.

Creo que es doblegarnos ante el poder intelectual. Les estamos asignando a ellos un valor que, a mi criterio, dudo mucho que lo tengan. Tienen, sí, la sartén por el mango para decidir quién publica y quién no, ya que tienen el poder de manejar la empresa y manejar el intelecto para su beneficio económico. (D1)

No estoy de acuerdo, porque en mi experiencia, ahora, en asuntos de comunicación es un poco triste, o tienes influencia para publicar porque, si no, no te publican [...], no veo que haya una verdadera valoración del conocimiento, sino el grado de influencia, de poder. (D2)

Debe existir el acceso libre para que tú publiques donde quieras publicar, de acuerdo al esfuerzo y sacrificio que tú hagas para cumplir con todas las exigencias requeridas. (D3)

Eso es más grave todavía, ya que nosotros, como UNEMI, no hubiésemos logrado publicar en revistas de alto impacto sin la ayuda de profesores extranjeros invitados; ya que, aparte de que se necesita presupuesto, es necesario también esa visión universal, también recordar que ser publicados en este tipo de revistas no es gratis: se tiene que pagar para ser tomados en cuenta y el nivel de rigurosidad científica es muy exigente y, si no contamos con los recursos, no se puede lograr. (D4)

Lo que pasa es que estamos siguiendo solo el conocimiento del *ranking*, ¿cómo podríamos pensar que alguien que viene de una universidad del exterior sea más valioso que alguien que estudia en el país? Creo que se debería medir el conocimiento. (R1)

[Los profesores] no han cumplido, a muchos los hemos preparado con cursos, enviándolos al extranjero, pero no están cumpliendo [en alusión a no estar publicando]. (R1)

[...] pero no podemos decir que en las políticas tiene que ser lo que acepta la base de datos Scopus o lo que aceptan los colectivos que deciden sobre qué se publica y qué no en el mundo. (R2)

En síntesis, después del análisis de todas las opiniones de los actores directamente implicados, es evidente el malestar generalizado que ocasiona el desfase entre lo que pretende lograr la política pública y el gran esfuerzo de transformación que deben asumir los actores, dadas las debilidades en cuanto a formación, capacidad investigadora, actualización bibliográfica y herramientas de trabajo, en la situación de partida de las/os docentes. Malestar que se acrecienta por la urgencia con la que se les exigen las transformaciones a los actores y los problemas de organización y oferta de recursos para que puedan cumplirlas (por ejemplo, la maestría afín). Poner la universidad ecuatoriana al nivel de las universidades que están sirviendo de modelo en otros contextos –como el

americano o el europeo– requiere, como poco, el mismo tiempo que han tenido dichos países para desarrollar sus universidades como sedes del conocimiento.

Se establece así una carrera de obstáculos para alcanzar un nivel en el escalafón que premia la productividad frente a la calidad. En consecuencia, se corre el riesgo de llegar a la meta con una universidad que ha sido entrenada en la simulación.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se ha podido comprobar cómo la universidad ecuatoriana, fruto de su historia, se convirtió en una institución masificada y de bajo nivel. Este proceso se dio fundamentalmente a partir de los años de 1970. La numerosa llegada de alumnado a las aulas, sin una planificación previa y sin una consecuente organización para darle respuesta, hizo que se volviese una institución de baja calidad y escasa pertinencia. En 2008, se intentó revertir esta situación y se inició un proceso de transformación que convirtiera a la educación superior en motor del cambio de la matriz productiva contemplada en el Plan del Buen Vivir. De una universidad débil y deslegitimada, por no haber sabido dar soluciones a los problemas estructurales y sociales del país, a través de normas y reglamentos, se pasó a tener como meta una universidad que liderara todas las exigencias para lograr el Buen Vivir. Esta transformación, en una institución históricamente anquilosada, ha generado resistencias, que se han analizado en esta investigación a la luz de la teoría institucional y con los instrumentos metodológicos que nos proporciona el ACD. De este modo, hemos ahondado en el proceso de resignificación, que hacen los actores afectados, de las normas y reglamentos que obligan al cambio.

El Gobierno del Presidente Rafael Correa, hizo frente a una universidad obsoleta e inició un proceso de desinstitucionalización. El proyecto de reforma de la educación superior se inició con la emisión del Mandato constituyente No. 14, que estaba “orientado a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior, claramente venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las fuerzas del mercado” (CEAACES 14, 1). A partir de este informe, la Asamblea Constituyente de 2008 incluyó aspectos básicos que regulan la educación superior entendiéndola como un bien público y de prioridad para el Estado, delegando la planificación, coordinación, regulación y evaluación de la universidad en tres organismos: CES, CEAACES y SENESCYT.

En dicho proceso, la institución quedó deslegitimada y, sin desaparecer del todo, se transformó, no necesariamente como el Gobierno tenía previsto, ya que quedan remanentes del modelo pasado que deben convivir con el nuevo contexto

institucional. Se generó, por lo tanto, un nuevo escenario, consecuencia de la resignificación que los actores hicieron de las normas y, en consecuencia, se entró en un proceso de reinstitucionalización.

Es en este punto concreto en el que surgió la pregunta de investigación que dio origen a esta tesis doctoral: ¿Qué prácticas discursivas utilizan las autoridades y los docentes del SNES sobre la reglamentación de la carrera académica? Para ello he tenido que interrogarme sobre: a) lo que nos dicen los textos y documentos normativos que promueven la reforma del SNES; b) los procesos de cambio en el SNES, desde el poder de los actores y a la luz de la teoría institucional, y c) la resignificación de las presiones para el cambio.

Estas fueron las preguntas que sustentaron el objetivo general de esta investigación –entender la resignificación de las presiones institucionales en el proceso de transformación del SNES– y los objetivos específicos: 1. La descripción de la organización institucional del SNES y su reforma a través del aparato normativo; 2. El estudio, desde la teoría institucional, de los discursos, de las dinámicas de poder y del cambio en el sistema universitario, y 3. La resignificación de las presiones institucionales mediante el ACD, tanto del presente en la norma como del discurso de los actores del sistema.

En este contexto surgió el supuesto del que parte esta investigación: la convivencia en paralelo de procesos de desinstitucionalización y de reinstitucionalización, en un marco en el que el nuevo aparato normativo creado desde el Estado se encuentra con resistencias. Se crea así una nueva realidad institucional, hilvanada a partir de las resignificaciones de los actores implicados.

Para dar respuesta a las preguntas de investigación formuladas y resolver, asimismo, el supuesto de partida, he utilizado una estrategia metodológica basada en tres pilares: 1. El análisis bibliográfico y documental del aparato normativo; 2. El ACD, tanto de la propia norma objeto de estudio, el RCEDI, como del discurso político subyacente, y 3. El ACD de las resignificaciones de los actores afectados (docentes y gestores) partiendo de de entrevistas en profundidad a dichos agentes.

Optamos por un enfoque cualitativo y crítico, para no instrumentalizar la generalización propia de los métodos estadísticos cuantitativos, sino ahondar en el discurso, en el entramado argumentativo, en el que se sustentan las resignificaciones que los actores hacen de la norma. Priorizamos la profundización en el sustento discursivo, en las relaciones de poder y entramados ideológicos que

laten tras las resignificaciones, a la generalización de los datos propia de los métodos cuantitativos, que implican una reducción del grado de profundidad en el análisis. La basé, por lo tanto, más en la tradición hermenéutica que en la analítico-deductiva.

A tenor del análisis de la norma, y concretamente del RCEDI, junto a las entrevistas realizadas a actores implicados (gestores, docentes e investigadores) que nos permitieron estudiar, asimismo, su discurso y argumentos, esta investigación llega a una conclusión que actúa como clave de bóveda, sustentando al resto de las conclusiones. Esto es, la transformación del SNES presenta contradicciones, provoca riesgos y genera cambios en las relaciones de poder, mientras conviven los procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización.

Presenta contradicciones por varios motivos. En primer lugar, la reforma aspira a unas metas difíciles de alcanzar sin los recursos adecuados y sin el tiempo necesario para un cambio de tal alcance. Por ejemplo, la norma exige master afín para impartir docencia y, sin embargo, las universidades no disponen de la oferta de posgrado necesaria para cumplir con tal requisito. En segundo lugar, la transformación se legitima para lograr una educación de calidad. Sin embargo, en la investigación se exigen criterios de productividad y no de calidad. Por último, el RCEDI no ofrece soluciones para que la investigación resuelva los problemas reales del país en cuanto que se la hace tributaria de un modelo foráneo que es ajeno a la situación ecuatoriana. Se ha observado en la exigencia de producción de artículos en revistas de alto impacto, generando un modelo de universidad más centrada en los resultados que en los procesos. Se llega así a una contradicción de fondo: la mirada socialista de la Revolución Ciudadana y el modelo mercantilista que está por detrás de aquellos patrones foráneos que se pretenden imitar.

Respecto a los riesgos, son varios los frentes que se abren. Los incentivos que ofrece el RCEDI para el desarrollo de la carrera académica ponen en peligro la búsqueda real de soluciones a la situación del contexto a través del conocimiento de la investigación en favor de los intereses individuales de las/os investigadores/as. Por ejemplo, ¿qué es más prioritario? ¿publicar un artículo en una revista indexada y de alto impacto que no está interesada en las investigaciones de carácter minoritario y local o publicar resultados de investigación y soluciones ligadas íntimamente al contexto? En cuanto a la vinculación con la solución, el reglamento no define el tipo de colaboración que se debe establecer con la sociedad. Al no

detallarse las formas de vinculación, se corre el riesgo de acometer una vinculación caritativa y asistencial más que de promoción autónoma del desarrollo. Esta investigación muestra, también, que hay una última amenaza: los actores no tienen las mismas oportunidades. En la práctica, se favorece a aquellos que han conseguido una mejor posición a través del modelo anterior, como son las/os docentes titulares y el personal que ocupa cargos de relevancia en la gestión. Es decir, quienes están mejor colocados dentro del sistema, que han accedido en una etapa anterior con menos exigencias, se sitúan siempre por delante de los aspirantes.

Más allá de las contradicciones y de los riesgos, es indudable que la reforma del SNES ha generado cambios en las relaciones de poder, que explican las posiciones discursivas de algunos de los actores entrevistados. La universidad ha perdido autonomía y ha dejado de ser intocable. Su posición frente al Estado, con una actitud ahora claramente intervencionista, ha variado. Ha dejado de ser el interlocutor poderoso con el Estado y salvo algunas excepciones, aquellas universidades consideradas de elite, mantienen la posición de poder histórica a la hora de dialogar con el Gobierno.

Este pilar argumental construido a modo de clave de bóveda sustenta todo un entramado de conclusiones que referimos a continuación. Es necesario recordar que la transformación tiene lugar en un contexto en el que conviven procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización, y esto se produce en un juego de tensiones entre las presiones miméticas, coercitivas y normativas para la implantación del nuevo modelo y las resistencias a este.

1. Las presiones institucionales miméticas. Son aceptadas al amparo de los buenos resultados en instituciones de educación superior de éxito. Se observan en la creación de universidades, en la categorización de universidades que tiene como modelo las consideradas A, y el reconocimiento por parte de la SENESCYT de lo que consideran las mejores universidades del mundo. Todas ellas se convierten entonces en modelos a imitar. Frente a esta presión mimética, y a la luz de los resultados, puedo afirmar lo siguiente:

1.a) Las IES se sitúan de tres maneras diferentes, condicionadas de modo muy estrecho por su categoría:

- Las universidades de categoría A son las que se sienten con autoridad suficiente como para situarse en una situación crítica frente a las presiones institucionales miméticas. A la vez que son el modelo, critican el modelo foráneo importado. Así se evidencia en la entrevista realizada a la fuente R1, exrector de una universidad categoría A.
- Las universidades categoría B son las que acatan de mejor grado las presiones institucionales miméticas porque ven próxima la posibilidad de convertirse en modelo, es decir, subir a categoría A. La crítica, en este caso, no es al modelo, sino a la urgencia con la que se exige la transformación. Esto queda de manifiesto en las respuestas de VR1, que ocupa un alto cargo de gestión en una universidad categoría B.
- Las universidades de categoría C experimentan las presiones miméticas con frustración. Primero, porque ven muy alejada la posibilidad de recuperar la legitimidad. Segundo, porque las exigencias son elevadísimas desde el punto de partida en el que están situadas. Y tercero, porque están tan desprestigiadas que para ellas es más difícil contar con el capital humano que el nuevo modelo valora y mima (como doctores/as y becados/as Prometeo), dispuesto a desarrollar su carrera académica en la institución.

1.b) También la posición de los actores afectados por la transformación universitaria, tal y como evidencian las entrevistas, reproduce el mismo esquema: según la posición en la que esté situado el actor dentro del sistema, será más o menos sensible a las presiones institucionales miméticas. Y también según la edad, pues recordemos que en el modelo anterior que se intenta superar, el ascenso en el sistema estaba condicionado, no tanto por los méritos, como por los años de trabajo. Así son los resultados:

- Los actores que se acercan a la jubilación no sienten la presión institucional mimética. Su carrera docente ya está a punto de finalizar y pueden disfrutar de los derechos adquiridos sin esfuerzo.
- Los actores de mediana edad que, además, ocupan cargos de gestión que les sitúan en posiciones de privilegio son los que mejor reciben las presiones institucionales miméticas. Lo viven como una oportunidad y, a su vez, legitima las presiones que ellos ejercen, desde los cargos de poder, para imponer el

sistema. Se demuestra en los siguientes aspectos. Estos actores, por su propio rango etario, tienen por delante el tiempo suficiente para desarrollar su carrera académica, sin más presiones que las que ellos mismos se marquen para su ascenso profesional. Además, disponen de la seguridad y estabilidad laboral para poder marcar su ritmo sin urgencias.

- Los actores que han trabajado para el SNES en precario, sin estabilidad laboral por no haber tenido acceso a la convocatoria de concursos. A ellos, la presión institucional mimética les frustra. Se les limita la continuidad, dado que, según establece el reglamento de escalafón docente, no pueden seguir contratados más allá de 48 meses, tal y como ya he detallado en el análisis del discurso de la norma. Segundo, porque han desarrollado su carrera a través del modelo anterior, que los convertía en *profesores taxi* y ahora, para acceder, tienen que cumplir las exigencias del nuevo modelo (como la maestría afín) sin haber tenido el tiempo, ni los recursos, ni la estabilidad laboral suficiente para intentar organizar su futuro profesional.

2. Las presiones institucionales coercitivas. Siguiendo a Powell y Di Maggio (1991), el isomorfismo coercitivo se da por imposición del Estado o de otra organización para que se produzca una transformación. En el caso ecuatoriano, el Estado dispone de tres organismos (CES, CEAACES y SENESCYT) para desarrollar, ejecutar y fiscalizar la aplicación de la LOES y los reglamentos que la implementan. Tanto en el análisis del discurso del reglamento como en las resignificaciones de la norma que hacen los actores implicados (y que en esta tesis se muestran a través de las entrevistas en profundidad), se alcanzan las siguientes conclusiones:

2.a) Las presiones coercitivas son aceptadas, pero a su vez también resistidas a partir de la resignificación. Esto es, se critican a tenor de lo que se interpreta del reglamento. Se demuestra cuando el actor no comprende que la carrera académica implica, en los modelos foráneos, docencia e investigación, y se posicionan clamando la libertad del individuo para elegir ser docente e investigador, pero no las dos cosas a la vez, como se ha manifestado en las entrevistas realizadas.

2.b) Solo las personas entrevistadas que ocupan o han ocupado cargos de alta gestión en una universidad se expresan mostrando una visión global del modelo, frente al resto de actores que interpretan la norma en los parámetros que a ellos les

afectan directamente, dependiendo de la posición en la que estén. Para los rectores, el reglamento significa una pérdida de libertad de cátedra y de autonomía universitaria. Para las/os docentes, es una saturación de actividades, al exigir horas de docencia, de investigación y de vinculación.

2.c) El reglamento de escalafón docente e investigador se convierte en la norma coercitiva más relevante en cuanto que alcanza niveles de concreción que van al detalle, tanto en el modo de acceso como de promoción, tal y como se observa en el análisis crítico del discurso aplicado al RCEDI.

2.d) Las presiones coercitivas se aplican, como sanción negativa, a las universidades, y adoptan la forma de sanción, aparentemente, positiva para los individuos. Por un lado, la propia categorización llevada a cabo entre las universidades dejó fuera del sistema a un gran número de ellas (sanción negativa). Por otro lado, se intenta fomentar la carrera académica de los individuos mediante méritos (sanción positiva), que en realidad se acaban convirtiendo en exigencias tanto para acceder como para promocionar.

2.e) A pesar de que las presiones institucionales coercitivas pueden aplicarse también de forma sutil, en el caso de Ecuador la presión coercitiva es explícita. Se sanciona a quien no cumple, como se ha evidenciado en la conclusión anterior. Este ejercicio explícito del poder coercitivo genera reacciones y resistencias que no se darían si se hubiese alcanzado un consenso en la aplicación de la norma.

3. Las presiones institucionales normativas. Se refieren a los elementos que definen la profesionalización, entendida como el proceso, generador de conocimiento y producto de la educación de la educación formal, que acata un gremio para reconocerse frente a otros. Recordemos que la transformación educativa que se analiza se sustenta en un reglamento en el que se invita, a través de distintas estrategias, a personal foráneo para que colabore en la implementación de las nuevas prácticas profesionales que quieren implantarse (becas Prometeo y Atenea). En este sentido, las conclusiones alcanzadas permiten avanzar que la convivencia con la experiencia foránea genera reacciones en dos sentidos:

3.a) El isomorfismo normativo se concibe como imposición de una ideología profesional opuesta a la ideología que bebe del modelo de universidad anterior que ahora se intenta superar. Tal y como se muestra en las entrevistas, hay

voces que perciben la presencia extranjera como imposición de un modelo de universidad que nada tiene que ver con la tradición ecuatoriana.

3.b) El isomorfismo normativo se concibe como una colaboración. En este caso, los actores lo entienden como una ayuda para poder lograr sus méritos personales afirmando que sin la aportación de los aprendizajes foráneos sería mucho más difícil lograr las publicaciones científicas que ahora son necesarias y consideradas como méritos.

3.c) Las presiones institucionales normativas generan menos resistencia cuando el modelo lo trae importado un becado local que ha ido a formarse en maestría o doctorado a otro país. De hecho, en las entrevistas se reconocen las posibilidades brindadas para que actores locales tengan becas y puedan ir a formarse al exterior.

Después de todo este recorrido, tras el análisis de la política pública y las reacciones a la misma, se concluye lo siguiente:

- El cambio en el SNES ha partido de la cúspide del sistema y no de sus bases. En esta ocasión, el poder político es quien decide la transformación del sistema universitario, sin que exista una demanda social.
- En consecuencia, no existe un discurso colectivo, que esté interiorizado, y que facilite el paso de la desinstitucionalización a la reinstitucionalización. Existen resistencias calladas, no organizadas, pero que igualmente actúan como rémora al no asumir el modelo.
- Ambas situaciones permiten concluir que la educación superior en Ecuador asiste a una realidad poliédrica construida a partir de la resignificación de todas las presiones (mimética, coercitiva y normativa) que realizan las instituciones para obtener los cambios.

Si retomamos la metáfora utilizada al inicio de estas conclusiones, en la que hacemos alusión a la clave de bóveda como la pieza necesaria que sostiene todas las conclusiones que ha develado este trabajo de investigación, llegamos al final dándonos cuenta que esa pieza clave se ha transformado en una realidad poliédrica. ¿Qué quiere decir? Los actores implicados resignifican el sentido de la norma y la proyectan en diferentes direcciones según su propia mirada, de tal manera que la clave de bóveda es, en este caso, un poliedro que refleja las distintas caras de una

misma realidad, sujetando todas las tensiones de lo que está suponiendo la transformación del sistema educativo del país.

Como autor de este trabajo, pero a la vez como actor que percibe y vive en el día a día las tensiones del sistema educativo, esta investigación ha supuesto ir más allá de mi mirada, condicionada por mi posición dentro de la organización. La he realizado con el esfuerzo que requiere el proceso de aprendizaje como investigador: entender la teoría mientras se experimenta la gestión, escuchar a los actores mientras se aprende a sistematizar lo que responden, así atravesar el proceso de reflexión para llegar al punto final del trabajo y comprobar que mi mirada inicial sobre el SNES ha desaparecido por completo.

6. Lista de Referencias

- Alonso, J. *Metodología*. México DF: Limusa, 1996.
- Aktouf, Omar. *La metodología de las ciencias sociales y el enfoque cualitativo en las organizaciones: una introducción al procedimiento clásico y una crítica*. Cali: Universidad del Valle, 2001.
- Alford, Robert, y Roger Friedland. *Powers and Theory: Capitalism, the Estate and the Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Alvarado, Sergio. “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo”. *Contaduría y Administración* (mayo 2006): 11-41.
- Amaya, Rincón, Isabel Colante, Brayan Gómez, Yolseth Guzmán y Eduardo Jaramillo. *Importancia de la metodología de la investigación*. Cali: Universidad La Gran Colombia, 2007.
- Anderson, Gary, y Alexandra Dixon. “Paradigm shifts and site-based management in the United States, toward a paradigm of social empowerment”. *A socially critical view of the self-managing school* (1993): 49-62.
- Angus, Lawrence. “Democratic Participation or Efficient Site Management: The Social and Political Location of the Self-Managing School”. *A socially critical view of the self-managing school* (1993): 11-33.
- Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008.
- Ayala, Enrique. *La universidad ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo*. Aportes para la memoria y el debate. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015
- Ball, Stephen. *Foucault y la educación*. Madrid: Morata, S. L., 1993.
- Barnard, Chester. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.
- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nueva York: Penguin Books, 1966.
- Bidwell, Charles. “The School as a Formal Organization”. En James G. March, edit. *Handbook of Organizations*, 972-1022. Chicago: Rand McNally, 1965.
- Bisquerra, R. *Métodos de investigación educativa, guía práctica*. Barcelona: CEAC, 1996.
- Bolívar, Adriana. *Análisis del discurso y compromiso social*. Carácas: Akademos-Universidad Central de Venezuela, 2003.

- Beckert, Jens. "Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations". *Organization Studies. Sage Journals* (1999): 777-99.
- Brewer, John D. *Ethnography*. Buckingham: Open University Press, 2000.
- Broom, Leonard, y Philip Selznick. *Sociology: A Text with Adapted Readings*. Nueva York: Harper and Row, 1955.
- Brint, Steven, y Jerome Karabel. "Los orígenes y las transformaciones institucionales: El caso de las escuelas locales de los Estados Unidos". En Walter Powell y Paul DiMaggio, comp. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 413-40. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Burt, Ronald. "Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research". *Sociology and Social Research* (1983): 344-46.
- Calsamiglia, Blancafort, y Amparo Tusón. *Las cosas del decir*. Barcelona: Ariel, S. A., 2002.
- Carlson, Richard. *Experience of Cognition*. Nueva York: Sage Publications, 1992.
- Carvajal, Leonardo, y Rodrigo Amaya. *La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): Alineación y securitización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Carlson, Dennis. "Teacher and crisis. Urban school reform and teachers work culture". En Christian Baudelot y Roger Establet. *El nivel educativo sube*, 120-42. Madrid: Morata, 1990.
- Catani, Afranio. *Pierre Bourdieu e a teoria dos campos sociais*. Sao Paulo: USP, 2009.
- Cherryholmes, Cleo. *Power and Criticism: Past Investigations in Education*. Nueva York: Teacher College Press, 1995.
- Cherryholmes, Cleo. "Pragmatism, Modernity and Educational Change". En David Corson, edit. *Discourse and Power in Educational Organizations*, 45-68. Toronto: OISE Press, 1995.
- Chica Vélez, Sergio Alberto. *La etnografía organizacional como abordaje metodológico para el estudio de la cultura de las organizaciones públicas*. Cartagena: CLAD, 2012.
- Cohen, S., y J. Young, edit. *The manufacture of News. Deviance social problems and mass media*. Londres: Constable, 1981.

- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14. Quito: CEAACES, 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA, 2009.
- Constitución de la República del Ecuador de 2008. *Registro Oficial* No. 449, Quito, 20 de octubre de 2008.
- Cruz Kronfly, Fernando. *Racionalidad instrumental y gestión*. Cali: Universidad del Valle, 2008.
- Darling-Hammond, Linda. "Policy for Restructuring". En Ann Lieberman, edit. *The Work of Restructuring Schools: Building from the Ground Up*. 161-82. Nueva York: Teachers College Press, 1995.
- Deal, Press. *Institutional and Technical Sources of Organizational Structure*. Filadelfia: Temple University Press, 2001.
- Deutsch, Karl. *Nacionalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Berlín: Mit press Belding Book, 2002.
- DiMaggio, Paul, y Walter Powell. "Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En Walter Powell y Paul DiMaggio *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 104-25. Mexico DF: Fondo de Cultura Económica (FCE) , 1999.
- DiMaggio, Paul. *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge: MA Ballinger, 1991.
- Fachin, Roberto, y Ricardo Mendoza. *Selznick: Una visión de la vida y obra del precursores de la perspectiva institucionista en la teoría de la organización*. Boston: Elsevier, 2009.
- Fairclough, Norman. *Discurso y cambio social*. Buenos Aires: Cuadernos de sociolingüística y Lingüística Crítica, 1998.
- , "El ACD como método para la investigación en ciencias sociales". En Ruth Wodak y M. Meyer, edit. *Métodos de análisis crítico del discurso*, 179-203. Trad. por Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar. Barcelona: Gedisa, 2003.

- Friedlan, Roger, y Robert R. Alford. *Powers and Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- . *Introduciendo de nuevo a la sociedad: Símbolos, prácticas y contradicciones institucionales*. Madrid: DES, 1999.
- Fetterman, D. M. *Ethnography step by step*. California: Sage, 1989.
- Forni, Pablo, y Lucimeire Vergilio. *El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico*. Porto Alegre: Sociologías, 2006.
- Fowler, Robert. *Saberes y razones*. México DF: Macdonell, 1979.
- . *Análisis crítico del discurso*. Madrid: CAEL, 1998.
- Fullan, Michael. *The New Meaning of Educational Change*. Ontario: OISE, 1982.
- . *Change forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Londres: The Falmer Press, 1993.
- Foucault, Michael. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta, 1979.
- . *El poder, una bestia magnífica*. México DF: Siglo XXI, 2012.
- . *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Londres: Penguin Book, 1979.
- . *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France*. París: Ebook-EPUB, 1983.
- Galindo, Jesús. “Encuentro de subjetividades, objetividad descubierta. La entrevista como centro de trabajo etnográfico”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* I, No. 3 (1987): 151-83.
- Gallagher, M. *Modern University Governance. A National Perspective*. Nueva York: Enterprise Academy, 2001.
- Giroux, Henry. *Placeres inquietantes*. Barcelona: Paidós, 1996.
- Ginsburg, Mark, Susan Cooper y Hugo Zegarra. “Educational Reform: social struggle, the state and economic system”. En Mark Ginsburg, edit. *Understanding Educational reform in Global Context: Economy, Ideology, and the State*, 3-48. Nueva York: Garland, 1991.
- Giddens, Anthony. *Capitalismo y la moderna teoría social: Un análisis de los escritos de Marx, Durkheim y Weber*. Barcelona: Idea Books, 1998.
- Glenn, Jordan, y Chris Weedon. *Cultural Politics. Class, Gender, Race and the Postmodern World*. Oxford: Blackwell, 1995.
- Guber, Rosana. *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogota: Grupo Editorial Norma, 2001.

- Guzman, María. *El nuevo institucionalismo como enfoque teórico para analizar el sistema universitario argentino*. Buenos Aires: PIDE-UNTREF / UNLA, 2004.
- Hancock, B. *An introduction to Qualitative Research*. Nottingham: University of Nottingham, 2002.
- Haskins, Charles. *From the Rise of Universities*. Nueva York: Henry Holt and Company, 1923.
- Hawley, Amos. *Human Ecology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968.
- Hatch, Mary Jo. *Organization Theory: Modern, Symbolic-Interpretative and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Hargreaves, Andy. *Profesorado, cultura y postmodernidad, cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Morata, 1996.
- Hodge, R., y G. Kress. *El lenguaje como ideología*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1979.
- Hunter, James, Albert Bergesen, Robert Wuthnow y Edith Kursweil. *Cultural Analysis: The Work of Peter L. Berger, Mary Douglas, Michel Foucault and Jürgen Habermas*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1984.
- Hughes, Everett. "The Ecological Aspect of institutions". *American Sociological Review* (1936): 180-89.
- Iglesias, Dulzaides, María Elinor, y Ana Molina. *Análisis documental y de información: Dos componentes de un mismo proceso*. La Habana: ACIMED, 2004.
- Iñiguez, Lupersino, y Charles Antaki. «El análisis del discurso en la psicología social». *Boletín de Psicología*, No. 44 (1994): 57-75.
- Janowitz, Morris. *Institution Building in Urban Education*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1978.
- Jepperson, Ronald. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En Walter Powell y Paul DiMaggio, comp. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 193-236. México DF: FCE , 1999.
- . *Institución y cambio institucional*. Mexico DF: Biblioteca Jurídica, UNASM, 1991.
- Kemmis, Stephen. *Emancipatory Aspirations in a Postmodern Era*. Victoria: Curriculum Studies, 1995.

- Kenneth, Gergen. *Toward transformation in social knowledge*. Nueva York: Springer-Verlag, 1985.
- Kintsch, Walter, y Teun Van Dijk. *Cognitive psychology and discourse*. Barcelona: Dressler, 1977.
- Krippendorff, Klaus. *Content Analysis, an Introduction to its Methodology*. California: Sage, 2004.
- . *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona: Paidós, 2004.
- Keohane, Robert. *After Hegemony*. Princeton: University Press, 1984.
- Kondra, Alex, y C Hinings. "Organizational Diversity and Change in Institutional Theory". *Organization Studies* (1998): 743-67.
- Kostova, Tatiana, y Tina Dacin. *Theorizing on MNCs: A Promise for Institutional Theory*. California: Academy of Management Review, 2009.
- Bandeira, Mariana. *Desordem ou vácuo institucional?, uma análise dos discursos presentes na educação superior peruana*. Tesis doctoral, Río de Janeiro: Fundacion Getulio Vargas, 2005.
- López Noguero, Fernando. *El análisis de contenido como método de investigación*. Mexico DF: Siglo XXI, 2002.
- López Zárate, Romualdo. "Percepciones de académicos, directivos y funcionarios sobre la legitimidad y el liderazgo de los rectores de las universidades públicas mexicanas". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (2013): 811-37.
- López, F., y H. Salas. *La investigación cualitativa en administración*. México DF: Facultad de Contaduría y Administración, 2009.
- Luckmann, Thomas. *The Social Construction of Reality*. Nueva York: Doubleday, 1987.
- March, James. *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally Company, 1989.
- March, James, y Johan Olsen. *Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press, 1989.
- Martínez, Norberto. *La evaluación de la gestión universitaria*. Buenos Aires: Documentos de la CONEAU, 2000.
- Merton, Robert. *Teoría y estructura sociales*. Mexico DF: FCE, 1964.
- Milano, Marcelo, y Cristina Carvalho. *Organizaciones, instituciones y poder en Brasi*. Río de Janeiro: FGV Editora, 2003.

- . *Organizaciones, instituciones y poder en Brasil*. Río de Janeiro: FGV Ed., 2003.
- Meyer, John. *Psychological Review*. Michigan: Ed. América, 1997.
- Meyer, Heinz, y Brian Rowan. *The New Institutionalism in Education*. Nueva York: University of New York, 2006.
- Meyer, Jhon, y Brian Rowan. "Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony". *The American Journal of Sociology* (1977): 340-63.
- Meyer, Jhon, y Richard Scott. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage, 1983.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gasisa, 2004.
- Milofsky, Carl. *Structure and Process in Community Self-Help Organizations*. Nueva Haven: Yale Program on non-profit organizations., 1981.
- MacDonell, Diane. *Theories of Discourse. An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- North, Douglas. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Temple University Press, 1981.
- Oliver, Chirstine. "The Antecedent of Deinstitutionalization". *Organization Studies* (1992): 563-88.
- Ostrom, Elinor. *An Agenda for the Stydy of Institutions*. Chicago: Public choice, 1986.
- Pacheco, Lucas. *Evolución histórica de la universidad en el Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad del Ecuador-Facultad de Economía, 2011.
- Pacheco, Lucas. *Política económica, un estudio desde la economía política*. Quito: Edic. CODEU, 2011.
- Parker, I. "Lacanian Ethics in Psychology: Seven Paradigms". En Al Gulerce, A. Hofmeister, G. Steauble y J Kaye, edit. *Contemporary Theorizing in Psychology: Global Perspectives*, 233-241. Nueva York: Captus Press, 2005.
- . *Lacanian Discourse Analysis in Psychology: Seven Theoretical Elements*. Lusiana: Theory&Psychology, 2005.
- Parker, Martin. *Postmodern Organization Theory*. Nueva York: Organization Studies, 1992.
- . *Postmodernism and Organizations*. Nueva York: Sage Publications (CA), 1993.

- Pérez-Gomar, Brescia. *La matriz insonora del cambio educativo: la organización escolar. Perspectivas para su investigación*. Concepción: Estudios y Experiencia en Educación, 2008.
- Perkins, James. *The University as an Organization*. Nueva York: McGraw-Hill, 1973.
- Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 1994.
- Parsons, Talcot. *The social system*. Boston: Routledge, 1991.
- Perrenoud, Philippe. *La construcción del éxito y del fracaso escolar*. Madrid: Morata, 1990.
- Perrow, Charles. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Nueva York: McGraw-Hill, 1986.
- . *La sociedad policial, poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Sociología, 1977.
- . *Goals and Power Structures*. Nueva York: Free Press, 1973
- Pinto Molina, María. *Introducción al análisis documental y sus niveles*. Londres: Cline Bingley, 1989.
- Pita, S., y S. Pértegas. *Investigación cuantitativa y cualitativa*. Coruña: Unidad de Epidemiología Clínica y Bioestadística-Universidad Juan Canalejo, 2002.
- Powell, Walter, y Paul DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: FCE, 1999.
- Puñal, Belén. *Presenza e ausencia das mulleres na prensa. Análise do tratamento da prostitución en El País e ABC (1977-2012)* (tesis doctoral inédita). Universidad de Santiago de Compostela. 2015
- Ramírez, René. *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. Quito: Senescyt-Iesalc, 2016.
- Real Academia Sueca de las Ciencias. *Discurso de aceptación de Douglass North al Premio Nobel de Economía 1993*. Discurso, Estocolmo: Real Academia de las Ciencias.
- Reichardt, C., y T. Cook. *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation research*. California: Sage, 1979.
- Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior (RPC-SO-037-No. 265-2012)

- Restrepo, Maria Carolina, y Xiomara Rosero. *Teoría institucional y proceso de internacionalización de las empresas colombianas*. Cali: Universidad ICESI, 2002.
- Rodríguez, María. *El cambio educativo y las comunidades discursivas: representando el cambio en tiempos de postmodernidad. Un viraje en la conceptualización del cambio educativo*. Barcelona: Publicaciones Universidades de La Coruña, 2012.
- Rodríguez Gómez, A. *Metodología de la investigación cualitativa*. Malaga: Aljibe, 1999.
- Romero, Barberis. *Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador*. Quito: Iesalc, 2002.
- Romero, Jorge. “Estudio introductorio”. En Walter W. Powell y Paul DiMaggio, comp. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, de, 1-70. Mexico DF: FCE, 1999.
- Santander, Pedro. *Por qué y cómo hacer análisis del discurso*. Valparaíso: Escuela de Periodismo-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2006.
- Sayago, Sebastián. “La metodología de los estudios críticos del discurso”. En Pedro Santander, edit. *Discurso y crítica social*, 45-59. Santiago de Chile: E. O. C., 2007.
- Schein, Edgar. *The Missing Concept in Organization Studies. Administrative Science Quarterly*. Nueva York: ABI / INFORM Global-Cornell, 1996.
- Shepsle, Kenneth. *Estudiando las instituciones, algunas lecciones del enfoque de la elección racional*. Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2007.
- Schlemenson, Aldo. *Análisis Organizacional y empresa unipersonal, crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- Schwartzman, Helen B. *Ethnography in Organizations*. California: Sage, 1993.
- Scott, Richard William. *Institutions and Organizations*. Oaks: Sage, 1995.
- Searle, J. *La búsqueda del significado. Lecturas de filosofía del lenguaje*. Madrid: Tecnos, 1991.
- Shapiro, Siev. “Educational Change and the Crisis of the Left: Towards a Postmodern Educational Discourse”. En Barry Kanpol y Peter McLaren, edit. *Critical Multiculturalism: Uncommon Voices in a Common Struggle*. Londres: Bergin & Garvey, 1995.

- Shepsle, Kenneth. *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. Nueva York: Agathon, 1986.
- Selznick, Philip. *A lider ançana administração: uma interpretação socioológica*. Río de Janeiro: Editorial FGV, 1971.
- . *TVA and the Grass Grooms: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.
- . *Institutionalism Old And New. Administrative Science Quarterly*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- . *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Nueva York: Peterson and Company, 1957.
- Scollon, R., y S. Wong. "Lighting the stove: Why habitus isn't enough for critical discourse analysis". En Ruth Wodak y Paul Chilton, edit. *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis*, 101-20. Amsterdam: Jhon Benjamins Publishing Company, 2005.
- Scott, Richard. *The Expansion of Due Process in Organizati3n*. Cambridge: Ballinger, 1995.
- Soler Castillo, Sandra. *Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación forma y función*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia , 2011.
- Smyth, Jhon. *A Socially Critical a View of the Self-Managing School*. Londres: The Falmer Press, 1993.
- Steger, Hanns-Albert. *Las universidades en el desarrollo social de la América Latina*. 1974.
- Sylva, Erika. "Ecuador: Género y calidad en la docencia universitaria (2008-2012)". En VV. AA. *Calidad de la educación superior y género*, 391-426. Quito: Flacso, 2014.
- Todorov, Tzvetam. *Simbolismo e interpretación*. Caracas: Monte Ávila, 1981.
- Tomasello, Michael. *Origins of Human Communication*. Cambridge: MIT Press, 2009.
- Tolbert, Pamela. *The Institutionalization of Institutional Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Tyack, David. *Restructuring in Historical Perspective: Tinkering Toward Utopía*. Nueva York: Teacher College Record, 1990.

- Thompson, Edward. *The Making Oftheenglish Working Class*. Nueva York: Random House, 1967.
- Tünnermann, Carlos. *Breve historia del desarrollo de la universidad en América Latina*. . Caracas : CRESALC, 1996.
- Ureta Guerra, Juan. *La lectura crítica de textos jurídicos*. . Bogota: Universitas, 2006.
- Van Dijk, Teun. *Discurso y poder: Contribuciones a los estudios críticos del discurso*. Barcelona: Gedisa, 2009.
- . *Ideología y discurso*. Barcelona: Ariel, 2003.
- Van Dijk, Teun A. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa, 1999.
- . *La ciencia del texto*. Barcelona: Paidós, 1976.
- . “La multidisciplinaridad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad”. En Ruth Wodak y Michael Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*, 143-77. Barcelona: Gedisa, 2003.
- . *Política, ideología y discurso*. Barcelona: Universidad del Zulia, 2005.
- Veblen, Thorstein, y Max Lerner. *The Portable Veblen*. Nueva York: The Viking Press, 1963.
- Villanueva Jordán, Iván. *Acerca del análisis crítico del discurso de Norman Fairclough, metodología para la investigación de género*. Bandeira: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004.
- Villavicencio, Arturo. *La evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública en cuestionamiento*. Quito: Documentos de trabajo del Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012.
- . *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013.
- . *La gobernanza de la acreditación*. Quito: Documentos de trabajo del Instituto IAEN, 2012.
- Weick, Karl. *Educational Organizations as Loosely Coupled System*. Nueva York: Administrative Science Quarterly, 1976.
- . *Organization and the Process of Sense Making*. California: Urvine, 2000.
- . *The Social Psychology of Organizing*. Nueva York: McGraw-Hill, 1979.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. Madrid: FCE, 2002.

- Wodak, Ruth. *¿La sociolingüística necesita una teoría social?* Barcelona: Gedisa, 2003.
- Wodak, Ruth, y Paul Chilton, edit. *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis*. Amsterdam: Jhon Benjamins Publishing Company, 2005.
- Wodak, Ruth, y Michael Mayer. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Woodman, L. "Information management in large organization". En B. Cronin, edit. *Information Management: From Strategies to Action*, 95-114. Santiago de Chile: CECAPI, 1988. Londres: ASLIB, 1985.
- Zucker, Lynne. *Combining Institutional Theory and Population Ecology: Legitimacy, History*. Cambridge: Ballinger Mass, 1989.
- Zurbriggen, Cristina. *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Montevideo: Universidad de la República, 2002.
- . *Estructura y funciones del discurso*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2001.

Sitios web

- Pedone, C. "El trabajo de campo y los métodos cualitativos. Necesidad de nuevas reflexiones desde las geografías latinoamericanas". 04 de julio de 2014. <<http://www.ub.ex/geocrit/sn-57.htm>>. Consulta: 03 de agosto de 2015.
- Rodríguez Romero, María. "Las matemáticas del cambio educativo". 03 de julio de 2003. <<https://books.google.com.ec/books>>. Consulta: 20 de diciembre de 2014.
- Rodríguez U., Manuel Luis. "Acerca de la investigación bibliográfica y documental". 07 de julio de 2013. < <https://guiadetesis.wordpress.com/2013/08/19/acerca-de-la-investigacion-bibliografica-y-documental/> >. Consulta: 02 de febrero de 2015.
- Scribano, A. "Reflexiones epistemológicas sobre la investigación cualitativa en disciplinas sociales". *Cinta moebio* 8:1-20. 03 de junio de 2013. <<http://www.moebio.uchile.cl/08/scribano.htm>>. Consulta: 05 de julio de 2015.
- Vargas, José. "Ensayos de Ciencia Administrativa". <[http://www.uv.mx\(iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf](http://www.uv.mx(iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf)>. 5 de mayo

de 2008. <[http://www.uv.mx\(iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf](http://www.uv.mx(iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf)).
Consulta: 10 de abril de 2015.

7. Anexos

ACD del SNES

ENTREVISTA No. 1. PROFESOR UNIVERSITARIO (D1)

- Edad: 49 años/ hombre / casado / 2 hijos
- 26 años como docente de universidad
- Doctor en Educación
- Máster en Educación
- Tecnólogo Electricidad

-¿Qué opinión tienes del reglamento de escalafón docente en el país y en concreto con relación a los méritos que exige a los profesores para poder promocionar?

En el caso de los ascensos, en el Ecuador era una tradición hacerlos en función de: mientras más envejezco, más asciendo. Soy partidario de la exigencia y de los requisitos mínimos para realizar un trabajo. Creo que el nuevo reglamento tiene un enfoque positivo en el sentido de que ya no es suficiente envejecer para ascender, ahora se requiere un adicional, un valor agregado que en el caso ecuatoriano es una exigencia. Muy exigente.

-Desde tu punto de vista, ¿cuáles son esos requisitos mínimos de los que hablas?

Los requisitos mínimos van en función de diferenciar aquello que se logra con el tiempo mediante esfuerzo y aquello que se obtiene solamente por el hecho de que ha pasado el tiempo, en nuestro país ha sido una tradición que los ascensos universitarios y a nivel de colegios, de los docentes en general, haya sido por el paso del tiempo. Así vemos que: los docentes que tienen de 5 a 10 años son profesores "A", los de 10 a 15 años son "B", y así han sido siempre los escalafones.

-¿Entonces, esto significa que el único mérito de un docente era aguantar en la contratación, en la misma empresa, en la misma universidad?

Sí, desafortunadamente esa era la tónica; más adelante, incluso un poco antes de este nuevo escalafón, se incluyeron nuevos requisitos en función a que no solo era suficiente el paso del tiempo y envejecer, sino esforzarse para obtener un beneficio, para obtener un ascenso.

-¿Dices que crees que es muy exigente?

Esa es la segunda parte, en la que yo cuestiono a algunos de ellos, por ejemplo, la calidad se la mide excesivamente en términos de obtener cierto tipo de titulación. Se ha diferenciado, se le ha dado un valor exagerado a un área o a un cierto nivel, y no

necesariamente de conocimiento, sino de una élite académica, una élite intelectual, a la que se quiere pertenecer y yo cuestiono eso.

En otras palabras, queremos parecernos a otras universidades líderes; en qué, en escribir artículos, claro que escribir artículos es bueno, pero el nuevo reglamento de escalafón prioriza escribir artículos en ciertos grupos de poder intelectual para de esta manera subir en el escalafón; yo no estoy de acuerdo con esto, desde mi punto de vista es doblegarnos, subyugarnos ante un grupo de poder y eso no lo acepto.

-¿Crees adecuado que para ser profesor titular se exija al docente una maestría afín al área en la que imparte la docencia?

Muy a mi pesar creo que sí, y le explicaré en dos partes: la primera es por la reglamentación y, por lo tanto, se la tiene que cumplir. La segunda sería, si yo doy clases en la universidad debo tener una maestría afín a la materia que imparto, aunque se debería tomar en cuenta también la maestría en educación, ya que esta incide en la formación de los estudiantes y el objetivo del docente es hacerse entender, por tanto debería ser reconocida.

¿Cómo te sentiste cuando el discurso de los entes de control hablaba de las maestrías en educación?

Bueno, tenemos que reconocer que la carrera docente sufrió una depreciación, un desprestigio por culpa de los gobernantes que pagaban sus favores a quienes acompañaban en las campañas poniéndolos como educadores y esto se refleja hoy cuando se escucha: “Maestría en docencia no vale”, pero si se lo ve con seriedad, con calma y responsabilidad, se la podría poner y aceptar, ya que no quiero ser segregado o mal visto.

-¿Cómo valoras que el reglamento ya no solo pida maestrías, sino también un doctorado?

Cuando el Gobierno presentaba y socializaba lo que hoy se conoce como Ley de Educación Superior, formé parte de esta actividad, en ese momento me surgieron dos interrogantes: la primera, acerca del título de doctorado y es que el reglamento decía: *“Los títulos de doctorado obtenidos hasta la fecha serán reconocidos directamente, pero los que continúan tendrán que someterse a esta nueva reglamentación y si están trabajando en una universidad y ya tienen el título ganarán como profesor titular uno”*, en este artículo claramente se tenía prioridad por los que no eran ecuatorianos, y el segundo fue acerca del salario, en el artículo uno decía: *“ningún profesor universitario ganará más que un Ministro de Estado”* a lo que discrepé, con el argumento de que para ser profesor titular se necesitaba haber escrito libros, tener artículos indexados en revistas acreditadas, además de los estudios requeridos, y aun así nunca ganaría como un Ministro de Estado, que es nombrado directamente. No estaré de acuerdo que este sea el primer artículo y sería mejor plantearlo de diferente manera para no sentirlo como una bofetada para los profesores.

-¿Crees que en el escalafón se valora más si tienes un título de máster o de doctor de alguna universidad específica?

Pues bien, los evaluadores quieren que nuestras universidades progresen al igual que las líderes del mundo y eso me parece muy bien, pero desde un enfoque particular que los beneficie a ellos, porque si revisamos la ley está ajustada a lo que ellos son.

Por ejemplo los requisitos para el reconocimiento de títulos dice: *“Serán reconocidos los títulos siempre y cuando el asistente haya ido al ochenta por ciento de clases o haya viajado un acumulado de 180 días durante su doctorado”*, yo creo que fue hecho al ajuste de ellos, esto quiere decir que fue hecha la ley y el desaguadero.

-¿Entonces tú lo que terminas sintiendo es una desconfianza hacia un reglamento que está marcando tu vida profesional?

No la desconfianza total, estoy de acuerdo con el fondo, ya que hay matices de flagrante acomodo para ellos.

-¿Por qué crees que el escalafón envía a los profesores universitarios a hacer doctorados, qué crees que se busca con esto?

Sé que hacer un doctorado no va a aumentar ni un solo dólar en mi sueldo, para aspirar a un nuevo sueldo debo haber escrito artículos dentro de ciertos grupos económicos e intelectuales y haber dirigido tesis doctorales. El título es un requisito más a cumplir, sé que para ser rector el doctorado es un requisito, mas no aspiro a ser rector, sino que lo hago por amor propio.

Revisando algunos acuerdos y documentos sé que el ascenso inmediato que me da el doctorado en términos económicos es de unos 400 dólares al mes, ya que ni para profesor principal me sirve el título.

-¿Qué opinas cuando el profesor, en vez de dedicarse a la investigación, que es lo que se enseña cuando se realiza el doctorado, solo se dedica a la docencia?

Es un conflicto a nivel personal, pero un conflicto en el buen sentido de la palabra, acerca de dónde sería más útil. Me gustaría dar horas de clases. Pero de lo que he conocido en la educación en América y Europa me he encontrado con grandes diferencias, ya que se va a desperdiciar todo ese bagaje de formación en investigación y reflexión, al ya no ver solo el árbol sino el campo, probablemente sirva más como investigador y este es un conflicto. Pero en definitiva, soy como un soldado que sirve donde lo manden, en este caso donde me envíe la universidad, donde sea más útil.

-¿Crees que estos aspectos de la docencia y la investigación inciden en la calidad del profesor?

A muchos compañeros sí les ha afectado ya que tienen que eliminar algún tema para hacer investigación y ubicarle horas a la vinculación.

-¿Crees que eres mejor profesor cuando te dedicas a la docencia y a la investigación?

Sí, porque es una oportunidad de aprovechar el trabajo con los estudiantes, de cultivar en ellos el interés por algo y esto, a la vez, es una fuente de información para mí.

-¿Cómo valoras que se premien las publicaciones en revistas indexadas con alto impacto y que esto represente un índice de calidad en las universidades?

Creo que es doblegarnos ante el poder intelectual. Les estamos asignando a ellos un valor que a mi criterio –dudo mucho que lo tengan–, tienen la sartén por el mango

para decidir quién publica y quién no, ya que cuentan con el poder de manejar la empresa y manejar el intelecto para su beneficio económico.

-¿Has recibido apoyo de la universidad para tu desarrollo intelectual?

Sí, mucho apoyo, más tarde que temprano, pero lo he recibido. La universidad conmigo ha sido benigna y materna, porque ha cubierto todos los gastos de mi proceso de formación intelectual.

He recibido ayuda del Estado, sí, mas no del Gobierno, ya que de este ha puesto muchas trabas en mi caminar intelectual. Mi mayor agradecimiento es con la universidad.

-¿Crees que nos ayudará el reglamento de escalafón docente para mejorar las instituciones universitarias o crees que será una soga al cuello?

En el reglamento de escalafón existen cosas positivas y negativas, ya que en este también se le rinde pleitesía. Existen otros mecanismos de la medición de la calidad y de la excelencia. Existen grandes profesores los cuales jamás han escrito en revistas de alto impacto, pero han formado a profesionales destacados en el país. Ante esto creo que se debe de dar libertad para escribir en distintas revistas de Latinoamérica y del mundo ya que a fin de cuentas esto es necesario para llegar a la excelencia en la educación.

ENTREVISTA No. 2. PROFESOR UNIVERSITARIO (D2)

- Edad: 55 años/ hombre/ casado/ 3 hijos
- 15 años como docente universitario
- 20 años en administración
- Maestría en Administración
- Maestría en Turismo
- Especialista en Procesos Educativos
- Diplomado en (...) de procesos
- Diplomado en Control Interno

Es algo que nos permite dentro de este estudio visualizar o plantear una entrevista a un profesor universitario, que desde una mirada crítica poco legitimada con toda su información académica, no es un profesor al que nosotros podemos decirle que no ha estudiado, no ha mejorado o no ha participado. Hay una legitimación y su formación, aparte de su desempeño en la administración privada, de alguna manera suelen ser los puntos blandos a ser tomados en cuenta para atacar a la educación superior o a los profesores. Pero es que este profesor no ha hecho nada en la vida, lo suyo ha sido todo teórico, entonces esta señora tiene la convergencia de todos esos elementos y se pone robusto para el tema de los puntos blandos o de los sectores blandos en los profesores.

-¿Qué opinión tienes del reglamento de escalafón docente aprobado y elaborado por el CES, con relación a los méritos que se piden dentro del reglamento para poder promocionar dentro de la carrera académica?

Pienso que el reglamento es muy bueno porque ya contamos con una ley que especifica la escala de desarrollo profesional a nivel universitario, la misma que debemos seguir. Creo también que tiene algunas falencias ya que al haber incursionado en la vida práctica, se sabe que no todo es teoría, no solo debe ser un asunto académico sino también debe tener una trayectoria en la aplicación de la vida real de esa teoría. En alguna ocasión en una conversación decía que en el asunto del mérito deberían valorarse las dos cosas; es decir, la experiencia y la trayectoria profesional junto con el desarrollo académico, las dos cosas a la vez, no terminar con una y empezar con la otra. Yo he tenido esa oportunidad, porque a medida que me desarrollé académicamente, veía como funcionaba en la práctica. La ventaja mayor, fue que trabajé para un consorcio. Este consorcio tenía cerca de treinta y cinco empresas, por tanto, podía ver la variabilidad de la teoría. En algunas ocasiones funcionaba y en otras no, esto me dio una mayor visión de los ajustes teóricos que tenían que hacer en cuanto a su cumplimiento.

¿Qué crees que se debería valorar en concreto?

Yo diría que en un 50 % la teoría, y el otro 50 % la aplicación de esa teoría en la práctica profesional.

Yo soy ingeniero industrial y conozco sobre estudio del trabajo y he hecho investigaciones sobre eso, pero si nunca hubiera realizado un estudio de trabajo en la práctica, bajo condiciones singulares desde el punto de vista científico, sino solo desde el día a día, eso me da una mayor experticia de ver realmente la cultura, los problemas que hay, analizar cómo la teoría se distorsiona un poco de la realidad, especialmente en asuntos humanos. Si yo puedo singular algo, pero la vida práctica tiene otras variables, por tanto creo, que si bien es cierto que debe tener una trayectoria curricular a nivel de educación, también debería medirse una aplicación de esto en la vida práctica, y a nivel de las escalas de las empresas. No es lo mismo hacer una aplicación pequeña, una mediana o una grande, es decir, es diferente y tiene sus diferencias.

¿Crees adecuado que para ser profesor titular se exija al docente una maestría afín al área en la que imparte la docencia?

Yo diría que sí y quizá no. Por qué sí; porque creo que a diferencia de otras opiniones el mundo cada día se va especializando más, no creo en lo generalista. Considero que con la tecnología cada día se profundiza más el conocimiento, uno tiene que especializarse más porque en la generalidad se pierde. Por tanto pienso que debemos ir a la par con la especialidad. Por otro lado, la ciencia va creciendo y la tecnología apoya a incursionar en cualquiera de sus ramas y si conceptualmente tengo claro cómo realizar la investigación y cómo realizar la aplicación de lo práctico tengo una ventaja profesional. En mi trabajo tenía que diseñar sistemas y organizaciones, debía tratar con todo el mundo. Por ejemplo, el consorcio tenía el hospital “Omnihospital”, entonces entre mis funciones tenía que diseñar las políticas, procedimientos, estructura organizacional del hospital, además de ver las políticas y los procedimientos médicos en asunto de cirugía. En “La Universal”, empresa chocolatera tenía que relevar la formulación y eso obviamente era un activo para la empresa; además de ver las diferentes variantes de formulación, allí trabajaba con ingenieros químicos, de manera que tenía que conocer o entender como ellos pensaban para poder delinear esos procedimientos y ponerlos en blanco y negro. Por otro lado trabajé en la compañía azucarera “Valdez”, donde hacían caña, allí tenía que conocer y trabajar con los ingenieros agrónomos, meterme al campo y ver el desarrollo de los diferentes tipos de cultivos, adicional a ello había un taller mecánico con cerca de casi 700 maquinarias, donde debía tratar con los ingenieros mecánicos, conocer sobre los inventarios, conocer sobre el mantenimiento, etcétera.

Eso debemos conocer para poder tratarlo y creo que estamos en capacidad de eso, entonces ese esquema rompe la especialidad porque la especialidad me limitaría a ese tipo de trabajo.

¿Cómo interpretas el que exijan dentro del reglamento de escalafón tener un doctorado, y por qué su importancia?

Si lo miramos desde el punto de vista de hacer ciencia, de generar conocimiento, más que hacer ciencia, creo que es correcto tener un doctorado, porque realmente ahí es donde se generan nuevos conocimientos. En una de las respuestas anteriores dije que la experiencia y la práctica tiene su valor, y para mí esto es muy importante en un mundo lleno de incertidumbres; entonces en este mundo de incertidumbres muchas

veces la teoría queda relegada, dando paso a la intuición, a la percepción y a la experiencia que una persona tiene para tomar decisiones. Por otra parte, pienso que sí debe exigirse un doctorado para así dar paso a la generación de nuevos conocimientos.

¿Crees que influye el lugar de donde procede tu título académico?

En este sector del mundo sí tiene un peso y un peso bastante fuerte, o sea acá sí se da un peso a la titulación y al lugar dónde se adquirió el título. Siempre lo digo, “eso tiene su peso hasta que llega la titulación y queda de lado el lugar de la titulación cuando se tienen que hacer evidentes los grados de conocimiento”. Por ejemplo, los graduados en universidades politécnicas son muy buenos en la teoría, pero en cuanto a la toma de decisiones, entonces se quedan muchísimo.

Trabajé más de 20 años con gente graduada como técnicos, y cuando se los pone a resolver un problema matemático, físico o estadístico, son una máquina, pero cuando le dice: “resuélveme este problema”, eso es otra cosa.

En mi caso personal, y de acuerdo a mi experiencia no ha tenido peso, aunque tengo titulaciones reconocidas por la SNNA, pero no están en el ranking que normalmente se tiene. No he tenido mayor problema cuando he presentado mi hoja de vida, en lo absoluto, más bien la titulación que tengo de acuerdo a la hoja de vida ha sido más que suficiente.

¿Conoces el caso de otros compañeros que han tenido problema porque su titulación no viene de una universidad que no es reconocida, y eso qué te parece?

Sí conozco, y me parece que esto no debería ser así, porque desde muy joven aprendí que al profesional no lo hace la universidad, sino el mismo.

Yo puedo estudiar en cualquier universidad y la universidad me da un conocimiento básico, no me va a dar nunca todo. Por tanto, yo aprovecho ese conocimiento básico y lo profundizo, pero eso ya es asunto de cada persona, o sea, eso quedaría en lo personal. Por ello, el grado que yo me explayo en conocer y profundizar el conocimiento básico, en estudiarlo y en investigarlo y llevarlo a la práctica, ese tiene mayor peso.

¿Cómo valorarías a un compañero de universidad que solo quisiera dedicarse a la docencia y no a la investigación, ignorando el reglamento del escalafón?

Creo que el docente también debe ser un investigador, porque repetir el conocimiento de otro sin hacer ni un solo análisis o poder cuestionarlo, como que no tiene mucho sentido. Desde que yo entro a un aula de clase lo primero por hacer es investigar y valorar a todos mis estudiantes. Voy a citar un ejemplo, en una de las empresas que trabajé, había un problema muy serio en cuanto a la dirección. Todos los que trabajaban ahí a nivel directivo, empezando por el director del departamento y los jefes departamentales, eran graduados en universidades técnicas, las más prestigiosas de este país. Cuando se les realizó un análisis psicológico para determinar su capacidad de resolución de problemas matemáticos y de problemas químicos, dependiendo de un coeficiente intelectual arriba de la médula, pero en transmitir órdenes o en receptarlas, dieron extremadamente bajo. Así, se pudo llegar

a algunas conclusiones, de hecho alguna vez sugerí se realizé aquí en la universidad ese tipo de estudio.

¿Qué opinas de un profesor que solo quiere dedicarse a la docencia y no a la investigación?

No debería ser docente.

¿Que opinión tienes que en el escalafón se nos mida y se nos valore por el número de publicaciones en revistas de alto impacto?

No estoy de acuerdo, porque de acuerdo a mi experiencia, o tienes influencia para publicar o no te publican. Ahora en asunto de comunicación es un poco triste,

Si yo hago una investigación y no tengo medios o influencias para que se le preste atención, no veo que haya una verdadera valoración del conocimiento, sino más bien del grado de influencia para poder darle una prioridad.

Te explico mejor; yo soy profesor de la Universidad Estatal de Milagro y hago una investigación, y otro profesor de la Universidad de Harvard hace otra investigación, a mí no me la van a tomar en cuenta, esa es mi experiencia.

¿En qué sector estás publicando o en qué sector intentas publicar en concreto?

A nivel del país y, en especial en el Guayas; normalmente en el sector del turismo.

¿Tú has recibido apoyo de la universidad para tu desarrollo profesional?

Sí, siempre. Yo he tenido una política, toda mi educación me la he pagado yo, aun en las empresas que me han ofrecido apoyo no lo he utilizado. En esta universidad hubo tres personas que empezaron con la locura de los doctorados: Fabricio Guevara, Richard Ramírez y... Hemos sido los tres locos de esta universidad, y cuando ustedes empezaron yo ya tenía tres maestrías y hay un cuarto título que soy egresado y es porque toda mi vida me la he pasado estudiando y Fabricio, aun como persona y más como rector, siempre me ha apoyado, de hecho creo que han pasado ya 3 o 4 años donde se ha aprobado los montos de la beca y no las he utilizado.

¿Tú crees que el Gobierno te ha apoyado?

Sí, toda mi vida he estudiado en universidades públicas y tengo los mejores recuerdos de esas universidades, es más, creo que tengo un compromiso moral con la universidad pública, porque ella me dio todo, entonces tengo que ser grato y retribuir a la universidad todo lo que me ha dado.

¿Crees que el escalafón debería mejorar en algo, o lo ves como pálido para empezar y los cambios tendrán que empezar cuando esta etapa esté ya madura?

Creo que el escalafón es bueno, la implementación es baja, yo no creo en los milagros ni en lo genios, yo creo en los procesos. O sea a mí nadie me convence, por mi experiencia sé de conocimiento teórico. Este tiene que ir bajo un proceso y creo que el escalafón lo han tirado para que se salve quien pueda, y lo que estoy viendo es que, así como están las cosas, nadie se puede salvar. Entonces es necesario ir a un proceso del escalafón de implementación que permita crecer porque, ¿cuál es el propósito del escalafón?, el escalafón ahora para mi está haciendo una disgregación

de gente, cuando lo que creo que el escalafón debería contribuir es al desarrollo, a una clase en este caso docente para que se sienta bien como docente y se desarrolle.

¿Crees que esto sería bueno y malo?

Si, y lo que es para mí, va a haber un fracaso porque nadie va a poder cumplir con lo que el escalafón dice.

Es un trato injusto lo que está haciendo el Gobierno, donde va a beneficiar a unos cuantos privilegiados que proceden de otra historia y que han podido estudiar en centros privilegiados, aquí en centros del Ecuador o en el extranjero.

¿Cómo valoras que la universidad no sea crítica con la falta de proceso?

Es que la universidad ecuatoriana perdió hace mucho tiempo su concepción universitaria, sencillamente somos tecnológicos o cualquier otra cosa.

Para mí la universidad es la fuente del debate, de la crítica y de la discrepancia de los distintos puntos del cuestionamiento, porque eso es lo que nos hace crecer. Ahora no existe esa universidad en el país, ahora ya no se tiene a gente con capacidad crítica.

ENTREVISTA No. 3. PROFESORA UNIVERSITARIA (D3)

- Edad: 67 años/mujer/casada/con hijos
- 20 años como docente universitaria
- Educadora Parvularia
- Licenciada en Educación Parvularia
- Diplomada en Inteligencia Emocional y Desarrollo del Pensamiento
- Especialista en Docencia Universitaria
- Magíster en Gerencia Educativa Abierta

¿Qué opinión te merece el reglamento de escalafón docente, en concreto con relación a los méritos que nos exigen para promocionar, que son: la formación, la investigación y las publicaciones?

Hablando del reglamento de escalafón docente que es una normativa que regula el accionar de las instituciones de educación superior en cuanto a la selección, organización, ingreso de los docentes en la dedicación, en la movilidad, la capacitación, el perfeccionamiento e inclusive hasta la jubilación. Yo considero que este reglamento es claro, en cuanto a lo que el docente debe ir practicando para lograr el ascenso y la promoción, porque el docente debe actualizarse, porque es el profesional que tiene a su cargo el elemento humano que es lo máspreciado de esta sociedad. Entonces, sí son importantes estas exigencias para que el docente no se quede con lo que aprendió en su época, sino que como la sociedad va evolucionando, también nosotros tenemos que ir evolucionando en cuanto a las nuevas teorías de aprendizaje, en cuanto a las nuevas estrategias didácticas, cómo ha evolucionado el estudiante, cómo ha evolucionado la sociedad, entonces tiene que haber una coherencia.

La valoración es positiva en el momento en que nos motiva a ser cada vez mejores.

-¿Crees adecuado que para ser profesor titular se exija al docente una maestría afín al área en la que imparte la docencia?

Generalmente las clases que uno imparte están en relación con el título de tercer nivel, ya que es lo que te da la experiencia, la experticia con las prácticas pre-profesionales con todo lo que tú incursionas, con los cursos que has realizado de preparación y capacitación docente.

Yo considero que la maestría es como un complemento y te lleva más a la investigación, pero los conocimientos de la experticia te lo da el título de tercer nivel y las asignaturas que impartes están acorde con ese título.

No estoy de acuerdo en que sea del área del conocimiento la maestría.

-¿Qué consecuencias va a tener entonces un reglamento que está exigiendo eso con lo que tú no estás de acuerdo?

La consecuencia es que este reglamento va a tener algo que está exigiendo y que no tenemos en este país, no vamos a tener docentes con la maestría en el área de conocimiento, entonces cómo nosotros vamos a poder dar respuesta a los indicadores de docentes titulares con maestría en el área de conocimiento. Partiendo de ahí las carreras tienen un déficit en ese sentido.

Creo que es injusto en el momento que no te dan las herramientas para que puedas incursionar o puedas aspirar a un nombramiento, entonces no va a haber equidad, en ese sentido hay discriminación porque el docente se ha esforzado en tener una maestría entonces eso debieron haberlo tomado en consideración.

¿Qué opinas que se exija un doctorado PhD?

Para poder gerenciar una institución se necesita la experticia de investigación que se da en un doctorado, de conocer los momentos que vive el país y las necesidades que requiere la sociedad y creo que va más direccionada a quien quiera ser autoridad en una universidad.

¿Crees conveniente que los docentes se dediquen o solo a la docencia o solo a la investigación, según su nivel formativo y según su área de investigación?

Sí, estoy de acuerdo, pero también tengamos presente que todo docente debe ser investigador.

¿Crees que el lugar de dónde procede el título del docente tiene importancia?

Yo considero que no debería ser así, ya que entonces creeríamos que los estudiantes que procedan de universidades con categoría A o B, van a tener mayores oportunidades o mayores reconocimientos, ya que influye más el tipo de estudiante que haya sido para obtener este título.

Entonces para mí es negativo, porque se estaría discriminando el título de una universidad que no sea considerada en los parámetros que disponga la SNNA.

-¿Cómo valorarías que el profesor decida dedicarse solo a la docencia o a la investigación, sabiendo que si solo te dedicas a la docencia no vas a poder hacer ascender en el escalafón, el cual te pide formación, docencia e investigación?

Me parecería mal que el docente solo quiera docencia o solo quiera investigación. Yo sí considero importante que se dediquen a las dos cosas por igual, así no sean PhD.

-¿Crees que los aspectos, de exigencia del reglamento, en cuanto a ocuparse de la formación académica; dar clases y hacer investigación, inciden o influyen en la calidad como docente?

Inciden indudablemente en la calidad como docente porque con las exigencias de hace 20 y 30 años, no teníamos una actualización constante. Estas exigencias te hacen ser mejor docente y esto repercute en tu vida diaria, en las aspiraciones y en los logros que tú quieras realizar. Aunque con todas estas exigencias que se están dando en la actualidad, que el docente está tan ocupado en prepararse, en reunir papeles, en emitir informes, en cumplir con todas las exigencias que prácticamente la

educación no se está dando, no hay coherencia en esto, ya que el tiempo no alcanza para evaluar a los estudiantes.

Por lo tanto, el escalafón está originando unas exigencias que van en detrimento de la calidad del profesor y repercute en los estudiantes.

-¿Cómo valoras que premien las publicaciones en determinadas revistas, llámense estas ISI o SCOPUS o publicarlas en unas revistas que no sean estas?

Debe existir el acceso libre para que tu publiques donde quieras publicar, de acuerdo al esfuerzo y sacrificio que hagas para cumplir con todas las exigencias requeridas.

¿Has recibido apoyo de la universidad para tu desarrollo profesional?

Claro que sí, he asistido a seminarios, a talleres de redacción, a seminarios de investigación para poder publicar los artículos, y también recibí el apoyo al realizar mi maestría. He trabajado en una universidad que siempre ha invertido en la formación de sus docentes.

¿Ha recibido ayuda por parte del Gobierno?

Directamente del Gobierno no y no me hacía falta ya que tenía el apoyo de mi universidad y no lo veía necesario.

ENTREVISTA No. 4. PROFESORA UNIVERSITARIA (D4)

- Edad: 58 años/ mujer
- 16 años como docente de universidad
- Licenciada en Enfermería.
- Especialidad en Salud Comunitaria.
- Maestría en Salud Comunitaria.
- Diplomada en Curriculum por Competencias.
- Maestría en Docencia y Curriculum.
- Actualmente realiza estudios doctorales en Ciencias de la Salud.

-¿Qué opinión te merece el reglamento de escalafón docente con relación a los méritos que nos exigen para promocionar dentro de la carrera académica que son: la formación, la investigación y las publicaciones?

Me parece que es un documento muy bien elaborado, en el que se norman todos los elementos que se requieren para ejercer una docencia de calidad y para que el profesor pueda hacer carrera en su trabajo. Pienso que tiene todos los elementos y lo ideal sería que se pudiera aplicar, pero en nuestra realidad en el reglamento se queda gran porcentaje en la parte lírica, o sea, el reglamento puede ser aplicable en una situación en la cual los recursos económicos, institucionales, específicamente e incluso los bibliográficos, nos permitan asignar las horas a los docentes para que cumplan como dice el reglamento, y está bien, va de menos a más de acuerdo a la escala que se va incrementando tiene relación con la experiencia que el docente va adquiriendo y la producción científica que va realizando, pero repito, solo queda en un discurso bonito que podría ser aplicable, con otras condiciones económicas y de políticas externas. Las políticas nacionales deben redireccionarse para que el reglamento sea más aplicable. Este reglamento mata a muchos docentes o pone una debilidad mayor en aquellos profesionales que hacen bien su trabajo, entonces esas son las situaciones que en este país han desmotivado la calidad de la docencia.

-¿Crees que los gobernantes que crean una norma imposible de cumplir están cometiendo una injusticia?

Creo que sí, implementaron la norma con base a unos parámetros de calidad que son válidos, pero digo injusticia porque el reglamento debió ser gradual, hacer las reformas cada uno o dos años para ver cómo vamos y con esto también dar la apertura a las maestrías, pero por el contrario, se bloqueó la apertura de maestrías y hasta la fecha el CES pone muchas trabas, seguimos con eso de que no hay voluntad, no hay esa predisposición para habilitar el proceso. Este Gobierno le tiene que dar prioridad a la formación de los docentes, permitiendo que las universidades oferten sus maestrías, que realmente se facilite este proceso de la implementación de los laboratorios y recordar que el problema no es solo de la universidad sino del país.

-¿Cómo interpretas que se exija que los docentes tengan un doctorado?

Creo que esa es la injusticia más grande del mundo, pienso que eso debió haber quedado a criterio de cada docente, como una motivación y que cada uno se ponga la exigencia hasta dónde quiere llegar ya que no todos tenemos un presupuesto para seguir un doctorado. La universidad está ayudando con becas en esta titulación, pero bien sabemos que no es en todas las áreas, sino solo en las que son factibles y en el área de Salud no se ha podido, y bueno los que se han preparado para seguir con la docencia son muy escasos.

-¿Por qué crees que la universidad hace una réplica del reglamento de escalafón docente que rige el país?

Porque lamentablemente vivimos en un país que habla de mucha democracia, pero tiene que regirse a la norma, caso contrario no tendremos el apoyo. Para sacar un concurso, para tener un reglamento nuevo debemos presentarle al CES para ver si te aprueban lo que se está haciendo.

¿Crees que influye el lugar de donde procede tu título de Máster o Doctorado?

Con esta norma acerca de que la universidad tiene que ser reconocida, creo que es una discriminación. Pienso que con las maestrías no depende mucho de la universidad, sino más bien con los doctorados es que se da esta discriminación. Creo que para iniciar deben ir aceptando lo que la gente puede traer y de apoco vayan aumentando las exigencias, el problema es que se la pone de forma tácita y ahí es donde yo encuentro las incoherencias, las inconsistencias y la dualidad en los discursos.

-¿Cómo ves que un profesor se quiera dedicar o solo a la docencia o solo a la investigación?

Yo creo que todo ser humano es feliz y disfruta el máximo de su potencial cuando hace lo que le gusta. Por ello considero que el reglamento debería dar esa oportunidad, si quiero ser un excelente docente debo mejorar mi metodología en el área específica del conocimiento, sin que se obligue a la investigación científica como tal. Sé que pueden existir docentes e investigadores, pero esto no puede ser la masa, no estoy de acuerdo con eso, porque tendemos a caer en lo poco ético.

-¿Crees que cuando se tiene un reglamento que nos plantea requerimientos que están por encima de nuestras posibilidades, esto nos conducirá a una falta de calidad y a estar más cerca de una universidad de apariencia?

Claro, seguro que sí.

-¿Cómo valoras que se nos exijan publicaciones en revistas de alto impacto?

Creo que eso es más grave todavía, ya que nosotros como UNEMI no hubiésemos logrado publicaciones en revistas de alto impacto sin la ayuda de profesores extranjeros invitados, ya que aparte de que se necesita presupuesto es necesario también esa visión universal. También recordar que publicar en estas revistas no es gratis, se tiene que pagar para ser tomados en cuenta, además que el nivel de rigurosidad científica es muy exigente y si no contamos con los recursos no se puede lograr.

¿Ha recibido usted apoyo por parte de la universidad?

No, nunca. Cuando intenté pedir ayuda me la negaron. La ayuda que he recibido son los permisos por parte de los que dirigen la universidad.

¿Ha recibido usted apoyo por parte del gobierno?

No, tampoco, sino más bien recibí ayuda de entes internacionales, como es la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con una media beca.

ENTREVISTA No. 5. (R1)

PROFESOR UNIVERSITARIO

RECTOR DE IES

–Edad: 62 años/hombre

-¿Qué opinión le merece el reglamento de escalafón docente en concreto con relación a los méritos que se exigen a los profesores?

En la parte general estoy de acuerdo con un reglamento de escalafón docente, ya que antes no había uno a nivel general, sino que cada universidad se manejaba con la libertad que tenía para trabajar. Claro está que no estamos de acuerdo con algunos puntos del reglamento, como que se está tomando en cuenta méritos que no están de acuerdo a nuestros medios, a nuestras posibilidades y realidad, para que se tenga en cuenta realizar en lo posterior alguna posible corrección u observación y recordar que esto no es culpa del Gobierno, del Estado o de la Universidad, sino de que se manejó este proceso tan pausadamente, tan estancadamente que no se ha pensado enviar a los docentes a prepararse fuera del país.

-¿Está de acuerdo con que se exija a los profesores tener una maestría afín a la docencia que imparte?

Estoy de acuerdo con las maestrías, pero se debe dar tiempo para obtener las exigencias que pide la ley, aunque sí hay profesores que están saliendo a prepararse fuera del país o a su vez poner alguna cláusula para cuando no exista personal para dar esa materia.

-¿Cree que la universidad va a tener ese grado de libertad o autonomía para no cumplir la exigencia del escalafón y así apoyar a los profesores sin ese nivel de exigencia?

Debe dosificarse para que el acompañamiento pueda ir en conjunto como se vaya avanzando y con esto saber de la realidad de los docentes en cada universidad.

¿Entonces también es difícil traer a personas que vengan a estos lugares para formar y apoyar a los compañeros?

No quieren venir a trabajar en lugares que no sean céntricos como Quito o Guayaquil ya que no se acostumbran, en especial cuando llegan de Europa.

¿Cree que es una injusticia que se pida algo que es imposible que se cumpla como ocurre con el reglamento?

Estoy de acuerdo que se debe exigir, pero se debe tener una válvula de escape donde las autoridades podamos tomar decisiones. Yo creo en el reglamento y lo empleo.

-¿Qué le parece que también tenga influencia el lugar de procedencia del título?

Lo que pasa es que estamos siguiendo solo el conocimiento, el ranking; cómo podríamos pensar que alguien que viene de una universidad del exterior es más valioso que alguien que estudia en el país; creo que se debería medir el conocimiento.

-¿Estaría de acuerdo si los profesores deciden seguir solo la docencia o la investigación?

Claro, el profesor tiene que ser libre y decidir si quiere dedicarse solo a la docencia o a la investigación.

-¿Cómo ve usted la reacción de los docentes al saber que tienen que hacer doctorados?

Muchos lo hacen solo como una oportunidad para mejorar su estándar de vida, para cumplir un requisito más que pide el reglamento. Para esto la gente busca lugares más cercanos a su país para realizarlos y si salen a Europa vienen con otra mentalidad y buscan trabajar.

-¿Qué es lo que exigiría para que la calidad de la docencia sea mayor?

En primer lugar la sinceridad del docente, que tenga la vocación y el conocimiento para trabajar en el lugar donde se sienta a gusto. También darle oportunidad a nuestra gente para que salga a prepararse en otros países.

-¿Considera que el reglamento busca favorecer a los extranjeros que han llegado en estos últimos años, porque son ellos quienes pueden cumplir con estos requisitos?

No, esto de los extranjeros que han llegado es discutible ya que nosotros también hemos enviado personas a sus países y muchos de ellos vienen a aportar y quieren trabajar. Repito, yo no estoy en desacuerdo con los extranjeros que vienen siempre y cuando vengán a hacer lo que hay por hacer y no a imponer.

-¿Las universidades tienen dinero para ayudar a sus profesores en su formación académica?

Sí, pero no la cantidad que se necesita ya que en Ecuador las universidades han sido administrativas y no académicas.

-¿Como autoridad en la actualidad te agobia la normativa?

No, de ninguna manera. Más bien la veo con perspectiva de mejorar y salir adelante, porque pienso que las cosas se están haciendo bien y debemos ir *mejorando en las áreas más críticas, que desde mi punto de vista es la docencia.*

-¿Cómo ha reaccionado el docente al escalafón en términos del cumplimiento a los artículos?

No han cumplido, a muchos los hemos preparado con cursos, enviándolos al extranjero, pero no están cumpliendo.

¿Cuántas personas trabajan en esta universidad?

Tenemos 800. Tenemos profesores titulares 97.

ENTREVISTA No. 6. PROFESOR UNIVERSITARIO (R2)

EX-RECTOR DE IES

- Edad: 65 años/ hombre
- Historiador, político, ideólogo
- Licenciado en Ciencias de la Educación
- Doctor en Ciencias de la Educación
- Máster en Historia Comparativa
- Doctor PhD. En Historia Moderna por la Universidad de Oxford

-¿Qué opinión tiene usted respecto al reglamento de escalafón docente, en concreto cuando hace relación a los méritos que se le exige a un profesor para promocionar?

Todo el esquema del reglamento está inserto en una concepción autoritaria de la universidad y por autoritaria, además burocrática. No es un reglamento que considere temas académicos como los centrales, sino el cumplimiento de trámites administrativos, mejor si están controlados desde arriba y mucho mejor si los controla directamente el Gobierno ecuatoriano. Entonces, el reglamento está hecho para controlar la universidad y para poner un detente a los docentes en el ejercicio de su cátedra y de su libre expresión como académicos. Los mecanismos son muy diversos y el objetivo es ese. Por otro lado, refleja una ignorancia profunda de quienes dirigen el sistema de educación superior ecuatoriano sobre cómo funciona este sistema nuestro y, sobre todo, cómo funcionan los sistemas sanos del resto del mundo. Hay una obsesión reglamentarista que lo que pretende es el control del profesor al universitario.

Los méritos se transforman en el cumplimiento de requisitos, la obsesión fundamental son los tales artículos indexados, creo que soy de los ecuatorianos que más los tiene. Lo que uno debe producir como académico es lo que el país necesita, no lo que reconocen los círculos internacionales que están demostrado que son solo un negocio como mérito académico.

-¿Cree que es adecuado que se exija a los docentes la maestría afin con la materia que van a impartir?

Eso es una idiotez. Entre otras cosas impide la innovación y esto a la larga permite que no se puedan abrir ámbitos nuevos. En ese sentido, desde esta sola perspectiva ya es incorrecto. Por lo demás, encasillar a los profesores en un ámbito específico y reducido del conocimiento, es absolutamente contrario a las tendencias de interculturalidad, de interdisciplinaridad que vivimos ahora. Es una concepción que el siglo XIX, era obsoleta de la ciencia y que aquí como una innovación de exigencia se ha establecido en el Ecuador con una ignorancia total.

-Con gran contradicción se exige una maestría afin para impartir la materia, además desde el primer escalafón se exigen publicaciones, pero curiosamente la exigencia para ser doctor se la exige en los tres últimos escalones.

Eso es un prejuicio porque no solo los doctorados participan de la investigación y claro que para ser maestro universitario, sí se debe tener maestría. La calidad no se mide a base de cumplimiento de requisitos burocráticos, la calidad se mide a base del análisis de la producción intelectual, según cómo se evalúa la docencia y cómo se evalúa las investigaciones.

-Si usted considera esa mirada de libertad frente a lo que es la carrera investigativa y lo que es la carrera docente; ¿cómo podemos entender un reglamento que no nos deja mover hacia a ningún lado?

Porque a la larga es un reglamento que está orientado a controlar al profesor desde arriba, es decir, desaparece la autonomía universitaria y sobre todo la libertad de cátedra, porque resulta que yo no puedo investigar aquello que me parece, algo desde mi visión de la realidad, sino que tengo que regirme a criterios exógenos a los cuales se los absolutiza. La libertad de cátedra supone que al final uno decide lo que se investiga, esa es su decisión última y tiene que responder por eso. Pero no podemos decir que en las políticas tiene que ser lo que acepta la base de datos Scopus o lo que aceptan los colectivos que deciden sobre qué se publica y qué no en el mundo, y sobre lo que repito, ya hay una amplia denuncia de académicos muy importantes, y dicen que eso es un negocio cerrado que además se ha vuelto un negocio con consecuencias de la vida académica de la gente, porque si la gente no está ahí, pierde la posibilidad de ganar concursos, etc. Es decir, es un círculo vicioso en el cual el monopolio del conocimiento se estrecha todavía más y que se supone que es lo contrario que estamos haciendo aquí.

La concepción básica que tiene este gobierno es controlar burocráticamente las instituciones desde arriba, entonces por un lado establece todos estos parámetros rígidos. Por otro lado, establece un modelo exógeno, pero lo más grave, y esta vez lo que menos se ha trabajado, es que este Gobierno plantea que todo esto debe estar inscrito en el plan de desarrollo. El plan de desarrollo es el instrumento para llevar adelante sus políticas, que no son políticas de Estado, son políticas que el Gobierno individualmente piensa hacer su trabajo. Esta fue una de las grandes discusiones en la Ley de Educación Superior. Nosotros decíamos que las universidades tenían la obligación de sujetarse a las políticas de Estado, o sea aquellas que por varios mecanismos se han definido como permanentes.

Si queremos promover la investigación de universidades de provincia, tenemos el problema de que sus publicaciones tendrán que tardarse 5 o 6 años en llegar, si es que llegan a esos niveles.

-Cuando se hace toda la reglamentación, ¿se debate con los grupos sociales de la universidad?

Este reglamento y el reglamento de doctorado, se discutió de la siguiente forma: contrátame una consultoría y la pagan, y en algunos casos la pagan muy bien. Luego de esto dicen: se reúne el Consejo para socializar, envían por internet diciendo: “presente sus observaciones con un número determinado de palabras” y luego dicen: “ha habido tantas visitas a nuestra página web, por lo tanto está consultado a un número determinado de personas” y luego van a las regiones o provincias.

Nuestro reglamento es muy sencillo, nuestra universidad reconoce 4 niveles de escalafón exclusivamente:

- profesor agregado 2.
- profesor agregado 1.
- profesor principal 2.
- profesor principal 1.

Estos son los 4 niveles. Uno ingresa siendo profesor agregado 2 y él puede pedir reubicación al comité de escalafón si considera que sus méritos le permiten subir a profesor agregado 1. Nunca se ha nombrado profesor principal directo a nadie, esta Universidad está aceptando que ingresen a profesor principal 1 a quien tenga título de doctorado sin tener una carrera docente, pero eso es una perversidad del reglamento ya que no le permiten que se haga una carrera docente, aquí no hay cátedra de profesor principal al ganar el concurso. Entran desde lo más bajo y luego sigue el proceso para escalar, a los 5 años uno puede pedir el ascenso a profesor agregado 1 y a los 6 años, luego de ver las publicaciones y su carrera docente para subir a profesor principal 2 con esto luego de 1 año más, o sea luego de 7 años, pide subir a profesor principal 1, el docente hace la carrera completa en 18 años lo cual es perfectamente sensato.

Este comité de escalafón está integrado por los profesores. Uno lo nombra el Rector, otro los profesores, otro es nombrado por los dos: rector y profesores. Este comité de escalafón es externo a la universidad, no pueden ser profesores de la misma universidad y es inapelable. Ha funcionado admirablemente bien, nunca ha habido denuncia de corrupción y lo más importante es que no se crea la situación donde los colegas no quieren que avances.

Este proceso se lo hace una vez al año, se lo presenta en agosto, se hacen las calificaciones hasta noviembre y se resuelven que en enero solamente con el nuevo presupuesto se dota la cátedra.

Usted sabe por qué se hizo este escalafón en el país, porque Correa quiere que existan los 14 niveles para todo el sector público ecuatoriano, el escalafón universitario fue adaptado al escalafón del sector público.

ENTREVISTA No. 7. (VR1)

VICERRECTORA DE IES

- Edad: 37/ Mujer/2 hijos
- Licenciada en Sistemas de Información
- Máster en Administración de Empresas
- Diplomada en Educación Superior por Competencias
- Doctoranda en ingeniería informática

-Una opinión general sobre el escalafón docente, sobre todo, a los méritos que se exige al profesorado

Yo pienso que en cierta forma gracias al régimen académico, y luego la posterior emisión de lo que es el reglamento de escalafón, ha hecho que la mayoría de los docentes que nos dedicamos al campo de la docencia universitaria podamos salir de nuestra área de confort en la que estábamos sumergidos, en el sentido de que no buscábamos la actualización constante o no era tan bien percibido esa actualización constante. Entonces, a partir de que sale el régimen, y luego el escalafón para poder ir ascendiendo de categoría y obviamente obtener mejores recursos económicos, como que se abrió una puerta para seguir escalando en cuanto a conocimientos, buscar la necesidad de hacer investigación porque antes solo nos dedicábamos a hacer docencia, nos sentíamos que estábamos abarrotados de horas de clases, sin espacio para poder hacer investigación, entonces ahora el escalafón da una apertura para poder inclinarnos de ese lado y así desarrollar y dirigir proyectos de investigación que luego desemboquen en artículos para publicaciones y hacernos conocer a nivel internacional, buscando dos objetivos por el cual somos docente: el primero es formar a profesionales, y el segundo para contribuir con la sociedad buscando soluciones a problemas que ellos tienen. Entonces al menos en mi opinión el escalafón ha sido una oportunidad para podernos desarrollar como docentes y mejorar nuestra situación económica.

-¿Que opinión tienes acerca de que se exija para ser titular que la maestría sea afín al área en que se imparte la docencia?

Yo creo que está bien. Cuando llegaron las primeras noticias que para ser docente universitario debíamos tener maestría, como que todo el mundo se embarcó en cualquier tipo de maestría. En mi caso por ejemplo, con una formación en informática de base, aterrice en una maestría en administración, porque si bien mi base técnica como en la lista de sistema, era para desarrollo, sobre todo, de lo que es parte técnica, mi licenciatura me dio un enfoque más esencial para el tratamiento de mi formación. Yo necesitaba, como un complemento de lo que era la administración de empresas, sin embargo, si analizamos ahora, yo hubiera necesitado, si yo quiero seguir haciendo lo que me gusta que es enseñar software, enseñar desarrollo, lo ideal hubiera sido que yo seleccionara una maestría afín, en este caso, en desarrollo de software. Y lo mismo pasa en los casos, por ejemplo, de un ingeniero mecánico que tomó una maestría en administración. De pronto él, en ese momento, sintió que era un complemento ser máster en la administración, porque era jefe de personal

mecánico, entonces él necesitaba ese toque gerencial para poder controlar ese talento humano. Sin embargo, como se dedica a hacer docencia lo que les va a enseñar no es a manejar el talento humano sino la parte técnica de la ingeniería mecánica, entonces como que ese análisis no hubo cuando salió esto de que era necesario la maestría en el campo afín, y la mayoría de los docentes se embarcaron en la educación docente. En educación tenemos muchos docentes que tienen esa maestría, pero como faltó un buen asesoramiento en ese contexto. Sin embargo, ya yéndonos a la realidad si yo tengo un docente que por ejemplo de neumática o de hidroeléctrico, yo lo que voy a necesitar es que él tenga su maestría en la especialidad porque eso es lo que va a enseñar, no algo complementario que sí podrían hacerlas en educación superior, o por lo menos tener una certificación en educación que para ser docente son complementarias para que pueda ser docente universitario, pero el enfoque de acuerdo con la asignatura es la especialidad que en este caso sería la maestría.

-El propio Estado está generando una gran contradicción, es decir, no hemos ofertado a nuestros docentes y haberles exigido algo, cuando no se hizo una reflexión, digamos que en profundidad como para ofertarte todo tipo maestría, ahora les estamos pidiendo algo que no pueden.

Bueno evaluarla a corto plazo sí se convertiría en una injusticia, por eso estoy de acuerdo con el escalafón docente. Sin embargo la aplicación, más que nada para la evaluación si tu maestría es afín o no, no debería ser tan pronto porque nosotros como país no estamos preparados para poder responder, porque no nos prepararon en ese sentido. Entonces de acuerdo al escalafón sí, perfecto, no estoy de acuerdo con el tiempo en que se nos va a evaluar, de que va a ser un proceso del que debemos embarcarnos ahora, a pesar de que debemos embarcarnos en el 2012 cuando salió todo esto ya la mayoría no lo hizo porque seleccionó este otro tipo de maestría por mal asesoramiento.

-¿Crees que influye y que es importante el lugar de donde procede el título de Máster o de Doctor?

Bueno, considero que cómo evalúan, cuál sí y cuál no debe ser un proceso claro. La perspectiva de calidad es relativa, depende con qué parámetros la mires, entonces lo que puede ser de calidad para uno, no es la misma calidad para otros. Yo puedo usar un par de zapatos hechos acá en Ecuador que sean de mucha más calidad que los que traigo, por ejemplo, de Estados Unidos, porque para mi parecer me duran más, son más cómodos. Sin embargo, otros piensan que comprando uno de afuera es de mayor calidad. Considero que pasa lo mismo con el Estado, no debería tener más de un listado, y este debe ser una referencia de cuáles son las universidades que están categorizadas en ese aspecto, ser más transparentes en los parámetros que considera estén en ese listado y no solamente tomar un listado que otros tienen, un listado mayor y de esas extraer unas cuantas para nosotros. Entonces, sí considero que debería haber un mayor análisis para evaluar si es de calidad o no la universidad. Ahora, que debemos tener esos parámetros, también estoy de acuerdo, lo que falta es transparentar.

-¿Te parece oportuno que el profesor quiera dedicarse solo a la docencia y no a la investigación?, ya que el reglamento de escalafón docente parece que marca dos caminos y a la vez que marcan dos caminos, estipula cómo para hacer carrera docente o también investigadores y para seguir la carrera docente no

tienes las mismas exigencias que para ser investigador. ¿Qué le dirías a un profesor que te diga que solo quiere la docencia?

Para poder ser docente necesito investigar, es decir, no puedo dejar a un lado la parte de investigación. Si yo quiero seguir renovando mis conocimientos, y si yo quiero seguir enseñando, yo tengo que haber practicado un proceso de investigación de lo que voy a transmitir. En la mayoría, y por no decir en todas las carreras, la información o el conocimiento se van renovando constantemente, y si ese profesor no genera esa capacidad investigativa como docente va a ir transmitiendo lo mismo y lo mismo que aprendió en su época. Entonces, es necesario que se involucre y de pronto no como directores, porque allí sí, el que quiere hacer carrera como docente investigador; pero sí debe practicar en procesos de investigación donde por lo menos contribuya con una parte investigativa, pero no comparto la idea de que simplemente sean docentes.

-¿Tú crees que la investigación marca también la calidad de un docente?

Por supuesto, la marca directamente, cómo le hablo yo a un estudiante de experiencias vividas en el campo de la práctica, si no le digo: “yo puse a prueba o experimenté”. Yo pude haber tenido la experiencia que elaboré en tal o cual empresa desde hace mucho tiempo, pero luego cómo le digo que encontré una mejora para ese proceso que estaba desarrollando; desde el momento que yo empiezo a leer que otros hicieron tal cosa para mejorar ese proceso, yo ya estoy investigando. Entonces esto debe ir de la mano y aparte ese docente debe demostrar que está haciendo investigación aparte de su docencia, y ahí es donde yo les decía a mis docentes que era necesario que en su distributivo participen o tengan horas, tanto de investigación como de vinculación, a pesar de que para mí esas dos cosas van de la mano, cuando yo hago vinculación estoy haciendo investigación y viceversa, entonces para mí es obligatorio que tengan esas actividades definidas dentro carga horaria.

-¿Qué te parece que nos exijan las publicaciones en revistas indexadas de alto impacto y que eso se convierta como en el *leitmotiv* de la carrera académica?

Yo creo que eso es un peldaño que hay que ir subiendo escalón por escalón. Nosotros hemos estado en pañales con respecto a la parte investigativa entonces de la noche a la mañana no se nos puede pedir que publiquemos en revistas de alto impacto, si no hay una capacitación previa de cómo diseñar proyectos, porque en cierta forma estábamos errados, intentábamos escribir artículos cuando nunca les enseñamos a desarrollar o cómo diseñar proyectos y cómo ejecutarlos. Entonces exigencia ahora no debería ser, sino posterior a que ya haya pasado un tiempo donde se madure como investigador, recién allí yo podría exigir hacer artículos en revistas de alto impacto.

-En cuanto a tu desarrollo profesional, ¿tú has recibido apoyo por parte de la universidad?

Por supuesto, a nivel de la universidad, en cuanto a capacitación y a los recursos para poder exponer los resultados de mi trabajo, he recibido viáticos, pasajes, y de igual manera para la mayoría de los docentes que se han visto inmiscuidos en este proceso de investigación, y eso en cierta forma, motiva para que la planta docente pueda publicar. Antes nadie se iba a los congresos, pero luego se veía como los docentes enviaban las fotos de su presentación en ponencias y eso motivó al resto para escribir, fuimos puliendo esas presentaciones y, así también fue subiendo la

exigencia para qué tipo de congresos dábamos la ayuda, y entonces por eso no estoy de acuerdo la evaluación a nivel de universidades con ese ítem específicamente.

-¿Se recibe apoyo del Gobierno para el desarrollo profesional dentro de la universidad?

Dentro de la universidad hubo uno o dos profesores que ganaron una beca por medio de la Senecyt, y sin embargo, decidieron irse por la beca que nosotros ofertamos, pero creo que más ayuda que la que nos ofrece el Estado, y que nosotros en cierta forma distribuimos a nivel de investigación, es un 6 % que recibimos del presupuesto destinado directamente de investigación.

ENTREVISTA A FUENTE OFICIAL DE LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DEL ECUADOR (FO)

-En el reglamento de escalafón docente, según su perspectiva como hacedor de política, ¿qué intención tiene en la construcción de este sistema de educación superior?

Es prácticamente el eje vertebrador de un cambio cultural que se pretende producir en el sistema de educación superior. Cuando nosotros encontramos el sistema, aproximadamente el 70% de los profesores tenían nivel de licenciatura con un nivel de desactualización de 40 años, y esto lo puedo decir sin temor a equivocarme, que esto se replica en otras áreas. Pero en el área de economía cuando yo vine acá, el nivel de actualización de las bibliotecas era realmente de 40 años, estábamos retrasados y apelaba esto a una estructura poblacional demográfica del profesorado que realmente había envejecido, no en el sentido de edad, sino en el sentido de actualización bibliográfica, de investigación, de transmisión del conocimiento y de innovación. Entonces, en este marco, este ha sido el reglamento más discutido y que más polémica ha generado justamente como dice Douglass North: “los cambios institucionales implican rupturas, implican cambios epistemológicos”. Por tanto el objetivo del reglamento fue intentar producir un quiebre en el sentido inmaterial, donde a la par que decías, el pasado de la educación superior implicó un proceso de privatización de educación superior con mercantilización de educación superior que vino aparejado, parte de este proceso de mercantilización y privatización, fue el tema de la precarización laboral. El primer punto era recuperar el tema de que uno pueda hacer carrera dentro de la universidad, eliminar este concepto de profesor taxi, pero sobre todo, a más de producir una carrera digna porque realmente ahora los niveles salariales para ser profesor no le rinden pleitesía a ninguna otra profesión, de hecho a nivel social ser profesor universitario es un lujo en este momento, una estabilidad de tener niveles salariales bastantes confortables, a más de la eliminación de esa precarización laboral. El tema era de que ese profesor tenga otro comportamiento en la universidad, tú no puedes construir universidad si es que quieres ponerla en el centro del debate para la transformación social para un profesor que te transmite conocimiento de bibliografía de treinta años atrás, necesitas a un profesor que esté actualizado, que pueda seguir una carrera con los niveles de grado académico que se requiere obtener, en este caso al menos maestría, y que no solo esté actualizado para transmitir conocimiento actualizado y que también empiece a generar conocimiento y empiece a desarrollar tecnología y que también empiece hacer investigación e innovación. Entonces el objetivo del reglamento es dar las regulaciones y los instructivos para que se pueda producir este quiebre institucional dentro del sistema universitario, más allá de las normas que obviamente le complementan en las instituciones de educación superior, el corazón es el profesor y obviamente los estudiantes, pero tú no puedes hacer una transformación del estudiantado si tienes profesores que no tienen esos comportamientos académicos que lamentablemente aquí no ha existido. Es a partir de estos cambios que se están haciendo se está produciendo esos cambios académicos, entonces este es el objetivo de las normas de este reglamento.

-Las normas y los valores de la universidad ecuatoriana están siendo rechazados, ¿cree usted que la intervención del Consejo de Educación Superior, y en este caso todo el Consejo de Gobierno de Estados que se configuró, impuso

este rechazo a las normas, les resultó difícil movilizar esas normas ya aceptadas de profesor con poco esfuerzo y una actividad docente que demandaba muy poca actualización, costó ese quiebre?

Sigue costando, aquí claramente existe una resistencia, más aún cuando hemos puesto los incentivos para producir ese cambio. Pero claramente ha habido una resistencia y sigue habiéndola por parte de cierto grupo poblacional de profesores. Por eso uno de los principales debates y pugnas, es una pugna generacional en donde tú te das cuenta que quienes se resisten al cambio son personas que no han tenido la apertura de la academia, de lo que debería hacer la academia, por eso estamos poniendo otro tipo de políticas de compra de renuncias para que se dé ese cambio generacional, el tema de becas, tema de que saquen nuevos concursos para que entre gente que además viene con otros patrones. Entonces el conflicto que se da y que se está produciendo todavía, es un conflicto también generacional. La persona que estuvo estudiando afuera y que sabe cómo es la academia, viene y dice lo que se está pidiendo es lo normal. La persona que estuvo durante 45 años con su cuaderno, como yo le digo, de páginas amarillas, repitiendo durante 30 años la misma clase, obviamente él no quiere cambiar, entonces se da una resistencia al cambio y ese es uno de los conflictos que se está dando en estos momentos. Yo creo que se está dando un cambio a favor, que se está dando ese cambio generacional y ya existe mucha interpelación en lo que debe ser una cultura académica en el interior de la universidad, y creo que eso está viniendo con vientos frescos que va a permitir que se consolide este cambio.

-¿Cómo se establecieron los méritos en cuanto a docencia e investigación, y a partir de que análisis?

Se hizo análisis comparativo regional y a nivel mundial, un poco lo que te piden. Nosotros hacemos un análisis. Algo que lamentablemente no pasó aquí, para mí, es el claro punto en el cual se evidencia la crisis del sistema de educación superior. Este llega a tal crisis que ni siquiera se da cuenta que está en crisis y que tiene que venir un actor externo, en este caso el Gobierno, para decir acá hay problemas, en el sistema de educación superior. Entonces en ese marco, el punto es que si tuviésemos un sistema completamente a la altura de lo que pasa a nivel mundial, ni siquiera necesitarías reglamento, porque el propio sistema presionaría para que sea un proceso completamente meritocrático para poder seguir estando dentro de la carrera. Lamentablemente, no ha sido así en el Ecuador y por eso tuvimos que poner reglas y normativas para que se pueda dar un escalafón, porque antes se subía en pirámide invertida donde todos son principales, no en función del mérito, sino en función de los años, entonces nosotros lo que queremos generar es que exista una pirámide y obviamente la gente que llega a ser profesor principal, la gente que ha tenido un recorrido largo en la vida académica y rigurosa. Se busca parámetros, desde mi punto de vista, uno puede llegar a muy temprana edad a cumplir esos requisitos, pero en una cultura como Ecuador esos requisitos eran ya bastantes y no me cabe la mayor duda que a un par de años va a tener que cambiar porque van a ser muy fáciles tener que llegar a esos requisitos y si es que no se cambian la sostenibilidad del sistema puede tener problemas peor, ya para el Ecuador lo que se puso ya era bastante. Es lamentable señalar, pero en muchas universidades se ha pedido que se hagan nuevos procesos electorales porque el rector no cumple una o dos publicaciones, cuando eso es impensable en otro país, que un rector no tenga publicaciones porque tú dices en qué nivel de debate estamos. Entonces era necesario poner un marco normativo que

apele así, como un futbolista tiene que cumplir con tantos partidos etc., en el ámbito académico el profesor tiene que dar clases, dirigir tesis, escribir libros, publicar etc. Entonces se puso esos requisitos para que los profesores puedan ir cumpliendo obviamente con una carrera que no lo pueden hacer tan rápido de la noche a la mañana porque implica ya un proceso de vida lo que está planteado ahí.

-Esta carrera que hace dos o tres años se la veía como el Everest, y en la medida de tiempo no va siendo el Everest, sino el Cotopaxi, y cada vez se le ve más alcanzable ¿Siempre va a estar actualizándose?

Tiene que estar siempre actualizándose hasta el punto que inclusive ya no necesites de un reglamento, porque la propia universidad pone los suyos propios, y lo haremos en función de ese incremento de la producción académica de la que se da en el interior de cada universidad. Sueño con el día donde la universidad diga lo que me estás pidiendo es muy bajo, de hecho no necesitamos normas porque nuestro proceso interno es un proceso de autorregulación. Si no nos damos cuenta, los becarios o la gente que vienen, vienen ya muchas de las veces con sus publicaciones dos o tres a su haber. Las personas que más publican son los jóvenes, no por una cuestión que me obligue el reglamento, sino por la avidez de que si yo soy futbolista me gusta el fútbol, de que si yo soy académico, investigar, me gusta publicar y quiero ser visible y quiero que, en este caso, disputar lo sentido de lo que implica la ciencia. Entonces eso es ya un proceso cultural que se empieza a dar.

-En esto de los méritos de docencia, méritos de investigación, pero el reglamento de escalafón también le da la docencia a actividades de gestión, y en uno de esos artículos, indica que el gestor, autoridad o en similares jerarquías, parece que por dos años y medio o dos años, se le valida un artículo académico, o sea por el tiempo. ¿Cree usted que si se evalúan los méritos de un docente o de un investigador, por qué no sería también adecuado evaluar los méritos de un gestor?, ya que yo podría ser un decano de una facultad y arrasar, pero como está, cada dos años también tiene tu artículo. Lo hiciste bien o lo hiciste mal no lo valida.

Estoy de acuerdo con lo que dice, un buen punto para realizar una reforma, ya que no deberían ser los años, sino un proceso de evaluación.

En el reglamento, cuando se habla de enseñanza, se habla de calidad. Y si hablamos de investigación se refiere a producción. ¿Por qué ese simbolismo cuando nos referimos a enseñanza, o calidad es calidad y cuando nos referimos a investigación es producción?

Aquí en determinado momento generaron esa cultura que no existía. También se habla de investigación, calidad de esa investigación, pero en este primer momento donde no existía nada de investigación, la parte de la productividad académica es importante para dar ese impulso. Es decir, si necesitas cantidad para producir un cambio cultural en algo que no ha existido, debemos de tener claro que la investigación en el sistema ecuatoriano no existe, recién está empezando a repuntar. En cambio en docencia sí ha habido una tradición. Eso no significa que es necesario premiar aquella producción de investigación, pero en un primer momento el tema de cantidad también es calidad, pensando en el cambio institucional que obviamente tiene que ser repensado y, principalmente, en el ámbito de la evaluación, de cuál es el impacto social de su investigación para así medir la calidad.

-Uno de los aspectos también críticos en el reglamento de escalafón es el tema de maestría afín. ¿Cree usted que es una alta exigencia teniendo en cuenta la oferta académica que ha tenido el país?

El punto es ver la historia y aquí una vez más viendo el institucionalismo histórico, las normas no se hacen desde un punto de vista principistas normativas, sino se hacen en función del contexto histórico de determinado país, y el gran punto es que nosotros no queríamos que se repita la historia de que el requisito, en sí mismo, sea un tema para buscar el facilismo del cumplimiento de la norma. Cuando en el 2001 se puso obtener maestría, todo el mundo sacó maestría, pero en educación superior, maestría en física y en gestión, eran todólogos, era una persona que estaba dando maestría en física pero que le daban las credenciales para dar, no era un físico, sino que tenía la maestría en educación superior, cuando uno para producir mayor nivel de calidad pedagógica y calidad investigativa, debe tener un grado afín de lo que está dando, ahí hay un problema. Pero esta cuestión se dará cuando se empiece otra institucionalización que tiene que ver con el tema de la multidisciplinaridad, que cada vez más se da en los procesos pedagógicos, pero yo creo que es sano tener a alguien que sea afín de lo que va a dar, y esa afinidad viene dada por los procesos de investigación, entonces es para no repetir la historia, “hecha la ley, hecha la trampa”, se puso esta temática que no es novedad en otros país del mundo. O sea, un profesor que da macroeconomía tiene que estar especializado en temas de macroeconomía, tiene que tener sus procesos de investigación, sus publicaciones, más si es que ha dado maestría o doctorado. Entonces esto se puso porque ya vimos la experiencia histórica de que en el momento 2001, cuando se hizo esto, las propias universidades, para que sus profesores den, empezaron a ofertar carreras de maestría para sus profesores en una generalidad, y eso hizo que tengamos muchos profesores con maestría en gestión educativa, pero sin ese nivel de especialidad que se necesita para profundizar el conocimiento.

-¿Cree usted que el aspecto mediático de los doctorados, fue uno de los puntos que más renombró en la discusión del tema del escalafón y del cambio en la educación superior, y que esto de alguna manera indujo al docente a ir por un doctorado sin pasar por una maestría afín? Mencione esto porque hay profesores que han tomado el camino del doctorado en distintas universidades del mundo y les ha costado muchísimo, mientras que otros compañeros que optaron por la maestría luego se han podido especializar mejor, ¿cree usted que afecto en estos procesos de cambio el tratamiento excesivo de estos temas?

El tema de los doctorados todavía sigue siendo mínimo. Si bien hemos quintuplicado, pero todavía sigue estando en el 5% del total de la planta docente. Si continúan bajos los ritmos de crecimiento, vamos a llegar al 10% en América latina, y el otro 90% no tendrá doctorado. Sí, obviamente, esto remarca un cambio, un antes y un después, tampoco puedo decir que la gente no está haciendo su paso a paso. Lo primero que está sacando, en términos de cantidad, es su maestría. Antes, el 70% solo tenían licenciatura, ahora todos están sacando la maestría. Obviamente hay casos de los que se van directamente al doctorado, que esto se puede hacer en América Latina. En Estados Unidos no te permiten tener un doctorado sin antes tener una maestría. En Europa, después de Bolonia, no te permiten sacar un doctorado sino tienes una maestría. Existen ciertas universidades que te aprueban si tu proyecto de investigación es bueno, directamente al doctorado, pero el impacto es marginal. Eso también va a tener un gran impacto y hay que poner barreras para que eso no suceda

en el caso de otra mentira social. Nosotros hemos puesto en el registro de títulos de ciertas universidades que no van a ser conocidas.

-En este proceso de cambio, ¿qué rol juegan los becarios que están retornando?

Juegan un rol fundamental en el efecto demostración, que te permite generar una disputa en el cambio cultural. El efecto demostración es para demostrar que el ecuatoriano puede estar donde quiera, puesto que van a universidades que se va difícilmente; el ecuatoriano se siente con las capacidades para estar en una universidad buena a nivel mundial. El segundo es que trae cultura, no solo cultura académica que es fundamental, sino cultura cosmopolita que es también fundamental. Yo siempre he dicho que nuestra universidad es muy parroquial en el sentido de que creemos que somos *nom plus ultra* en el mundo, cuando la ciencia no tiene fronteras, el conocimiento no tiene fronteras y uno tiene que estar articulado a redes mundiales. Entonces ese es el otro punto que te trae el becario, te trae la cosmopoliticidad, para construcción de redes mundiales del conocimiento, porque en el momento que me dirigió la tesis un profesor de otra parte del mundo, yo ya tengo un contacto para que venga acá a dar clases o para hacer un *paper*, un conjunto o un trabajo de investigación en conjunto y te permite unirse con el mundo. El otro punto es el cambio cultural, en el momento que viene un becario a una universidad, a la persona que únicamente se dedicó a dar clases con cuaderno de hojas amarillas de lo viejas que son, lo empieza a señalar en el sentido que no podemos tener esos niveles académicos acá en el Ecuador, si es que queremos progresar. Entonces se empieza a dar un ámbito de traer otra cultura, una cultura académica, una cultura cosmopolita, una articulación con redes mundiales que va más allá de la norma, o sea, nosotros no podemos pensar que a punta de norma, va a cambiar las instituciones. Cambias a través de los cambios culturales de las personas y al tener un flujo de estudiantes que estudiaron en todas partes del mundo, te permite una interacción social, que permite cambiar la institución más allá de la norma. Entonces siempre fue pensado más allá de las normas, fue pensado en dos cosas: en los prometeos, mientras se formaban los becarios para que te traigan eso y te permitan acercar. Pero eso fue en el “mientras tanto se forman”, mientras tú puedas tener la masa crítica para luego reproducir ese posgrado acá en el Ecuador. El tema del financiamiento de los becarios es inviable económicamente, entonces tienes que empezar ya a tener esa articulación para esa nueva oferta de posgrado que se da aquí en el Ecuador. Entonces para mi juegan un rol fundamental y de hecho este 40% que se está insertando en el sistema educativo, que no es hecho por decreto, sino simplemente por oferta y demanda, llamémoslo así, va a permitir un cambio estructural en la sociedad ecuatoriana, y van a ser los que empiecen a construir esa otra cultura, hasta el punto que diga: su reglamento que están haciendo, su ley, no sirve de nada, porque está realmente con estándares muy bajos de lo que debería ser. Entonces ese el cambio real, el cambio estructural, más una presión del propio estudiantado que se da al ver que existe mucha diferencia entre el profesor que llega y el profesor que estaba antes, eso va a ser irreversible en el proceso del cambio. No son las normas, aunque estoy seguro de que las normas deben de cambiar, o sea la ley, la LOES.

-Cómo luchar con los idearios de este becario que asiste al primer módulo a las mejores universidades, y en su retorno tiene posibilidades de asistir al centro, ya sea en Quito, Guayaquil o Cuenca. ¿Cómo cree usted que podría afectar al ideario de un becario que estuvo en la mejor universidad de Francia y regresar a Babahoyo o Quevedo?

Yo creo que la universidad, cuando tú vienes de un centro mundial, te da la posibilidad de seguir contra todo. Creo que ahora no importa donde estés las universidades a nivel provincial o local con la era digital, la era de la información literalmente eso no es importante. El punto es que se permita dar espacio, pero si es que a la persona no se le da espacio, se le cierra la posibilidad de la institución. Obviamente va a ver una recepción en términos de expectativa, pero en estricto rigor, ahora puede manejar esa articulación con los mejores profesores mundiales, desde la casa a través de internet.

-¿Cuál fue el proceso para construir este escalafón y las dificultades en cuanto a romper ese modelo?

El proceso fue una propuesta que se hizo desde la Senecyt. Ese proceso se lo había trabajado con algunos profesores de universidades y se llevó el Consejo de Educación Superior en el que duró algunos meses. Este fue el reglamento más discutido, con la sesión de mayor duración, y obviamente, el punto nodal fue este tema de una inercia en el sentido de que la cultura institucionalizada en ese momento te decía que es impensable de cumplir, incluido a un grupo en el interior del Consejo, y obviamente respaldado por muchos profesores que eran las vacas sagradas de las universidades, que eran las voces cantantes de una universidad que queríamos dejar en el pasado. Creo que parte del cambio institucional es un cambio generacional. Acá no es ideológico, es generacional, de que hubo una universidad, que se tuvo una universidad, que tuvo cierto fin histórico, para mí contraproducente para la sociedad ecuatoriana, frente a otra universidad que tiene que tener otro rol histórico, no solo para el cambio institucional de la propia institución, sino para un cambio social. Yo digo, la universidad del pasado fue funcional a la estructura social, pero si tú quieres cambiar la estructura social, tú necesitas otra universidad, y para esto necesitas un cambio institucional. A ese cambio yo lo llamo cognitivo, de los que están dentro de la institución. Obviamente la resistencia a ese cambio fue y sigue siendo, como digo yo, uno de los principales puntos. No me cabe la menor duda que todavía no se da esa suficiente masa crítica que te permite estar tranquilo, para así, si es que viene otro Presidente o regresa, no escuchemos: “saben qué profesores, no es necesario que publiquen, que dirijan tesis, no es necesario que hagan investigaciones, solo que den clases, cumplan cierta edad y van a seguir subiendo de escalafón”. Cuando, una vez más, esto no tiene que ser visto como un requisito, no tiene que ser visto como una imposición. Cuando se es académico, uno disfruta de la investigación.

-Siguiendo la práctica investigativa estuve revisando todas las sesiones del pleno que están en la página web. Y entre los aspectos que he evidenciado es que en los primeros Consejos, hubo mucha discusión sobre este tipo de temas de educación. Y luego un tema que, de alguna manera se toma las sesiones del pleno, es que estábamos discutiendo ideológicamente o pensando mucho en universidad a nivel estratégico. Luego este tema de intervenciones como que se toma el pleno, refiriéndome a las actas, entonces como que le quitó ese pensamiento estratégico, y los llevó al pleno del mundo operativo. ¿No cree que de alguna manera el hecho de ir planteando políticas le dé continuidad al proceso de cambio?

Quizá habría que pensar en la institucionalidad. Nosotros prácticamente cumplimos con toda la normativa que era necesaria cumplir y antes no se lo había hecho. Entonces siempre, en un primer momento de reflexión sobre este respecto, nosotros

no teníamos planificado estas intervenciones, pero indudablemente, la fuerza de la historia ha llevado a que sea necesaria nuestra intervención, y que eso en estricto rigor, yo no lo había visto así. Se ha quitado mucho tiempo para seguir reflexionando sobre el proceso que quizá sería necesario repensar al propio consejo, en el marco de tener una mini institucionalidad que se encargue exclusivamente de las intervenciones. Eso agota al propio manejo del Consejo de Educación Superior. Y no solo eso, hay un tema que quita mucho tiempo, es el de procesos electorales, que este sería otro tema ya que se habla de autonomía universitaria, pero no se tiene la responsabilidad de tener procesos transparentes en la mayoría de universidades. Y ahí está el conflicto político en la disputa del poder, pues ya sabemos que el tema universitario lleva y tiene muchos recursos, entonces se permita, erosionando la propia autonomía universitaria, el propio cogobierno, y eso ha causado mucha pérdida de tiempo, y este es otro tipo de discusiones del consejo. Hasta un tema que viene por otro lado que habría que repensarlo institucionalmente del Estado y que llevan a procesos de judicialización y educación superior, ya no se resuelven en el Consejo, sino en el amparo del juicio, en el sistema de justicia y que responden a otras lógicas, y las cosas académicas deberían tener otro tipo de institucionalidad.



Consejo Nacional de Evaluación
y Acreditación de la Educación
Superior del Ecuador

Mandato Constituyente No. 14

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS DEL ECUADOR

Quito, 4 de noviembre 2009

EVALUACIÓN GLOBAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL ECUADOR

La pregunta es ¿porqué son difíciles los cambios en las universidades que parecen sin embargo esenciales?

José Medina Echavarría

A. El Mandato 14 y la problemática general de la universidad ecuatoriana

El *Mandato Constituyente* No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, establece la obligación del *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación* (CONEA) de elaborar un *informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento*.

Este *Mandato* constituye una iniciativa orientada a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior, claramente venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las “fuerzas del mercado”. Como resultado, la universidad ecuatoriana se evidencia, a lo largo de este informe, como un *conjunto fragmentado por múltiples brechas*: académica, democrática, investigativa, tecnológica, brechas que, a su vez, expresan múltiples fenómenos:

- una *polarización de conceptos y prácticas* de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como, la conformación de su planta docente, el acceso y permanencia de sus estudiantes y, de manera sustantiva, el *Ser* de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología;
- un *conjunto universitario en transición*, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibe fuertes asimetrías tecnológicas;
- una *universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica*, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos (v.gr, el cogobierno) como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario.

En suma, esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la *educación superior* (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la *estudiante* (¿ciudadano o cliente?) y la misma *universidad* (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad.

La evaluación de desempeño institucional de las IES, realizada por el CONEA entre junio y octubre del 2009, se ha orientado a generar los elementos para la construcción de dicha política. Precisamente, sobre la base del informe técnico anexo, el CONEA somete a consideración de la Asamblea Nacional las siguientes conclusiones y recomendaciones con el objetivo de proceder a la *depuración y al mejoramiento* del Sistema Nacional de Educación Superior.

Hacia una tipología de universidades

A lo largo del análisis del desempeño de las IES se han ido conformando conjuntos de instituciones con un nivel relativamente homogéneo de desempeño, homogeneidad que se torna más evidente al evaluar los resultados agregados al nivel de los cuatro criterios: *academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna*, que definen el marco conceptual de la presente evaluación de desempeño institucional. Debe enfatizarse, sin embargo, en el *carácter relativo de esta homogeneidad* al considerar como rasgo fundamental de la universidad ecuatoriana, ya identificado, su *fragmentación por la mediación de múltiples brechas* (académica, democrática, tecnológica, investigativa) que determinan asimetrías entre los distintos conjuntos de universidades, así como dentro de un mismo conjunto relativamente más homogéneo. Así, una universidad cuya calificación promedio la haya colocado en el rango de desempeño más alto, puede registrar no tan altas calificaciones en alguno de los criterios, individualmente considerados; en contraparte, otra universidad cuyo promedio la haya ubicado en los rangos más bajos, puede registrar mejores valoraciones en algún criterio o subcriterio. Estas aclaraciones son necesarias, pues, no obstante lo dicho, se puede, precisamente, clasificar a esos conjuntos de universidades con un comportamiento relativamente más uniforme de desempeño respecto a los parámetros de evaluación, en cuatro categorías cuyas características generales se sintetizan a continuación.

Categoría A

Corresponde a las universidades que registran las condiciones para que su planta docente se construya como una comunidad científica y profesional con reconocimiento y legitimidad en su medio, y que, en algunos casos, ya lo están logrando. Estas condiciones hacen relación a la existencia de un núcleo docente estable cuya formación académica, tiempo de dedicación a la enseñanza, soporte a los estudiantes y a labores docentes y de investigación se sitúan manifiestamente sobre el promedio del conjunto de universidades del país. Entre ellas están aquellas que garantizan los derechos de las y los docentes, cuyas obligaciones están normadas por estatutos y reglamentos claramente establecidos, aunque en algunos casos practicados de manera discrecional, sobre todo en lo que se refiere a la participación de la docencia en la gobernanza universitaria. De todas maneras, se puede observar la existencia de una planta docente con un sentido de pertenencia a una comunidad universitaria y comprometida, en cierto grado, con el entorno social a través de acciones y programas de vinculación con la colectividad.

En esta categoría están también las universidades que muestran políticas y estrategias diferenciadas, o mejor dicho, más definidas que en las otras categorías, en cuanto a su relación con las y los estudiantes y su entorno de aprendizaje. Respecto al primero, se

observan prácticas que norman el acceso, los deberes y derechos, la titulación y estímulos y becas a los estudiantes¹. Al no haberse definido un *Sistema Nacional de Admisión y Nivelación*², estas universidades registran ciertos mecanismos de admisión y nivelación propios, con el fin de mejorar la calidad académica, aunque, en todo caso, cabe señalar que en general registran grandes limitaciones. Respecto a las políticas de becas y estímulos a las y los estudiantes, estas instituciones, estarían más cerca del cumplimiento de las exigencias de la ley³. Por otra parte, el soporte académico para los procesos de aprendizaje (bibliotecas, laboratorios y otras facilidades didácticas) es notoriamente superior al promedio nacional en términos de suficiencia, funcionalidad y adecuación de la oferta académica, y renovación periódica de los mismos, aun cuando se registren dentro de este grupo asimetrías entre universidades mayormente modernizadas y tecnológizadas y otras que registran procesos de transición hacia esos niveles. En todo caso, se evidencia una preocupación de estas instituciones, de acuerdo a sus posibilidades, por ofrecer a sus estudiantes entornos de aprendizaje adecuados y acordes a las exigencias de los avances del conocimiento. Cabe, a este propósito, recordar la máxima de que, en tratándose de la calidad educativa, no solo debe evaluarse a una universidad por lo que tiene, sino por “lo que hace con lo que tiene”.

Las actividades de investigación, el grado de involucramiento de docentes y estudiantes en los proyectos de investigación, los recursos asignados, así como la definición de líneas y políticas de investigación, es el tercer factor sobre el cual las universidades pertenecientes a esta categoría muestran un desempeño notablemente superior al resto de IES. Al respecto, es necesario tener presente dos acotaciones. En primer lugar, es necesario relativizar el término “desempeño en investigación” y situarlo en el contexto de la universidad ecuatoriana. La pertenencia de una institución superior a esta primera categoría no significa que ella haya alcanzado niveles de excelencia en la práctica y resultados de procesos investigativos. Hay que aceptar el hecho de la investigación universitaria en el Ecuador es todavía incipiente y hasta precaria. Lo que distingue a este grupo de universidades es la institucionalización y consolidación, en curso, de grupos o unidades académicas, en algunos casos multidisciplinarios, cuyos esfuerzos están orientados a la innovación, o, por lo menos, a la aplicación del conocimiento en la solución de los problemas que afectan a la realidad nacional; esfuerzo que, por otra parte, se traduce en un mejoramiento del nivel de la calidad de su enseñanza. El porcentaje de docentes con asignación de tareas investigativas, el financiamiento de proyectos, ya sea propio de la institución o proveniente de otras fuentes, los logros alcanzados, ya sea en términos de resultados tangibles o en términos de producción científica, proporcionan las principales pautas que permiten ubicar a un número de universidades en esta categoría.

¹ Es necesario aclarar que el alcance del criterio *acceso* en el marco de la presente evaluación se refiere a las normas de admisión, nivelación y becas y estímulos a los estudiantes, y no a la dimensión social del acceso de los estudiantes al sistema de educación superior.

² La Ley Orgánica de Educación Superior establece que “(p)ara ingresar al nivel de pregrado en el Sistema Nacional de Educación Superior, habrá un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación al que se someterán todos los estudiantes” (Art. 43). Además, el Art. 59 señala que para ser alumno de los centros de educación superior se requiere “haber cumplido los requisitos normados por el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y las exigencias establecidas por cada centro de educación superior”.

³ LOES, Art. 59: “...Las propias instituciones establecerán programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas que beneficien por lo menos al 10% del número de estudiantes matriculados”.

La segunda acotación se refiere al reconocimiento de que no se puede exigir que todas las instituciones de enseñanza superior dediquen esfuerzos y recursos a actividades de investigación, en el sentido tradicional de actividades orientadas hacia la producción de innovaciones, o “productos prácticos” que tienen como criterio el valor económico y la utilidad social inmediata. Sin embargo, existe una actividad de investigación ligada a la docencia que repercute directamente en la calidad de la enseñanza. Se trata de una *investigación de tipo catedrática* que tiene como objeto la actualización y profundización de la propia docencia y cuyas líneas se articulan con el currículo de las disciplinas académicas. Es este tipo de investigación, del que no puede prescindir ninguna institución universitaria, el que ha servido como criterio esencial para la presente evaluación.

Un último aspecto considerado en el desempeño sobre el criterio investigación tiene que ver con las políticas universitarias dirigidas hacia la consolidación de un núcleo docente de soporte y continuidad para el desarrollo de los procesos de investigación. El fortalecimiento de una masa crítica de docentes para el desarrollo de la investigación pasa por su capacitación y perfeccionamiento a través del otorgamiento de pasantías, becas de investigación y licencias sabáticas. En este punto, hay que reconocer un pobre nivel de desempeño de las universidades en relación al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley⁴. De todas maneras, y sin llegar a los estándares estipulados en la LOES, las universidades de esta categoría muestran un nivel de cumplimiento muy por encima de los niveles promedio del conjunto de IES.

El cuarto ámbito de evaluación de desempeño se refiere a la gestión y administración de las IES. Como se detalla más adelante,⁵ el enfoque adoptado en el presente análisis corresponde al de la universidad como una organización profesional, estructurada para llevar a cabo un trabajo de expertos, en un entorno relativamente estable, con énfasis en la estandarización de competencias y servicios compartamentalizados, llevados a cabo por especialistas más bien autónomos e influyentes, con una administración que sirve de soporte, antes que de comando y control. Si a estas características se añade la dimensión de la educación superior como un *bien público* entonces se comprende mejor el alcance de los tres grandes criterios utilizados para la categorización de las IES: políticas institucionales, gestión interna e infraestructura. Respecto a las primeras, las universidades pertenecientes a esta categoría, nuevamente, se distinguen del resto de IES por sus políticas de acción afirmativa o prácticas inscritas en ésta, que, cabe advertir, no cubren aún a todos los grupos discriminados de la sociedad, registrando, por lo mismo, limitaciones todavía en el conjunto de la categoría. Asimismo, en este grupo constan aquellas IES que realizan un seguimiento al desempeño social de sus egresados. Estas prácticas evidencian una proyección social consistente con la misión de la universidad. Respecto a la gestión interna, el comportamiento, aun de aquellas incluidas en esta categoría, es más heterogéneo, debiéndose señalar un desempeño insuficiente de las universidades particulares

⁴ El Art. 57 de la LOES establece claramente la obligación de las IES de conceder, bajo ciertas condiciones, pasantías, becas, licencias sabáticas con fines de investigación. Bajo este artículo, el financiamiento de estas facilidades serán cubiertas por el Fondo de Desarrollo Académico (?) y los fondos que de manera obligatoria deberán asignar cada institución.

⁵ §5. Gestión y Administración

autofinanciadas y la mayoría de las cofinanciadas en la transparencia de la gestión de sus presupuestos y en la consolidación de su patrimonio, según lo dispone la Ley⁶. Por último, las universidades de esta categoría ofrecen a la comunidad universitaria una infraestructura funcional que responde a las necesidades de su oferta académica y de su población docente y estudiantil.

Las universidades y escuelas politécnicas cuya evaluación de desempeño corresponde a las características anteriormente descritas son las que se mencionan en el cuadro a continuación (Cuadro 1). Aunque las universidades, al igual que en todos los cuadros del presente informe, aparecen en orden alfabético, en este caso es necesario una importante excepción: los resultados del análisis permiten distinguir, sin ambigüedad, el desempeño de dos universidades, que no solamente se destacan del resto de IES sino aun dentro de su categoría, razón por la cual encabezan la lista de universidades. Estas instituciones son la Escuela Politécnica Nacional (EPN) y la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). En la valoración de la mayoría de indicadores que configuran el modelo de evaluación, los niveles de desempeño alcanzados por estas dos instituciones han servido como referencia para la definición de los niveles y formas de valoración.

Cuadro 1 Universidades en la Categoría A⁷

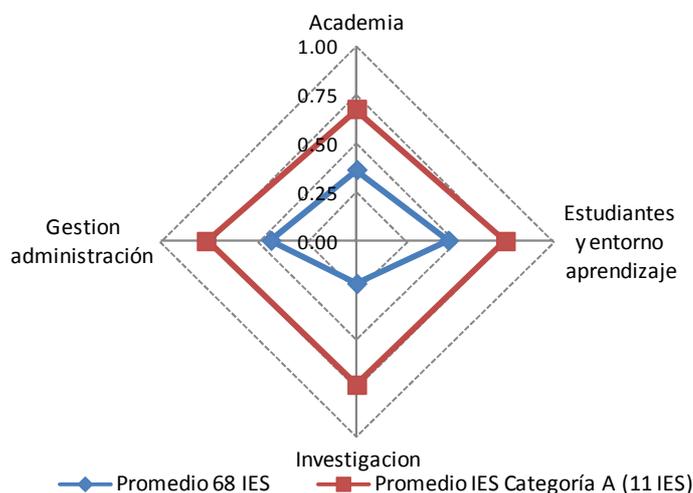
ESCUELA POLITECNICA NACIONAL
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL
ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL CHIMBORAZO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE QUITO
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD DE CUENCA
UNIVERSIDAD DEL AZUAY
UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA

En forma grafica (Gráfico1) se puede apreciar el nivel de desempeño de las universidades mencionadas respecto al promedio de desempeño de las 68 IES evaluadas en el presente estudio. La figura muestra a lo largo de los cuatro ejes -que representan los cuatro grandes criterios de evaluación-, el desempeño de estos dos grupos sobre una escala 0 – 1. Las diferencias son evidentes en todos los criterios, demostrando un desempeño notablemente superior de estas instituciones en relación con los promedios nacionales.

⁶ Art. 19 de la LOES (2000).

⁷ Con excepción de las dos primeras escuelas politécnicas que encabezan la lista de este cuadro, el resto de IES aparecen en orden alfabético, aquí y en todos los cuadros donde se presentan las universidades por categorías.

Gráfico 1 Promedio del desempeño de las universidades 'Categoría A' en relación al promedio nacional de las IES



Categoría B

El desempeño de este grupo de universidades se sitúa entre aquellas pertenecientes al grupo anterior (Categoría A) y el promedio de las IES del país. En relación con las primeras, la brecha es notoria especialmente en las dimensiones de investigación y academia. El nivel académico de la planta docente (con una excepción) y su modalidad de dedicación, en general, están por debajo de las exigencias de la LOES⁸; los deberes y derechos de las y los docentes, aunque están reglamentados y explícitos en los estatutos y reglamentos, no son aplicados en su plenitud o tienden a ser practicados de manera discrecional. En este sentido, existen evidentes insuficiencias en las políticas salariales, modalidades de contratación, promoción y capacitación de las y los docentes; insuficiencias que requieren ajustes inmediatos con el fin de que puedan alcanzar la institucionalización y consolidación de una sólida comunidad docente.

Respecto a su relación con las y los estudiantes y el entorno de aprendizaje, el nivel de desempeño de este grupo de universidades se acerca más al grupo anterior que a la media de las universidades del país, aun cuando también en este caso hay excepciones. En general, las normas de admisión, nivelación, titulación y los estímulos y becas a las y los estudiantes están reglamentados, y su aplicación muestra márgenes de tolerancia aún más flexibles que en el caso anterior. De la misma manera, el soporte académico para los procesos de aprendizaje, sin llegar a niveles de excelencia, puede ser calificado de

⁸ Los requisitos para la creación de universidades (LOES, Art. 17) exigen una planta docente básica dentro de la cual el 25% de los docentes deben ser docentes con dedicación a tiempo completo y disponer de un título académico de posgrado. La Disposición Transitoria Octava exige que al menos 30% de los profesores posean un título de posgrado.

satisfactorio, aunque en algunos casos se detectan limitaciones e insuficiencias en relación a las necesidades de sus carreras y programas.

El desarrollo de actividades de investigación está presente en algunas universidades de esta categoría, y, en estos casos, se trata de proyectos débilmente articulados que no logran todavía insertarse en las estructuras académicas de las IES. La participación de docentes y estudiantes en actividades de investigación es limitada y en muchos casos obedece a iniciativas personales antes que a estrategias claras y definidas de líneas y programas de investigación de las instituciones. Al igual que en el caso de las universidades de la categoría anterior, las acciones de capacitación y formación de investigadores docentes no responden a los niveles que deberían alcanzarse bajo la aplicación de las normas estipuladas en la LOES. Por otra parte, la pertinencia de la investigación en términos de publicaciones y resultados es sumamente limitada. Las publicaciones de los resultados de las actividades de investigación bajo el formato de reportes académicos de investigación o en revistas científicas revisadas son esporádicas y netamente inferiores en número a la producción de las universidades de la categoría anterior.

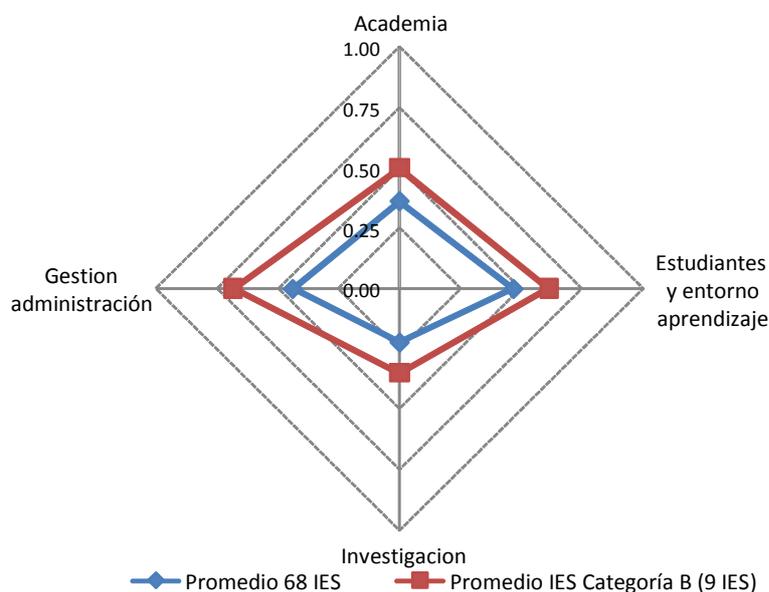
En cuanto a la gestión y administración interna, el desempeño de este grupo de universidades es muy similar a las universidades de la categoría anterior, por lo que las observaciones anteriores son válidas para esta categoría, que comprende el conjunto de 9 universidades listadas en el Cuadro 2. Estas dos categorías de universidades representan solamente el 29% de las universidades de pregrado del Ecuador (20 IES), porcentaje extremadamente bajo si se tiene en cuenta que la brecha en el desempeño respecto al conjunto de indicadores, y por tanto en la calidad de la enseñanza, es notoriamente marcada en relación al resto de universidades del país.

Cuadro 2 Universidades en la Categoría B

UNIVERSIDAD. AGRARIA DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS
UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA
UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE

En el Gráfico 2 se aprecia el desempeño de esta categoría de universidades respecto al promedio nacional a lo largo de los cuatro grandes criterios de evaluación de desempeño.

Gráfico 2 Promedio del desempeño de las universidades 'Categoría B' en relación al promedio nacional de las IES



Categoría C

Las universidades agrupadas bajo esta categoría totalizan 13 instituciones que representan el 19% del total de universidades de pregrado. El promedio de desempeño de estas instituciones es heterogéneo y ligeramente superior al promedio global de desempeño de las IES; debiéndose recalcar, una vez más, que *el promedio de desempeño de las 68 IES evaluadas en el presente estudio constituye una media aritmética utilizada con fines de referencia y no puede ser generalizado como el termómetro de desempeño de la universidad ecuatoriana*. A lo largo del presente análisis se insiste en la diversidad de las universidades del país, diversidad no solo en cuanto a sus objetivos, misión y tamaño, sino sobre todo, en lo que resulta relevante para su evaluación, en los niveles marcados de desempeño respecto de los criterios e indicadores seleccionados para calificar su desempeño académico.

En esta categoría, el nivel académico de la planta docente, si bien puede cumplir en algunos casos con los requisitos de la Ley, está compuesto en su mayoría por profesoras y profesores con cursos de diplomado o especialidad, y en los casos que poseen maestrías, estas no corresponden a la especialidad de la cátedra y, en repetidos casos, han sido obtenidas en la propia universidad. A esta debilidad académica de sus docentes, se suma la deficiencia en el tiempo de dedicación a las labores docentes. Aunque en algunos casos, (especialmente en el de las universidades públicas), cuentan con una planta relativamente significativa de docentes a tiempo completo, la naturaleza de su carga horaria no les

permite dedicarse a actividades de soporte a los estudiantes, ni a otras actividades académicas.

Cuadro 3 Universidades en la Categoría C

ESCUELA. POLITECNICA AGROPECUARIA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE GUAYAQUIL
UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO
UNIVERSIDAD ESTATAL DEL SUR DE MANABI
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI
UNIVERSIDAD NAVAL MORAN VALVERDE
UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI
UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA
UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO
UNIVERSIDAD TECNICA L. VARGAS TORRES
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL

Con excepción de algunas instituciones, el desarrollo de la investigación es prácticamente inexistente. Esta constatación es preocupante si se tiene en cuenta que ocho instituciones que constan en esta categoría son universidades públicas provinciales, con una orientación local y regional, situación que llevaría a suponer un fuerte grado de compromiso e involucramiento con problemas de su entorno social. Aunque la orientación de estas universidades hacia las comunidades locales y su impacto en el desarrollo regional son difíciles de medir y trascienden los criterios tradicionales de rendimiento académico y productividad de la investigación, la información suministrada y la verificación de la misma permite concluir escasos niveles de atención y trascendencia de los resultados.

Las políticas de admisión y nivelación de las y los estudiantes que practican estas universidades son lo suficientemente flexibles o inexistentes, y, en la mayoría de las IES, están orientadas a atraer el mayor número de estudiantes con el fin de aumentar las rentas gubernamentales, en el caso de las universidades públicas, y/o aumentar los ingresos por concepto de la colegiatura en el caso de las cofinanciadas y autofinanciadas. En cuanto a las facilidades para los procesos de aprendizaje, el nivel de equipamiento de las IES en esta categoría es bastante heterogéneo. En algunos casos se tiene IES (especialmente las autofinanciadas) con laboratorios y bibliotecas funcionales y suficientes para las necesidades de sus carreras y programas.

Categoría D

Esta categoría requerirá, en el futuro inmediato, especial atención porque es en este grupo donde se manifiestan con mayor intensidad las carencias del sistema de educación superior a las que se hizo referencia en la categoría anterior. Hay que señalar que dentro de este

grupo se encuentran cuatro universidades relativamente nuevas que todavía se encuentran en proceso de consolidación de su proyecto académico.

En relación con el promedio de desempeño de las universidades de la categoría anterior, cabe anotar que la planta docente de estas universidades, en un alto porcentaje, está conformada por profesores contratados por horas de clase, con escaso compromiso académico, fuera de la obligación de dictar las clases para las que han sido contratados, con una evidente sobrecarga horaria y con niveles de remuneración, en muchos casos, exigüos, más aun si se tiene en cuenta que se trata de remuneraciones por hora de clase efectiva, que no consideran tiempos de preparación, revisión de trabajos y tutorías a estudiantes (si es que existen) y corrección de exámenes. La estabilidad docente es prácticamente inexistente. Todos estos elementos configuran uno de los problemas serios de la universidad ecuatoriana y que constituye una de las causas directas de los bajos niveles de calidad de la enseñanza: la precarización de la docencia universitaria y su vinculación institucional inorgánica.

Por otra parte, para el conjunto de estas universidades resulta difícil orientar su actividad “académica” hacia una investigación mínima, relacionada, por lo menos, con la propia docencia, al no contar con una planta docente cuyas obligaciones y modalidades de contratación rebasen una relación laboral puntual y temporal.

Al igual que en el caso anterior, se advierte la falta de normas de selección en la admisión y nivelación de los estudiantes. El entorno de aprendizaje es bastante heterogéneo; en algunos casos satisfactorio, en otros, con serias deficiencias. Este comentario es también válido en lo referente a las políticas de acción afirmativa y de vinculación con la colectividad.

Cuadro 4 Universidades en la Categoría D

UNIVERSIDAD CASA GRANDE
UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS
UNIVERSIDAD ESTATAL AMAZONICA
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE
UNIVERSIDAD REGIONAL DE LOS ANDES
UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO
UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA ECOTEC

Categoría E

Estas universidades (Cuadro 5) representan al sector más dinámico y de crecimiento más rápido en la educación universitaria del Ecuador en los últimos años. Todas estas universidades han sido creadas en los últimos 12 años, y, 14 de ellas, a partir de la entrada en vigencia de la *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES; mayo 2000). Se trata de instituciones que, definitivamente, no presentan las condiciones que exige el

funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencia las deficiencias y problemas que afectan a la universidad ecuatoriana.

Contar con una comunidad docente estable, académicamente preparada, con obligaciones y derechos reconocidos y con la dedicación necesaria para garantizar una docencia de calidad, son características difícilmente reconocibles en esta categoría de universidades. Por el contrario, la actividad y permanencia de la planta docente se sustentan en *prácticas altamente precarizadas del ejercicio de la docencia*.

La oferta académica de este grupo de universidades está concentrada en carreras como administración, contabilidad y auditoría, gestión empresarial, mercadotecnia, gestión turística, relaciones públicas y otras con denominaciones ‘curiosas e ingeniosas’ que, como se señaló anteriormente, normalmente no corresponden a una oferta académica universitaria. En general, se trata de carreras, en principio, con menos exigencias y facilidades para los procesos de aprendizaje que, por consiguiente, requieren de una menor inversión en laboratorios, bibliotecas y facilidades pedagógicas, lo que explica el fenómeno de su proliferación. Aunque varias de estas instituciones se denominan “técnicas”, “tecnológicas”, “ambientales”, “ecológicas”, su oferta académica dista mucho de justificar estos calificativos.

Cuadro 5 Universidades en la Categoría E

ESCUELA POLITECNICA AMAZONICA	UNIVERSIDAD INTERCULTURAL
ESCUELA POLITECNICA PROF. MONTERO L.	UNIVERSIDAD METROPOLITANA
ESCUELA POLITECNICA JAVERIANA	UNIVERSIDAD OG MANDINO
UNIVERSIDAD ALFREDO PEREZ GUERRERO	UNIVERSIDAD PANAMERICANA DE CUENCA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUITO	UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI
UNIVERSIDAD CRISTIANA LATINOAMERICANA	UNIVERSIDAD SAN ANTONIO DE MACHALA
UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES TURISTICAS	UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO
UNIVERSIDAD DE OTAVALO	UNIVERSIDAD TECNICA JOSE PERALTA
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO - E. DE NEGOCIOS	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA AMERICA
UNIVERSIDAD ESTATAL DE SANTA ELENA	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EMPRESARIAL
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA INDOAMERICA
UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA ISRAEL
UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DEL ECUADOR	UNIVERSITAS EQUATORIALIS

Salvo contadas excepciones, el denominador común de este grupo de universidades es su precariedad en equipamiento e infraestructura. Sus instalaciones distan mucho de los requerimientos de una infraestructura para el funcionamiento de una institución de educación superior. Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente adaptados para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exige el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas improvisadas, los laboratorios, si existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de espacios de

trabajo para profesores y estudiantes y los espacios destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura. En un contexto semejante, está por demás señalar la ausencia de investigación, ni aún de aquella esencial ligada al mejoramiento de la docencia. Estas universidades no muestran un compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad “neutra”, desenraizada de su entorno social y, por lo tanto, sin ningún impacto en las realidades locales y regionales a las que debería dar alguna respuesta.

Síntesis de la evaluación de desempeño

El desempeño promedio de las cuatro categorías de IES respecto a los criterios agregados: *academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión* puede ser apreciado en los dos gráficos a continuación (Gráficos 3 y 4). Las diferencias entre las categorías son claramente marcadas y los promedios de desempeño muestran un alto nivel de congruencia en la definición de las categorías de desempeño académico.

Gráfico 3 Desempeño promedio de las IES de acuerdo a las categorías

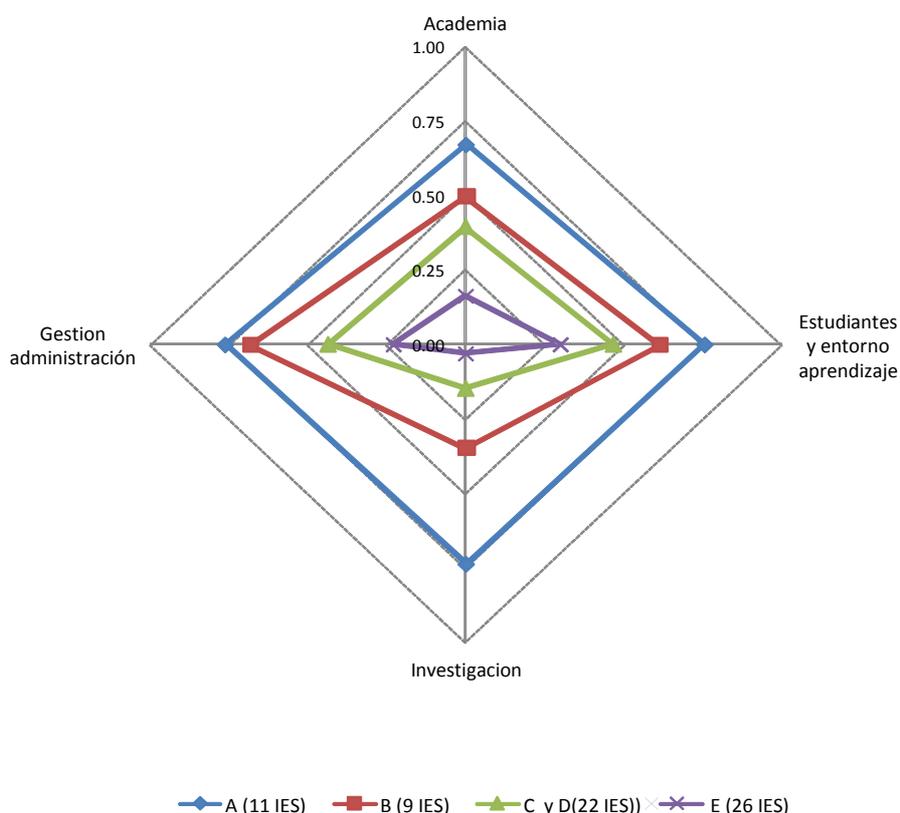
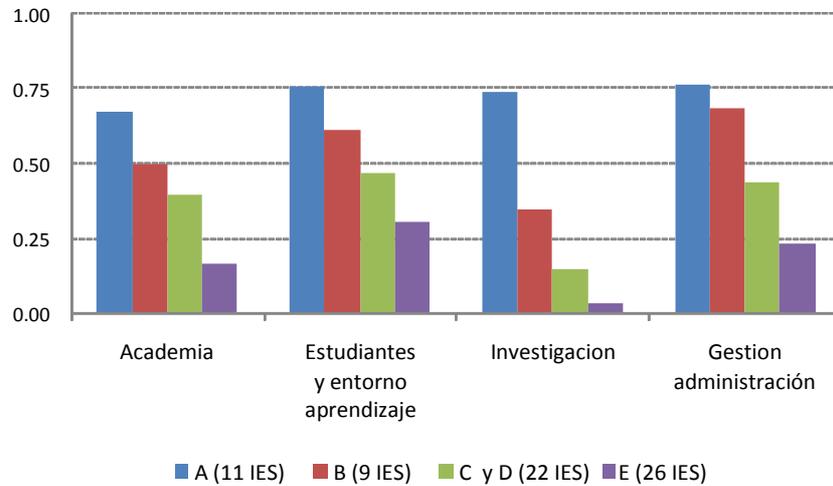


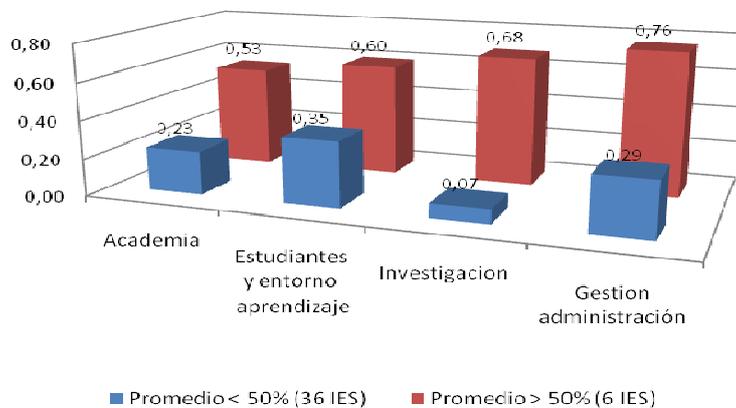
Gráfico 4 Porcentaje promedio de desempeño de las IES según categorías



El Gráfico 6 (página siguiente) permite observar el perfil de desempeño de las 68 universidades evaluadas en esta sección y agrupadas en las cuatro categorías. El gráfico muestra la contribución del desempeño respecto a los cuatro grandes criterios en la evaluación global de las IES. Teniendo en cuenta el peso de cada uno de los criterios, el nivel de desempeño de las dos primeras categorías es bastante equilibrado, en el sentido de que las IES de estas categorías presentan niveles de desempeño aceptables en las cuatro dimensiones, mientras que en el resto de casos, a medida que se desciende en la “escala”, éste empieza a ser heterogéneo, especialmente en lo que se refiere a *academia e investigación*.

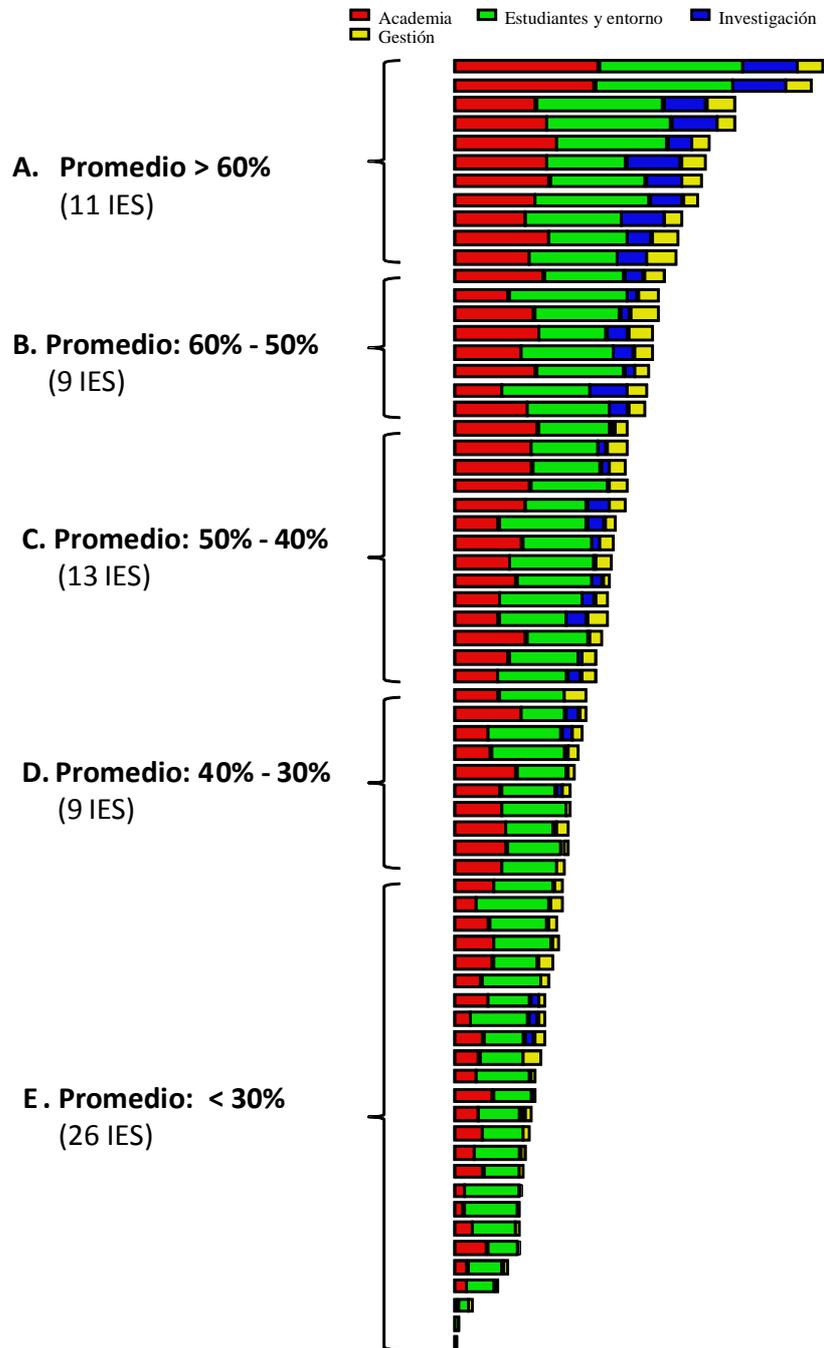
Por último, conviene destacar el nivel de desempeño únicamente de las universidades cofinanciadas y autofinanciadas. El gráfico a continuación muestra una significativa brecha en el desempeño de seis universidades (Pontificia U. Católica, U. del Azuay, U. de las

Gráfico 5
Desempeño de las universidades cofinanciadas y autofinanciadas



Américas, U. Politécnica Salesiana, U. San Francisco de Quito y U. Técnica Particular de Loja), cuyo desempeño promedio supera el 50%, frente a la abrumadora mayoría de estas dos categorías de instituciones.

Gráfico 6 Perfil de desempeño de las 68 IES



B. Conclusiones y recomendaciones

Depuración de universidades

Como se indicó en la sección anterior, la evaluación del desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas, permitió identificar un grupo de 26 instituciones (categoría E) cuyo nivel de desempeño se ubica muy por debajo de la media nacional y separadas por una considerable brecha del desempeño de un conjunto de universidades, cuyos niveles, sin que signifique que han alcanzado estándares internacionales de excelencia, han servido como referentes para la evaluación. De estas universidades 24 son particulares, una es particular cofinanciada, la Escuela Politécnica Ecológica Amazónica y una es una universidad pública, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Las universidades particulares que constan en esta lista, incluida la universidad particular cofinanciada mencionada, representan, como ya ha sido señalado, al sector de mayor expansión de la educación universitaria del Ecuador en los últimos años. El incremento de la demanda educativa terciaria, acelerado en las dos últimas décadas, no pudo ser absorbido plenamente por las universidades públicas y particulares ya establecidas y dio lugar a la proliferación de un nuevo tipo de educación superior privada con una marcada orientación a explotar comercialmente los nichos y oportunidades que ofrecía un “mercado educativo”, en plena expansión sin ningún miramiento por la calidad. El crecimiento de este tipo de oferta privada se vio favorecido, en principio, por el abandono paulatino de la política pública del espacio de la educación superior, tanto en lo atinente a la regulación, como a la insuficiencia en la asignación de recursos estatales para financiar la satisfacción de una creciente demanda, e ideológicamente se sustentó en la tesis, que se fue afianzando especialmente durante la década de los noventa, según la cual la educación privada estimula la eficiencia económica y la excelencia académica a través de la competitividad de los mercados. El cuestionamiento de esta última afirmación está fuera del objetivo del presente análisis. Para los fines de las conclusiones aquí presentadas, el punto relevante consiste en la constatación de que la búsqueda de la eficiencia y excelencia mediante los mecanismos de mercado ha traído graves consecuencias para la calidad de la educación superior y ha desvirtuado su papel social como un *bien público*. Se trata de un conjunto de universidades que representan lo que algunos autores califican como la forma extrema de la mercantilización de la educación superior⁹.

Como se constata a lo largo del estudio, se trata de instituciones que están lejos de reunir las condiciones mínimas que requiere una institución para que pueda ser reconocida como universidad, entre éstas:

- i) Contar con una comunidad docente estable, académicamente preparada, con obligaciones y derechos reconocidos y con la dedicación necesaria para garantizar una docencia de calidad no es algo que se valore en estas universidades. Por el

⁹ Las 26 universidades comprenden 2 estatales y 24 autofinanciadas. Esta afirmación y los criterios expresados sobre la educación superior privada, evidentemente se aplican a este segundo grupo.

contrario, su actividad y permanencia se sustentan en la práctica de formas extremas de precarización docente.

- ii) En general, son instituciones con una orientación netamente empresarial. Al operar como empresas, la rentabilidad se convierte en el eje principal de su gestión; y al constituir su fuente de ingresos los pagos de matrícula y colegiatura, su estrategia se orienta a atraer a sus estudiantes mediante sistemas de admisión abiertos, bajo procesos de selección y nivelación prácticamente inexistentes o de muy dudosa efectividad.
- iii) Los niveles de exigencia para la permanencia de los estudiantes en la institución son bajos y las condiciones de titulación conducen a un cuestionamiento muy serio sobre su capacidad profesional para desenvolverse en su entorno y aportar al desarrollo de la sociedad;
- iv) Siguiendo una lógica empresarial, resulta que las funciones de estas instituciones estén cada vez supeditadas a las “fuerzas del mercado”. La explotación del conocimiento que puede generar ingresos inmediatos es valorada y atendida, mientras que aquellos que demandan mayor esfuerzo económico y académico, al menos en términos de equipamiento e infraestructura son relegados a un segundo plano, o simplemente descartados. Esto explica la concentración de la oferta académica de estas instituciones en carreras como administración, contabilidad y auditoría, gestión empresarial, mercadotecnia, gestión turística, relaciones públicas y otras con denominaciones “curiosas e ingeniosas” que normalmente no corresponden a una oferta académica universitaria. Si esta profusión de “carreras universitarias” se agrega una etiqueta de “ambiental”, “ecológica” o “tecnológica” al nombre de la universidad, entonces se completa toda una estrategia de mercadeo para la venta de un producto: un título universitario. En estas circunstancias, el sentido, los objetivos y la práctica de la educación superior van perdiendo significado; La misma concepción del sujeto de la educación superior se trastoca recreándose bajo la figura del “cliente” o “consumidor”.
- v) La visión de las universidades como amplios proyectos culturales, de acumulación y organización del conocimiento, como centros generadores de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria, han pasado a un campo marginal o meramente discursivo. Estas nociones están siendo sustituidas por un renovado énfasis en los vínculos entre la educación superior y los mercados, por un esquema de universidades “emprendedoras”, por nociones de “excelencia”, “productividad” y “eficiencia”; es decir, toda una serie de conceptos y objetivos de dirección que *entran en conflicto y contradicción con la idea de la educación superior como un bien público*;
- vi) Salvo muy contadas excepciones, el denominador común de este grupo de universidades es su precariedad en equipamiento e infraestructura. Como se señala en el informe, sus instalaciones distan mucho de los requerimientos de una infraestructura para el funcionamiento de una institución de educación superior. Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente

adaptados para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exige el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas improvisadas, los laboratorios, si estos existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de estaciones de trabajo para profesores y estudiantes y los ambientes destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura. De esta manera, están presentes todos los ingredientes que encajan en lo que públicamente se ha denominado “universidades de garaje”. Bajo esas condiciones, la calidad de la enseñanza plantea serias dudas y cuestionamiento. En un contexto semejante, esta por demás señalar la ausencia de investigación, ni aun de aquella esencial ligada al mejoramiento de la docencia;

vii) Estas universidades carecen del compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad desenraizada de su entorno social, sin ninguna incidencia en las realidades locales y regionales a las que debería dar respuesta. El objetivo es claro: vender un producto (la educación superior como mercancía), de calidad dudosa, por el cual los estudiantes pagan con la esperanza de que contribuya a su desarrollo y a su inserción en el tejido social. El panorama que se presenta está bordeando los límites de un fenómeno advertido en otras latitudes y es objeto de seria preocupación a nivel mundial¹⁰, aquel del *fraude académico*: fraude a las aspiraciones de los estudiantes de realizarse como personas y profesionales; fraude a los padres de familia que afrontan los gastos de la educación; y fraude a la sociedad al contar con profesionales insuficientemente preparados para asumir su papel y responsabilidades; más aun teniendo en cuenta que estas universidades, al igual que el resto de instituciones de enseñanza superior, también se benefician de subvenciones del Estado, indirectamente a través de exenciones de la carga tributaria y exoneraciones fiscales¹¹.

viii) Por último, se debe señalar que, en su esfuerzo por atraer estudiantes, este tipo de universidades ha entrado en una competencia desleal con aquellas universidades cofinanciadas y autofinanciadas que sí cumplen una función social y están mostrando esfuerzos e implementado políticas y estrategias de desarrollo institucional orientadas a ofrecer una educación de calidad. El facilismo académico, sumado a ofertas económicas menos onerosas, son elementos que, en el mediano plazo, pueden impactar negativamente sobre la viabilidad y credibilidad de la educación superior particular. Por otra parte, si bien no se puede negar que las modalidades privadas de educación superior contribuyen a la diferenciación social, las desigualdades educativas que generan la categoría de universidades en referencia, ahondan aun más las desigualdades en los logros profesionales, en los ingresos y en la aceptación profesional, con el resultado de una tendencia a crear profesionales universitarios de segunda categoría.

¹⁰ El tema fue objeto de atención y debate en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior; UNESCO, París, 5 – 8 de julio 2009.

¹¹ LOES, Art. 83 y 84.

- ix) Lamentablemente, la universidad ecuatoriana ha sido estigmatizada por la presencia de este tipo de instituciones provocando un enorme daño a la educación superior del Ecuador. De ahí la exigencia de acciones urgentes para corregir estas desviaciones. Es la condición misma de universidades lo que la presente evaluación conduce a cuestionar para estas instituciones. Sus limitaciones y niveles de desempeño académico corresponden más al de un instituto técnico o tecnológico, que es la modalidad bajo la cual algunas funcionaban antes de convertirse en universidades.

Recomendación

En cumplimiento de lo establecido en el Mandato 14, este informe recomienda a la Asamblea Legislativa, depurar el sistema universitario ecuatoriano de este grupo de universidades, a través de las acciones legales que están en el marco de competencia de la Asamblea, precautelando los derechos de las y los estudiantes.

Esta recomendación tiene una salvedad, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, universidad pública creada el 5 de abril de 2006 que opera en la provincia fronteriza de Carchi y la Universidad Estatal de Santa Elena. En este caso la recomendación es la siguiente:

- i) Orientar su misión, en cooperación con otras universidades públicas, en el sentido planificar la oferta académica y las actividades de investigación hacia los problemas de desarrollo local.
- ii) Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos.

Supresión gradual de las extensiones universitarias

El sistema de de Educación Superior cuenta con 145 extensiones y centros de apoyo¹² que funcionan como centros universitarios¹³. Estas extensiones están repartidas en 107 ciudades del país. Si a estas extensiones se suman las 71 universidades y escuelas politécnicas, en realidad el Ecuador cuenta con 216 centros universitarios, situación que probablemente, en términos de densidad institucional territorial, ubica el país en los primeros lugares a nivel mundial. Sin lugar a dudas, la explosión de centros universitarios constituye otro de los problemas críticos de la universidad ecuatoriana.

¹² Siete universidades, de las cuales 5 públicas (Universidad Agraria, Universidad de Bolívar, Universidad de Guayaquil, Universidad Nacional de Loja y Universidad Técnica de Quevedo) y dos particulares (Universidad de los Andes y Escuela Politécnica Amazónica), tienen 78 extensiones que representan el 54% del total de extensiones universitarias.

¹³ Los llamados centros de apoyo funcionan en realidad como extensiones universitarias donde se imparten carreras de pregrado y posgrado. La denominación de “centros de apoyo” es adoptada con el fin de obviar su aprobación de acuerdo a lo establecido en la LOES (Art. 13, §f).

Las extensiones universitarias adolecen, y quizá con mayor intensidad, de muchas de las deficiencias anteriormente señaladas. Además de la penuria de su planta docente (si es que en realidad puede hablarse de planta docente), de la deficiencia (en la mayoría de los casos casi absoluta) de facilidades y de un entorno de aprendizaje (carencia de laboratorios, bibliotecas), la mayoría funcionan en condiciones de extrema precariedad. En general, sus instalaciones se limitan a dos o tres aulas rentadas (por horas) a colegios o escuelas locales, o espacios de oficinas completamente antifuncionales, o simplemente a locales, donde es difícil imaginar que pueda funcionar un centro universitario (en este caso cabría el término ‘extensiones de galpón’). Aparte de la calidad de la enseñanza que se imparte en estos centros y que debe ser objeto de urgente atención, la proliferación de las extensiones universitarias tiene impactos que afectan negativamente a todo el sistema de educación superior del país. En efecto:

- i) La creación indiscriminada de extensiones es otra de las expresiones de la mercantilización de la educación superior, con las universidades tanto públicas como privadas compitiendo por nichos de mercado. Frente al crecimiento acelerado de la oferta académica privada, la universidad pública adoptó mecanismos y enfoques similares, tratando de llenar espacios sin importar la calidad y pertinencia de la nueva oferta académica. A esta estrategia se suman consideraciones políticas y, sobre todo, clientelares, con las extensiones universitarias instrumentalizadas como mecanismos de control y réditos políticos. Todo este proceso ha llevado a un debilitamiento de las universidades, sobre todo de aquellas de carácter local y regional, que han debido enfrentar el desborde de una competencia arrolladora y cuya respuesta ha sido la creación de extensiones, no solamente en sus áreas geográficas de influencia, sino en las grandes ciudades del país, ya saturadas por una oferta académica sin control (por ejemplo, en Quito existen 8 extensiones de universidades de otras provincias). De esta manera, el “mercado de la educación superior” tiende a actuar como una fuerza homogenizadora que empuja a universidades con orígenes, misiones y roles diferentes, a un proceso competitivo, bajo diferentes condiciones y con resultados muy desiguales de calidad académica. Este proceso trabaja como un potente mecanismo que acentúa las desigualdades entre diferentes tipos de universidades, con posibilidades diferentes de acceso a recursos materiales e intelectuales, pero, sobre todo, debilitando sus respuestas ante los problemas locales y regionales.
- ii) Esta dinámica incontrolada de creación de extensiones también ha tenido un efecto devastador sobre los institutos superiores técnicos y tecnológicos. Frente a la posibilidad de un título universitario, los estudiantes, aspirantes o matriculados en estos institutos, terminan optando por una carrera universitaria que, en algunos casos aun con menor esfuerzo académico, les ofrece, *en principio*, posibilidades profesionales más amplias y mayor prestigio y reconocimiento social. Los resultados se han traducido en un debilitamiento acelerado de este segmento de la educación superior cuya función social, y, sobre todo, su aporte a los sectores productivos de la economía, se ven seriamente disminuidos. De esta manera, se acentúa la situación de deterioro del sistema de educación superior, semejante a un proceso de causación circular acumulativa, en el que la presencia de mecanismos de retroalimentación lo amplifican con mayor fuerza: la gestión académica se ve

debilitada por las extensiones, éstas debilitan la educación técnica superior, deterioro que, a su vez, crea mayores presiones sobre las universidades por cambios en la estructura de la demanda de las y los estudiantes, situación que cierra el círculo de deterioro progresivo de la calidad de la enseñanza universitaria.

- iii) Otro aspecto del fenómeno de las extensiones tiene que ver con la asignación de recursos por parte de las universidades públicas. Mientras que para las universidades autofinanciadas el funcionamiento de las extensiones constituye una fuente adicional de ingresos, para las universidades públicas su mantenimiento, en el mediano plazo, repercute negativamente en su gestión y, en definitiva, en la calidad académica. La creación de extensiones, además de las causas anteriormente señaladas, también obedeció a una estrategia de algunas universidades por aumentar su participación en las rentas públicas. Al aumentar el número de carreras, programas y estudiantes, se posibilitaba que el sistema de asignaciones de los fondos estatales¹⁴ aumentase sus rentas. Sin embargo, el balance no siempre ha resultado positivo. El incremento marginal en el porcentaje de las asignaciones no ha compensado el gasto de operación y funcionamiento de las extensiones. Así, recursos universitarios que podrían haberse utilizado en actividades mínimas de investigación, por ejemplo, han tenido que ser sacrificados para cubrir gastos de funcionamiento de centros que muy poco han aportado a las comunidades. En este punto conviene enfatizar que la ausencia o bajos niveles de actividades investigativas no siempre han obedecido a la escasez de recursos, ni han sido su principal causa, como se pretende argumentar, sino simplemente al hecho de que la investigación no ha constituido una prioridad en la agenda de muchas universidades.
- iv) Por último, la proliferación de extensiones universitarias ha conducido a un sistema disfuncional en la oferta académica, especialmente en ciertas ciudades y regiones. La mayoría de carreras que ofrecen las universidades, salvo aquellas de Quito, Guayaquil y Cuenca, son ofrecidas en sus extensiones, con una oferta académica que poco tiene que ver con las necesidades locales, creando así una población profesional que difícilmente puede conseguir un trabajo en su área de especialidad, y, por consiguiente, se ve forzada a emigrar a las ciudades grandes. Por otra parte, el número de carreras que se imparten a través de las extensiones supera con creces la oferta de las universidades locales, que, de por sí, resulta ya exagerada en relación al tamaño de la población servida. Por ejemplo, las provincias centrales (Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo y Riobamba) cuentan con 25 extensiones que, sumadas a las siete universidades locales, totalizan 32 centros universitarios en un área de un radio inferior a los cien kilómetros. Sería mucho más económico, y sobre todo más efectivo, en términos de calidad y servicio, introducir mecanismos de racionalidad en la gestión de la educación como establecer becas o por lo menos organizar sistemas de transportación adecuados para la asistencia de las y los estudiantes a las matrices.

¹⁴ LOES, Art. 75.

Recomendación

La nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a través de sus disposiciones transitorias, debería examinar:

- i) La supresión gradual de las extensiones universitarias en un período adecuado de tiempo. Salvo casos muy especiales, y sobre la base de estudios serios, se podría permitir la continuación del funcionamiento de determinadas extensiones.*
- ii) Si alguna universidad local está en incapacidad de ofertar alguna carrera de interés local, ésta podría ser ofertada mediante alianzas o convenios con otras universidades. Este sería un mecanismo muy positivo para el desarrollo y fortalecimiento académico de las universidades con vocación local y regional, y, por supuesto, para mejorar la calidad de la educación.*
- iii) Más aun, es evidente que el país ha alcanzado un grado de sobre-saturación de instituciones universitarias, por lo que la moratoria de un plazo de por lo menos diez años para la creación de nuevas instituciones de educación superior resulta imprescindible.*

Regulación de la oferta académica

Las normas acerca de los “títulos y grados académicos, el tiempo de duración, intensidad horaria o número de créditos de cada opción y demás aspectos relacionados con grados y títulos” de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Superior vigente¹⁵ deben estar regulados por el *Reglamento de Régimen Académico* que, según la misma Ley¹⁶, debió ser emitido dentro de un plazo de seis meses de su entrada en vigencia, pero que, en realidad, recién fue aprobado a inicios del presente año, es decir, con un retraso de más de ocho años. Este retraso explica el caos académico en el que se encuentra sumergido el sistema nacional de educación superior y que llega a manifestarse, en sus extremos, dentro del grupo de las universidades referidas en la primera sección del presente documento. En efecto:

- i) De acuerdo a la información suministrada por las IES en el contexto de la presente evaluación, en el año 2008 estas ofertaban un total de 3.309 títulos, de las cuales 277¹⁷ correspondieron a títulos técnicos y tecnológicos, 2.099 títulos de tercer nivel y 933 títulos de cuarto nivel.
- ii) Del total de carreras ofertadas, únicamente alrededor del 20% se focalizan en Ciencias Físicas y Naturales e Ingenierías y Tecnologías, mientras el 80% restante se orienta hacia otros campos de estudio, preferentemente, Administración y Comercio, Educación y Ciencias Sociales y Ambientales (53%)¹⁸. Conviene señalar, en este punto, que de la oferta académica (609 carreras) de universidades

¹⁵ LOES, Art. 44

¹⁶ LOES, Disposición Transitoria Vigésima Primera.

¹⁷ Como se explica más adelante en el Informe (Cap. 3: Estudiantes y Entorno de Aprendizaje), de acuerdo a la verificación de campo realizada por los equipos del CONEA este número podría aproximarse a 360 carreras.

¹⁸ Entre los requisitos para la creación de una universidad, la LOES establece que “si la oferta es de dos o más carreras, una de ellas deberá ser de carácter técnico” (LOES; Art. 17, §2).

autoidentificadas como ‘técnicas y tecnológicas’, únicamente 119 (19.6%) corresponden a ingeniería, tecnología y ciencias naturales. Esta observación confirma lo expresado anteriormente, que la denominación “técnica”, “tecnológica”, “ecológica”, “ambiental” ha constituido parte de una estrategia de ciertas universidades para posicionarse mejor en el “mercado” de la educación superior.

- iii) La duración de las carreras y las exigencias de titulación son muy variables. Una misma carrera es ofertada en 8, 9 o 10 semestres, o diferentes números de ‘niveles’; en algunos casos se exige una tesis, en otros una monografía y en otros únicamente una pasantía o práctica de egresado.
- iv) La denominación de los títulos también es variada, pero se da preferencia a la denominación de “ingeniero/a” sin importar si la carrera corresponde o no a lo que tradicionalmente se conoce como una carrera de ingeniería. Muchas veces una misma carrera, algunas universidades la ofertan como ingeniería, otras como licenciatura.
- v) El número y especialidad de las carreras abastecen todos los gustos e inclinaciones imaginados. Se ofrecen carreras “novedosas” de ingeniería en diseño de modas, gestión de marca, gastronomía, turismo rural y de aventura, ventas, publicidad o licenciaturas en secretariado ejecutivo, cultura estética, cosmiatría, terapias holísticas, diseño de modas, diseño de joyas, eventos, para citar unos pocos ejemplos.
- vi) Por último, la modalidad de ofrecer titulaciones acumulativas es una práctica que ha ido terreno en el medio universitario. Luego de cursar cuatro semestres de estudio las y los estudiantes reciben el título de tecnólogo; dos semestres adicionales los hace acreedores al título de técnico; y con tres o cuatro semestres adicionales la universidad les confiere un título de nivel universitario, generalmente de licenciado, economista, sicólogo o ingeniero, según el caso; es decir, una práctica que acertadamente ha sido calificada como la “oferta de títulos en combo”. Esta modalidad de oferta académica, evidentemente, ha roto con los esquemas y fundamentos de una carrera universitaria y no ha correspondido sino a una estrategia de mercadeo conocida como “maximización de la apropiación del excedente del consumidor”¹⁹.

¹⁹ El Art. 5 del “Reglamento de Régimen Académico” emitido por el CONESUP en enero del 2009, se orientaría a interrumpir esta tendencia a la titulación acumulativa. El mencionado artículo dice: “Los programas académicos en todos los niveles de formación –técnico superior, tercer nivel o pregrado y cuarto nivel o postgrado- deben responder a una planificación curricular expresamente diseñada para cada uno de ellos. No se puede otorgar más de un título profesional o grado académico en el mismo programa; se aceptará la continuidad de estudios siempre que se realice convalidación u homologación de estudios, de conformidad con el presente reglamento”. Este último párrafo podría constituir una ventana para la continuidad de esta práctica. No obstante durante la verificación de datos de la evaluación de desempeño algunos directivos de universidades informaron que ya no estarían vigentes esta clase de títulos acumulativos.

Las constataciones anteriores configuran un panorama desolador del ordenamiento y regulación del sistema de educación nacional. La falta de normativa ha conducido, por parte de un número significativo de universidades, a un atropello de los más elementales principios que deben normar el funcionamiento del mundo universitario, no únicamente en la esfera académica sino, lo que es más grave, de la ética. En un contexto semejante, ¿cómo cumplir con el propósito fundamental de la educación superior, aquel de “la facilitación explícita del aprendizaje progresivo, reflexivo, crítico y transformador que conduce a una mejor comprensión de la necesidad y la expresión de los paradigmas responsables para vivir, para ‘ser’, y para ‘llegar a ser’ como individuos y colectivamente como comunidades”²⁰ ?

La pregunta que surge en este punto es obvia: ¿cómo y en qué momento la educación superior del país pudo llegar a semejantes extremos? La explicación está fuera del alcance del presente informe; pero la sociedad exige una respuesta. Aquí únicamente conviene añadir que la situación que atraviesa el sistema universitario constituye una muestra evidente de que, como todo sistema²¹, ante la incapacidad de generar mecanismos de autoregulación y/o la ausencia de mecanismos de regulación externa, ha producido respuestas autodestructivas que le han conducido a una situación insostenible. En este marco, la nueva *Ley Orgánica de Educación Superior* se constituye en un eje de cambio, en la base para el diseño y ejecución de una real política pública que construya definitivamente un *Sistema Nacional de Educación Superior* integrado, sólido y viable.

En conclusión, la experiencia presente enseña que las normas y regulaciones fundamentales del régimen académico de la educación superior no pueden ser transferidas a las mismas universidades, ni instrumentalizadas a través de reglamentos secundarios, ni ser dictadas por órganos donde los intereses de los grupos regulados estén presentes.

Recomendación

La nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe contener regulaciones precisas y explícitas que normen y regulen el régimen académico y sobre todo, definir un marco institucional que garantice la efectiva aplicación de las mismas. La expedición de estas normas y regulaciones es urgente y su aplicación inmediata, sobre todo para iniciar el proceso de evaluación de carreras, programas y posgrados de las universidades que la Asamblea Nacional las califique como integrantes del sistema de educación superior, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución Política de la República.

²⁰ Global University Network for Innovación. *La Educación Superior en Tiempos de Cambio; Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Madrid, Barcelona, México: Ediciones Mundi-Prensa, 2009 (trabajo colectivo presentado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París, UNESCO, 2009)

²¹ H. Daly y J. Cobb. *For the Common Good*. Boston: Beacon Press, 1989. Los autores se refieren al sistema de mercado; sin embargo la observación es pertinente especialmente para quienes enfocan la educación superior como un producto.

Fortalecimiento del sistema de posgrados

Las universidades de tercer nivel ofrecen, en total, 871 programas de posgrado bajo los niveles de diplomados, cursos de especialización y maestrías. Estos programas son dictados por 50 universidades. En el área de posgrados las diferencias son aún más acentuadas, en la ya heterogénea universidad ecuatoriana. Por una parte, se tiene un conjunto de universidades²² cuyos posgrados, en sus modalidades, entornos académicos y contenidos se enmarcan dentro de los programas que la LOES define como estudios de cuarto nivel; es decir, “una especialización científica o entrenamiento profesional avanzado”²³. La exigencia horaria, los requerimientos académicos (aprobación de módulos y presentación de monografías para su aprobación) y la elaboración de una tesis, sumados a un entorno de aprendizaje serio (tutores, bibliotecas, laboratorios), son elementos que, en principio, garantizan la calidad de los programas que estas instituciones ofrecen.

Por otra parte, se tiene un número de universidades (especialmente aquellas clasificadas en la categoría E) cuyos programas de posgrado adolecen de deficiencias similares a las anteriormente señaladas: planta docente insuficiente y sin el nivel requerido para una especialización o entrenamiento avanzado; una infraestructura académica precaria; oferta de títulos, diplomado, especialista, magister, “en combo”; oferta enfocada a carreras que demandan (según los oferentes) mínima inversión²⁴; niveles de exigencia muy cuestionables y en definitiva, una calidad académica que ha llevado al desprestigio y devaluación de la enseñanza de cuarto nivel.

Es necesario insistir que es en el área de posgrados donde se ha manifestado con mayor intensidad el fenómeno de la comercialización de la educación superior. Al estar orientada a cubrir un segmento de la “demanda solvente” de la educación universitaria (profesionales jóvenes que perciben un salario y, por consiguiente, con capacidad de pago), las instituciones superiores se lanzaron a una carrera desenfrenada por captar “clientes”. De esta manera, al igual que con la oferta académica de tercer nivel, se ofertan especialidades que van desde maestrías en “gestión de la formación emprendedora”, pasando por maestrías en “networking y redes distribuidas”, maestrías en “gestión turística”, en “seguridad privada” hasta completar con un abanico de títulos de cuarto nivel en ciencias de la educación, como maestría en “educación superior” (sic), diplomado en “liderazgo educativo” o diplomados en “investigación educativa”. Todo este baratillo de carreras al amparo de una ley, que explícitamente establece que “la difusión y promoción de carreras o programas académicos que realicen los centros de educación superior deben ser claras y precisas, de manera tal que no generen falsas expectativas ni induzcan a confusión entre los diferentes niveles de formación”²⁵; y con el visto bueno del órgano planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior que está obligado a “normar el funcionamiento de los cursos de posgrado”²⁶.

²² En general, se trata de las universidades pertenecientes a las categorías A y B definidas en el marco del presente estudio (ver Cap. 6)

²³ LOES, Art. 44

²⁴ El 50% de las carreras de posgrado ofertadas son en administración y negocios y en educación y gestión de la educación

²⁵ LOES, Disposición General Décima Cuarta.

²⁶ LOES, Art. 13, §q.

El sistema nacional de posgrados cuenta con más de 21 mil estudiantes de los cuales únicamente el 27% cursan sus estudios bajo la modalidad presencial; el 73% restante lo hacen bajo la modalidad semi-presencial o a distancia. La modalidad semi-presencial de educación (52% del total de estudiantes de posgrado), generalmente impartida durante los fines de semana, exige menor profundidad y dedicación académica, en comparación con la modalidad presencial, y, por lo tanto, tiene una mayor demanda. De ahí que esta modalidad sea la modalidad preferida, especialmente por aquellas universidades anteriormente cuestionadas (categoría D), de las cuales 13 instituciones concentran su oferta de programas únicamente en la modalidad semi-presencial²⁷; un elemento adicional que plantea muy serias dudas sobre la calidad de la enseñanza.

Recomendación

El fortalecimiento del sistema de posgrados requiere acciones urgentes. Se recomienda a la Asamblea Nacional considerar las siguientes medidas en el marco de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior:

- i) suspensión de los cursos de posgrado de las universidades que se encuentran dentro de las categorías D y E;*
- ii) autorización para impartir cursos de maestría únicamente a aquellas universidades que hayan alcanzado una mención superior (por ejemplo, de calidad) en los procesos de evaluación y acreditación; y*
- iii) introducir categorías de maestrías con grados diferentes; por ejemplo, una maestría de tipo ‘ejecutivo’ dictada bajo la modalidad semi-presencial, orientada hacia la actualización y especialización profesional y otra de tipo académico, de modalidad presencial y orientada hacia la investigación²⁸.*

Fortalecimiento institucional de las universidades ubicadas en la categoría D

Existen 9 universidades ubicadas en la categoría D, cuyos nombres y características se describen en el acápite anterior. En torno a estas universidades, las recomendaciones son las siguientes.

Recomendación

Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos. En caso de no presentar el plan, o de no cumplir con su

²⁷ Llama la atención el número de posgrados y estudiantes de dos universidades en relación a su tamaño y a su oferta de pregrado. Estas universidades ofrecen cursos de posgrado en la ciudad de Quito, a través de extensiones universitarias, con una asistencia de más de dos mil estudiantes. Una de ellas imparte sus programas en aulas facilitadas por un colegio secundario.

²⁸ Esta distinción ha sido implementada en otros países; Brasil, España, Estados Unidos, por ejemplo.

ejecución, los organismos de gobierno del sistema informarán a la Asamblea Nacional a fin de que adopten las medidas legales pertinentes y se las excluya del sistema.

Hacia el mejoramiento de la calidad de la educación superior

Este informe no podría concluir sin plantear algunas recomendaciones para mejorar la calidad de las universidades y escuelas politécnicas, como lo ordena el Mandato 14, precisamente a partir de las falencias generales a *todas* las IES identificadas a lo largo del proceso de evaluación. A modo de síntesis se distinguen a continuación *siete ejes de transformación de la educación superior* que redundarán en un mejoramiento sustantivo de su calidad.

1. Armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior

Para construir un real y no solo mantener el formal sistema universitario, se precisa de la armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior. Universidades públicas y particulares deben asumir el concepto *de educación como derecho y bien público, de estudiante como ciudadano/a* o sujeto de deberes y derechos, y de *universidad como institución transmisora y productora de conocimientos*. De estos conceptos deben derivarse las políticas públicas orientadas a integrar el actual conjunto universitario, fragmentado por distintas brechas, en torno a los principios constitucionales de la educación superior y los criterios de calidad que deben orientar el trabajo académico, manteniendo, ciertamente, la diversidad de misiones, visiones, objetivos y propósitos que cada universidad se haya trazado.

2. Recuperación de la memoria e identidad histórica universitaria

Es indispensable que la universidad ecuatoriana, pública y particular (cofinanciada y autofinanciada) *reconozca su trayectoria histórica*, sus tradiciones, sus logros y su contribución al desarrollo democrático del país, reconocimiento que forma parte de la construcción de la identidad institucional, al mismo tiempo que de la identidad nacional. Las y los estudiantes de las universidades particulares tienen derecho a conocer esto que no es solo patrimonio de las y los estudiantes de las universidades públicas. Este proceso contribuirá a la integración del conjunto universitario, hoy fragmentado, y consolidará a la universidad como espacio de construcción ciudadana, democrática y nacional de las y los jóvenes ecuatorianos.

3. Ampliación de la democracia universitaria

Se ha podido observar a través del informe técnico anexo que la democracia universitaria en el Ecuador está puesta en entredicho. Las limitaciones que operan en el cogobierno de los docentes y los estudiantes en términos de prohibiciones expresas y prácticas soterradas y menos formalizadas resultan muy graves. En especial en las universidades particulares. La selección impositiva de los representantes estudiantiles y docentes por parte de las autoridades (fundadores, promotores, rectores, etc.) parece ser una constante en ellas. También el desarrollo de múltiples impedimentos para la creación de asociaciones. En el

caso de algunas universidades públicas, la operatoria de una lógica política más cercana a la lucha entre partidos políticos y agrupaciones sindicales, también ha impedido que el pluralismo, la alternancia y la verdadera democracia se instalen definitivamente en la universidad.

La democracia universitaria es un mecanismo que garantiza la verdadera pertinencia social de la universidad con su medio. Es condición *necesaria* para alcanzar una vinculación virtuosa con la comunidad local, regional y nacional y, fundamentalmente, es uno de los mejores antídotos contra el aislamiento y la clausura de ideas. Es también, bajo sus mejores formas, un mecanismo de desarrollo de la cultura de investigación. Permite que los que saben, los que realmente entienden y se ocupan de la academia, establezcan las mejores políticas y acciones para seguir avanzando y enriqueciendo el proceso de desarrollo científico.

Hay mucho que hacer en este campo. Inicialmente, avanzar en el cumplimiento de regulaciones claras respecto a la participación y la voz que deben tener los estamentos universitarios en los máximos órganos de gobierno de cada casa de estudio. También, y esto quizás es más complejo, hay que trabajar en la ampliación y enriquecimiento de una cultura democrática que pueda compatibilizar con el principio meritocrático que debe caracterizar a estas instituciones y que debe impregnar todas sus dinámicas internas. Las universidades son, en buena medida, un modelo en miniatura de la sociedad, quizás un modelo ideal. Por ello las exigencias para con ellas son tan fundamentales.

4. Desarrollo de un sistema integral de carrera del/a docente e investigador/a

Como se ha evidenciado en la evaluación, existen graves problemas ligados a la docencia universitaria. Esto involucra la formación académica e investigativa de las y los profesores; la pertinencia de dicha formación con la cátedra universitaria y la actividad investigativa; la dedicación, tanto en términos de horas semanales destinadas a estar frente a una clase, como en actividades académicas no docentes (dirección de tesis, tutorías, desarrollo de materiales de cátedra, participación en proyectos de investigación y programas de vinculación con la colectividad, etc.); las regulaciones respecto a la estabilidad, los derechos y deberes de los docentes y su evaluación permanente por parte de las autoridades y los estudiantes; los esquemas categoriales y remunerativos que fomenten y promuevan el desarrollo pleno de la carrera académica; y la política de promoción y ascensos. Como se ha visto, estos elementos presentan en las universidades y escuelas politécnicas del país una diversidad de concepciones y formas de aplicación. El docente es entendido y, por tanto, valorado desde múltiples y contradictorios “puntos de vista” que terminan rompiendo la idea de la docencia universitaria como *comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio*.

Por ello, resulta urgente empezar a trabajar en el desarrollo de un sistema único de carrera del/a docente e investigador/a que pueda integrar estos elementos y otros relevantes para el desarrollo de la trayectoria académica de las y los profesores y que, al mismo tiempo, funcione como verdadero motor y estímulo del avance científico. Un sistema que pueda establecer reglas mínimas y comunes, a las que luego podrán sumarse las particularidades de cada casa de estudio.

Nadie puede dudar que las y los profesores son un componente ineludible del cambio progresista de la universidad ecuatoriana. Sin ellos nada es posible. Por eso, una de las prioridades debe ser trabajar en este sistema, no solo para resolver el flagrante problema de la *precarización laboral* aquí diagnosticado, sino, fundamentalmente, para iniciar el proceso de “revalorización” de la figura del/a docente e investigador/a universitario como actor de cambio social.

5. Garantía de la igualdad de oportunidades

Es fundamental que la universidad ecuatoriana asuma, *en su integralidad*, el expediente de la igualdad de oportunidades para *todos* los sectores sociales tradicionalmente discriminados por su condición de género, étnica, de clase y de orientación sexual, en *todos sus ámbitos institucionales*. Es decir, debe garantizar el acceso a las aulas y a la docencia, así como al ejercicio del poder y la autoridad a todos estos sectores sociales. A este respecto, caben algunas puntualizaciones.

Como primera medida, se requiere trabajar en un sistema unificado de ingreso y nivelación universitario. Un sistema que pueda *compatibilizar equidad y calidad*. Es imprescindible armonizar los conceptos y prácticas de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a estos temas para garantizar *un acceso real y no solo formal* al sistema universitario. Asimismo, se torna obligatorio mejorar la eficiencia terminal del sistema universitario, específicamente sus tasas de deserción y graduación y sus tiempos de titulación, mejora que implicará elevar la calidad de la educación superior a lo largo del ciclo formativo, y, por cierto, asegurar un tránsito educativo adecuado y un egreso sin discriminación de ningún tipo. Por ejemplo, a través de becas, ayudas económicas, créditos educativos, etc.

Por otro lado, a lo largo de este informe se ha demostrado que la educación superior del Ecuador exhibe graves problemas de exclusión de género, registrando uno de los más bajos niveles de participación docente universitaria femenina a nivel regional y mundial, ni hablar de su participación absolutamente marginal en los cargos de poder y autoridad en las universidades. Y esto, pese a que, en la actualidad, ellas ocupan mayoritariamente estas instituciones como estudiantes universitarias. Las mujeres universitarias están dando una gran batalla y hay que apoyarlas. Las políticas de acción afirmativa son un mecanismo pero hay que pensar también en otras opciones que permitan construir una igualdad real sin generar nuevas desigualdades.

6. Promoción de la investigación científica y aseguramiento de su pertinencia social

Finalmente, la gran deuda de la universidad ecuatoriana es la investigación. Se requiere trabajar en esto de manera integral. Por un lado, mediante incentivos claros a los docentes para que desarrollen proyectos de investigación y apoyen a sus estudiantes en el aprendizaje del hábito y la práctica investigativa. Como dice Pierre Bourdieu, se requieren verdaderos maestros que puedan transmitir el difícil oficio del investigador, lo cual solo se consigue mediante otra práctica, la del tutor, el guía, el acompañante... y no por medio de

manuales o “recetas” de metodología. Se necesita volver a vincular docencia con la investigación y, al mismo tiempo, potenciar a aquellos/as que se dedican exclusivamente a la segunda.

También hay que trabajar en el desarrollo de un sistema de investigación nacional que establezca prioridades investigativas nacionales y, concomitantemente, de margen a aquellas que surjan de cada casa de estudio, garantice fondos para el desarrollo de los proyectos, promueva la producción investigativa de las y los docentes y asegure la más transparente y pública divulgación de sus resultados.

Asimismo, la investigación que se desarrolla en las universidades y escuelas politécnicas debe preservar tanto la libertad investigativa de sus científicos/as como asegurar su pertinencia social. Se trata de realizar proyectos que resulten significativos también para la comunidad extra universitaria. Pero esa vinculación no puede ser exclusivamente la del mercado, la que solo busca el descubrimiento de resultados “valiosos” por las ganancias económicas que genera.

No podría negarse la importancia de la vinculación entre universidad y empresa, entre la universidad y el desarrollo productivo, pero hay que poner igual o más atención a los otros avances que el desarrollo del país necesita, justamente para la consecución del *buen vivir* de todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

7. Hacia la integralidad del sistema educativo

Es prioritaria la articulación de las políticas públicas generales y sectoriales con las políticas educativas secundarias y terciarias, de manera de definir paradigmas educativos y organizaciones que orienten la formación profesional en todas las áreas del conocimiento y contribuyan a la armonización de sus conceptos y prácticas, a la redefinición de los perfiles de ingreso y egreso a la universidad, al establecimiento de criterios básicos en torno a los soportes académicos (bibliográficos, laboratoriales, tecnológicos) que las y los estudiantes deben tener a lo largo del ciclo formativo, especialmente en aquellas carreras de prioritario interés social y de alto impacto público.

Arturo Villavicencio
PRESIDENTE
CONSEJO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR DEL ECUADOR

Quito, 31 de Octubre del 2009.