

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

**Desarrollo y educación superior, reforma de la universidad
ecuatoriana, período 1990-2013**

Verónica Paulina Condor Bermeo

Tutor: Manuel Enrique Alejandro Ayala Mora

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, Verónica Paulina Condor Bermeo, autora de la tesis titulada “Desarrollo y educación superior, reforma de la universidad ecuatoriana, período 1990-2013”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctora en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de doctora de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Quito, 15 de marzo de 2020

A handwritten signature in blue ink that reads "Verónica Condor B." The signature is written in a cursive style and is underlined.

Firma

Resumen

Esta tesis analiza la transformación de la universidad ecuatoriana en el período 1990-2013, caracterizado por una serie de cambios necesarios ante la emergente situación que atravesaba la educación y el país.

El trabajo inicia con una revisión bibliográfica de los antecedentes de la transformación universitaria en América Latina, las primeras universidades en la región, la universidad a lo largo del siglo XXI, para luego realizar una revisión histórica sobre la situación de la universidad en América Latina en los años 1900, como la Reforma de Córdoba en 1918, que marcaría un punto de quiebre en la vida de la universidad latinoamericana. El capítulo primero hace referencia también a los actuales procesos de internacionalización, evaluación, acreditación y *ranking* de las universidades.

El capítulo segundo aborda la universidad ecuatoriana en la historia, para lo cual se realizó una revisión documental sobre las primeras universidades en territorio ecuatoriano, la dinámica política, social, cultural que se daba en torno a ellas; luego se hace un repaso de su trayectoria a través de los años de vida republicana, los avances significativos, su relación con los gobiernos de turno, las clausuras, persecuciones de las que fueron objeto sus dirigentes, y el aporte lúcido de intelectuales que desarrollaron el pensamiento universitario, que aún sigue vigente.

A partir del capítulo tercero se analiza la situación de la universidad ecuatoriana en los años noventa, inicio del período de estudio de esta investigación. En los siguientes capítulos se examinan los sucesos de los años 2000 hasta 2008, en el capítulo cuarto, y de 2008 hasta 2013, en el capítulo quinto. Finalmente, como parte de un debate pendiente, el capítulo sexto recoge unas conclusiones inscritas en los siguientes temas: el ingreso a la universidad; la calidad; género, interculturalidad, discapacidad y ambiente; y el papel de los académicos y la calidad.

El aporte de este trabajo radica en el análisis de los elementos que nos llevan a sostener que la reforma de la universidad ecuatoriana efectuada desde el año 2008 era absolutamente necesaria, pero que esta se desarrolló de una manera autoritaria por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana, situación que ha marcado la vida universitaria en los últimos años.

Palabras clave: universidad, reforma, desarrollo, autonomía universitaria, evaluación.

Agradecimiento

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
por su lucha en defensa de la universidad ecuatoriana.

A Enrique Ayala Mora,
por compartir sus conocimientos, experiencias y vivencias
de la universidad ecuatoriana.

A mis padres, por su ejemplo de vida.

Dedicatoria

A Omar, Sofía y Esteban,
por brindarme desde el primer día
su apoyo incondicional
y su motivación permanente.

Tabla de contenido

Introducción	15
Capítulo primero	
Antecedentes de la transformación universitaria en América Latina	21
1. Las primeras universidades en América Latina	21
1.1. La universidad en la Colonia	23
1.2. La universidad en el siglo XIX	35
2. Período 1918-1960	37
3. Período 1960-1990	44
4. Período 1990-2013	49
4.1. Internacionalización	49
4.2. Evaluación y acreditación	57
4.3. Los <i>ranking</i> de las universidades	60
4.4. Desarrollo y educación superior	65
Capítulo segundo	
La universidad ecuatoriana en la historia	71
1. La universidad en la Colonia	72
2. La universidad en la época republicana	82
2.1. La universidad ecuatoriana, período 1925-1960	93
2.2. Período 1960-1990	99
Capítulo tercero	
La universidad ecuatoriana, etapa 1990-2000	107
1. Qué pasó entre 1990 y 2000	108
2. Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI	115
3. Propuesta de reforma	121
4. Etapa de desregulación universitaria	123
5. Constituyente de 1998	132

Capítulo cuarto

La universidad ecuatoriana: etapa 2000-2008	139
1. La Ley de Educación Superior de 2000	139
2. Efectos de la Ley de Educación Superior de 2000	144

Capítulo quinto

La universidad ecuatoriana: etapa 2008-2013	157
1. La Constitución de 2008	158
2. El Mandato 14	159
3. Informe del Consejo de Evaluación y Acreditación, CONEA	160
4. Informe del CONESUP.....	182
5. Ley Orgánica de Educación Superior 2010	183
5.1. Autonomía versus planificación	198
5.2. Integración de los consejos	201
5.3. Creación de la SENESCYT	204
5.4. Los nuevos CES y CEAACES	207
6. Evaluación de las universidades	211
7. Cierre de universidades 2012	216
8. Universidades “emblemáticas”	222

Conclusiones	227
1. El ingreso a la universidad	229
2. La calidad	233
3. Género, interculturalidad, discapacidad y ambiente	236
4. El papel de los académicos y la calidad	237

Bibliografía	241
--------------------	-----

Índice de ilustraciones

Imagen 1. Escudo de la Universidad de Bologna	24
Imagen 2. Escudo de la Universidad de París	24
Imagen 3. Escudo de la Universidad de Oxford	25
Imagen 4. Escudo de la Universidad de Módena	25
Imagen 5. Escudo de la Universidad de Montpellier	26
Imagen 6. Escudo de la Universidad de Salamanca	28
Imagen 7. Mapa de la proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica	30
Imagen 8. Sala capitular en el Convento del Rosario de los dominicos	31
Imagen 9. Estatutos de la Universidad de México	32
Imagen 10. Portada del Manifiesto de Córdoba	39
Imagen 11. Escudo de la Universidad Central del Ecuador	85
Imagen 12. Decreto de creación de la Escuela Politécnica Nacional	88
Imagen 13. Fachada de la Universidad Central	94
Imagen 14. Protesta de estudiantes durante los días del debate de la LOES	185
Imagen 15. Protestas por la aprobación de la Ley de Educación Superior	186
Imagen 16. Asambleístas de la tienda política gobiernistas celebrando la aprobación de la LOES	192
Imagen 17. Protesta de asambleístas de oposición ante la aprobación de la LOES ..	193
Imagen 18. Protestas de los estudiantes ante el veto de la ley	196
Imagen 19. Cierre de la Universidad Cristiana Latinoamericana	217
Imagen 20. Cierre de la Universidad Tecnológica América	217
Imagen 21. Cierre de la Universidad Og Mandino	218
Tabla 1. Fecha de fundación de las primeras universidades	82
Tabla 2. Universidades y escuelas politécnicas hasta 1960	97
Tabla 3. Nómina de universidades y escuelas politécnicas según fecha de creación y ubicación geográfica	108
Tabla 4. Incremento de universidades y carreras, etapa 1989-2008	126
Tabla 5. Nómina de universidades y escuelas politécnicas según fecha de creación y ubicación geográfica	128
Tabla 6. Número de universidades creadas por períodos	130

Tabla 7. Resultados generales del modelo de evaluación para el criterio de Academia	163
Tabla 8. Porcentaje de docentes con título de tercer y cuarto nivel según tipo de institución	166
Tabla 9. Titulación de la docencia según tipo de institución	168
Tabla 10. Desempeño de las universidades en criterios estudiantiles	170
Tabla 11. Número de matriculados/as según tipo de universidades, región y provincia	171
Tabla 12. Matrícula según modalidad y tipo de universidad (2008)	172
Tabla 13. Desempeño de las IES respecto a políticas de investigación	173
Tabla 14. Proyectos de investigación por carreras universitarias	174
Tabla 15. Desempeño de las IES respecto al criterio de <i>Gestión</i>	175
Tabla 16. Universidades en la categoría A	177
Tabla 17. Universidades en la categoría B	177
Tabla 18. Universidades en la categoría C	178
Tabla 19. Universidades en la categoría D	179
Tabla 20. Universidades en la categoría E	180
Tabla 21. Régimen de Transición de la LOES	207
Tabla 22. Conformación del Consejo Provisional	208
Tabla 23. Consejo Académico del CES (2011-2016)	209
Tabla 24. Delegados de la Función Ejecutiva (2011-2016)	210
Tabla 25. Tasa de continuidad de los estudiantes acogidos por el plan de contingencia, por mecanismo (2012)	219
Tabla 26. Universidades que recibieron los estudiantes de las universidades cerradas que decidieron continuar sus estudios en otras IES	219
Tabla 27. Motivos de no continuidad de los estudios (2012)	220
Tabla 28. Número de estudiantes de IES suspendidas por provincias	221
Gráfico 1. Universidades creadas por períodos	131
Gráfico 2. Docentes por nivel de titulación académica (% 2008)	165
Gráfico 3. Planta docente según tipo de dedicación	167
Gráfico 4. Remuneración de los docentes	169

Introducción

Pensar la universidad desde la universidad; reflexionar sobre sus orígenes, su trayectoria; sobre una institución que estaba reservada solo para unos pocos, a pesar de su esencia de universal; considerar las luchas permanentes de la sociedad por lograr el ingreso a la universidad visto como posibilidad para obtener una profesión que garantice calidad de vida; conocer sobre su constante defensa por mantener su autonomía, para permitir que continúe albergando en sus aulas a estudiantes; en suma, el interés por conocer más sobre esta institución fue la motivación que impulsó iniciar esta investigación, en especial sobre la universidad ecuatoriana, ya que al momento de una revisión bibliográfica son escasos los libros al respecto que muestren en forma sistematizada la trayectoria de la universidad, y los pocos que hay recogen aspectos específicos de cada universidad.

La universidad como actor social ha pasado a ser un elemento complementario en los estudios, mas no objeto mismo de la investigación, es decir, la universidad ha apoyado la investigación sobre diferentes áreas de conocimiento –cuestión que es totalmente válida, es la razón de sí misma, cuestión que no se discute–; sin embargo, lo que se pone de manifiesto es que en algunos casos dejó de lado el pensarse a sí misma, el investigar sobre sí misma y en su relación histórica, política y social. Por tanto, al momento de establecer un tema de investigación dentro de los Estudios Latinoamericanos se propuso realizar la investigación sobre la universidad ecuatoriana que aquí se desarrolla.

Pero era preciso delimitar los alcances de esta investigación; por tanto, se decidió analizar, por sus alcances y consecuencias, la reforma universitaria de los últimos años, en especial la llevada adelante por el Gobierno de Rafael Correa.

Para ello fue necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿la reforma universitaria en el Ecuador fue impuesta en el período correísta? El argumento que se establece en esta investigación es que sí. Para explicar este proceso de intervención del régimen correísta en la educación superior del país fue preciso revisar la vida de la universidad, a la luz de su trayectoria a largo plazo, para aportar con una visión de los antecedentes históricos del desarrollo de la universidad ecuatoriana, puesto que era necesario establecer los rasgos fundamentales de su vida académica desde la Colonia, tales como la lucha por la autonomía, la elección de autoridades, la ampliación del ingreso, el

financiamiento de las instituciones públicas y la participación estudiantil. Esta revisión histórica se relaciona con lo planteado por Braudel en su libro *La historia y las ciencias sociales*, en donde señala que:

La historia se nos presenta, al igual que la vida misma, como un espectáculo fugaz, móvil, formado por la trama de problemas intrincadamente mezclados y que puede revestir, sucesivamente, multitud de aspectos diversos y contradictorios. Esta vida compleja, ¿cómo abordarla y cómo fragmentarla a fin de aprehender algo? (Braudel 1970, 25).

Con el objetivo de ofrecer una visión general de la universidad ecuatoriana se estableció como lugar de enunciación su trayectoria histórica, como una forma de documentar y fortalecer propuestas que aporten a la construcción de la universidad ecuatoriana. Esta es aún una tarea pendiente. Si bien es importante aclarar que con la lectura de este documento se obtiene no solo una gran cantidad de información, sino una perspectiva de la universidad ecuatoriana desde sus orígenes hasta la actualidad. Esta amplia revisión histórica ha permitido conocer características de la universidad ecuatoriana que nos permiten contextualizar la situación actual y poder analizar a mayor detalle lo ocurrido en los últimos años, cuando se propuso una transformación universitaria impulsada desde el Gobierno de Rafael Correa.

Como señala Ayala Mora en su libro *El oficio de historiar*:

Se ha repetido muchas veces la frase de Pierre Vilar: “El objetivo de la historia no es hacer revivir el pasado, sino comprenderlo”. Esto significa que los historiadores no debemos instalarnos en el pasado, sino hacer el ejercicio científico de estudiarlo para vivir el presente (Ayala Mora 2014, 9).

Sobre estos asuntos, al contrario de lo que sucede en otros campos, hay muy pocas publicaciones. Por ello fue preciso introducir los capítulos en los cuales se hace una revisión histórica de la universidad desde sus orígenes, que si bien resultaron extensos, se hacen necesarios para comprender que el proceso universitario en el Ecuador lleva siglos, y que en esos siglos se han dado constantes; es este recorrido histórico el que nos permite comprender que la reforma universitaria del período correísta no rompió una ley de pocos años atrás, sino una tradición universitaria que viene desde la Colonia.

Para establecer los antecedentes remotos de la universidad en el Ecuador se adoptó una metodología histórica exploratoria, por ser la apropiada para estos casos. Además, para cumplir con los objetivos de esta tesis fue también necesario analizar detenidamente la trayectoria de las últimas décadas de la universidad ecuatoriana. La

falta de entendimiento hacia lo que significaba la autonomía universitaria fue uno de los motivos para que el sistema universitario rechace los intentos de evaluación; el argumento de la autonomía de las universidades permitió que varias de ellas ofrezcan carreras universitarias sin ningún control y fuera de toda normativa establecida.

Una reforma a la universidad ecuatoriana era imprescindible. En ello coincidieron los sectores que querían mejorarla, porque se debe señalar que existían universidades que desarrollaban su labor en pos de brindar educación superior de calidad, que no esperaron a que la evaluación universitaria venga desde el Estado, sino que dentro de sus universidades promovieron procesos de evaluación y de acreditación con acreditadoras internacionales.

El tratamiento de esa trayectoria debía hacerse de manera detenida, precisamente por su complejidad y por su influencia futura. Por ello, se realizó de forma detallada un análisis de las décadas anteriores a las reformas emprendidas en 2007, pues era preciso presentar cuestiones como el libre ingreso, la proliferación de universidades privadas, la baja del nivel académico, la falta de control y los primeros intentos de evaluación a las universidades, realidades que debieron enfrentarse desde los años ochenta y noventa.

Con la llegada al poder de Rafael Correa, la reforma universitaria fue promovida desde el Estado, no desde el propio sistema universitario. La problemática de la universidad llegó a ser considerada por la Asamblea Constituyente de 2008, para que a través de un mandato constitucional se realice un diagnóstico de la situación de las universidades ecuatorianas; este se realizó a pesar de no tener mayores antecedentes para la formulación del modelo de evaluación y de no contar con el apoyo de las propias universidades. Se debe destacar que esta evaluación marcaría un antes y un después en el sistema universitario, ya que fue el momento de transparentar y de evidenciar el estado de la universidad ecuatoriana.

La propuesta y debate de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) puso en evidencia los intereses del gobierno de turno de que la reforma universitaria se dé en función de sus necesidades; el desconocimiento de la historia de la universidad ecuatoriana era evidente en el intento de imponer modelos universitarios traídos de otras realidades, en una especie de “colonialismo académico”.

El interés de tener universidades funcionales al modelo de gobierno hizo que la reforma universitaria sea impuesta de forma autoritaria. La universidad propuesta en la nueva LOES era la que necesitaba el gobierno de turno, no la que necesitaba el país. El desconocimiento de la historia de la universidad era evidente al querer refundar la

universidad; desconocer su historia fue parte de la creación de universidades emblemáticas, que según el gobierno serían las encargadas de llevar la educación superior ecuatoriana a los más altos niveles mundiales. La inversión que se hizo en ellas hablaba del tamaño del proyecto universitario, ya que estos serían verdaderos “centros de sanidad académica” alejados inclusive físicamente del resto de universidades. La pregunta que queda rondando es si no era mejor fortalecer el sistema universitario ya existente antes que invertir elevados presupuestos en las nuevas.

Además, las protestas de la universidad en los momentos en que se debatía la LOES fue quizá una de las últimas ocasiones en que fue escuchada la voz de los estudiantes. Esta afirmación no justifica las protestas violentas de años atrás, sino que hace referencia a la voz universitaria para expresarse sobre la realidad nacional. A través de esta reforma, la universidad fue silenciada. Las pocas voces que protestaron contra esta reforma autoritaria fueron atacadas por parte del gobierno, siendo acusadas de querer mantener el deterioro en las universidades.

En esta tesis se analiza un fenómeno reciente, cuyas consecuencias estamos viviendo. Si bien para los antecedentes se acude a referencias históricas, para las reformas del régimen correísta más bien se optó por una aproximación analítica de cómo se dio el proceso, para tratar de entender lo que sucedió, privilegiando el uso directo de documentos y de los testimonios de los actores de los hechos.

El resultado de las revisiones y análisis se ha organizado en esta tesis en seis capítulos, establecidos de esta manera a partir de etapas caracterizadas por elementos importantes que permitieron la construcción del argumento de esta investigación.

El capítulo primero pretende dejar planteados los antecedentes, el recorrido histórico y las características de la universidad en América Latina. El capítulo segundo se refiere específicamente a los orígenes de la universidad ecuatoriana, partiendo desde la época colonial hasta la época republicana, en que se analizan momentos claves para la vida de la universidad ecuatoriana, como la defensa de la autonomía universitaria y la lucha por el libre ingreso. El capítulo tercero está dedicado al análisis de la etapa entre los años 1990 y 2000, análisis que resulta crucial para comprender lo ocurrido en la universidad ecuatoriana en los años posteriores. El capítulo cuarto analiza la etapa de 2000 a 2008, cuando se dieron algunos intentos por plantear una reforma en las universidades. Todos estos capítulos presentan las bases para el capítulo quinto, dedicado a analizar el lapso entre 2008 y 2013, cuando se lleva a cabo la reforma universitaria impulsada por el Gobierno correísta.

El capítulo sexto aporta unas conclusiones a las que se ha llegado en el transcurso de este trabajo, pero a la vez, y como aspecto más importante, deja abierto el camino al plantear temáticas para que se generen nuevos debates, discusiones e investigaciones. Esta tesis pretende motivar a que futuros investigadores profundicen en los temas del quehacer de la universidad ecuatoriana.

Capítulo primero

Antecedentes de la transformación universitaria en América Latina

La evolución de la universidad en América Latina, sin duda, es un tema de gran interés para el sector académico en particular, y para la sociedad en general, no solo por la dinámica que encierra la universidad *per se*, sino y sobre todo por la relación que esta mantiene con los ámbitos sociales, culturales y políticos, y por las implicaciones y los resultados de esta interrelación en el desarrollo y progreso de las sociedades.

El debate sobre la universidad latinoamericana es una ocasión apropiada para revisar las transformaciones universitarias, ya que la situación de la educación superior en América Latina y el Caribe a través de la historia revela un proceso de transformación permanente, ya sea por la influencia de las tendencias mundiales o por las realidades locales que han marcado la evolución de la universidad latinoamericana y caribeña, siendo este –en gran medida– el espacio desde el que se han propiciado los grandes cambios en la sociedad. En la mayoría de los casos, el debate sobre la reforma de la universidad ha sido transversal a los cambios ocurridos en los países.

Es importante que se haga esta revisión, además, para entender por qué en la región, actualmente con gran número de estudiantes de tercer y cuarto nivel, las sociedades aún siguen conservando las estructuras sociales derivadas de la Independencia, que dan como resultado un conjunto de países en teoría soberanos, pero que no consiguen reducir la desigualdad en la redistribución de la riqueza.

1. Las primeras universidades en América Latina

La universidad¹ es una institución de creación europea. Antes de que Europa fundara los primeros centros de estudios superiores no existía lo que se entiende hoy como universidades. La universidad es un invento del viejo continente, no cabe duda de que es un gran avance para la humanidad y también, como afirman algunos, es un fenómeno eurocentrista.

¹ El uso del término *universidad*, “derivado de la voz latina *universitas*, cuyo origen hay que buscarlo en el Digesto romano donde la *universitas* es lo contrario de los *singuli*, y significa el conjunto de los seres particulares o elementos constitutivos de una colectividad” (Tünnermann 1992, 21).

Pero la universidad no empezó siendo lo que es hoy, un espacio en el que caben todos los individuos –hombres y mujeres– que cumplen con unos requisitos de titulación. Esta se originó fundamentalmente en el espacio de formación eclesiástica que es la Iglesia europea, que necesitaba formar a sus cuadros, porque para enseñar la doctrina cristiana era preciso poseer cierto conocimiento.

En América Latina las universidades “fundadas, pues, en virtud de intereses de evangelización y de formación de esquemas administrativos, [...] corrieron diversas suertes: retrocesos seguidos de nuevos progresos. Los problemas políticos se inmiscuyeron en su vida con una lamentable persistencia” (Bayen 1978, 114).

Esa necesidad de formar los cuadros para dirigir la Iglesia hace que se creen las primeras escuelas de formación eclesiástica. Lo que en ese lejano principio se llamaban universidades era un conocimiento dominado por un clero que enseñaba a sus seminaristas, quienes después de un proceso de formación tomarían los hábitos. Pero la Iglesia poco a poco se da cuenta de que también los civiles quieren acceder al conocimiento. Entonces, en esas escuelas formadas para dedicarse a enseñar la doctrina cristiana, la filosofía dominante en ese tiempo, ingresan los civiles, pero con la condición de que tienen que hacerse religiosos, aunque no necesariamente sacerdotes. Así comienza la institucionalización de las escuelas catedralicias, en donde se forman también hombres que no son sacerdotes, pero que quieren dedicarse básicamente a las leyes y a la medicina. La Iglesia comienza monopolizando la enseñanza. Más adelante se crearía una tensión entre quienes estudian en la universidad y los laicos, incluso entre sacerdotes.

En aquel entonces, las universidades necesitaban la autorización real y de la Iglesia para emitir los títulos, que decían ser universales pero que cubrían solamente Europa. Estas instituciones debían contar con un decreto real y una bula pontificia al mismo tiempo, por eso es que las universidades tradicionales creadas en esta época se llaman “real” y “pontificia”. Con su autorización, el rey permite el ejercicio de los médicos y de los abogados en su jurisdicción; y la Iglesia autoriza la enseñanza de teología en cualquier lugar de la cristiandad.²

² Estas universidades iniciaron con la enseñanza de filosofía, latín, derecho canónico, pero las autoridades empezaron a exigir que quienes iban a hacer de jueces debían saber algo de las leyes locales, entonces se enseña lo que es el derecho civil. Así surge en el siglo XVI la Universidad de Salamanca, la pontificia por excelencia, dominada por el clero, primero por los dominicos y luego por los jesuitas. La Universidad de Salamanca es el modelo de las universidades latinoamericanas. El estatuto que le da la Iglesia es la base sobre la cual funcionó la universidad durante siglos y aún pervive en muchas instituciones de la actualidad.

Centrando el estudio en América Latina, es importante realizar una revisión de los antecedentes históricos de la universidad en la región, la misma que está marcada por la obra educativa que llevó a cabo España en América. Algunos autores, como Rodríguez (1993), consideran la labor educativa de los españoles como un fenómeno singular en la historia de la dominación y colonización de los países, puesto que fueron aproximadamente treinta las universidades fundadas por ellos en tierras hispanoamericanas desde 1538 hasta 1812, lo que representa una cifra muy alta en aquellos siglos.

1.1. La universidad en la Colonia

Debido a la configuración social de la época, la universidad colonial fue elitista y aristocrática. Esta surgió en tierras americanas a los pocos años de la llegada de los españoles. Entre las razones para su fundación estaban la necesidad de ofrecer formas de estudio a los peninsulares, la formación de los religiosos y la urgencia de preparar a los miembros de la administración de la Corona.

El modelo en el que se basaron las primeras instituciones de educación superior en el nuevo continente fue la Universidad de Salamanca, fundada por orden del rey Alfonso IX de León en el año 1218, convirtiéndose en un referente de la ciencia y del conocimiento.

En el contexto de Europa, donde desde la Edad Media empezaba a descollar la ciencia, la Universidad de Salamanca es en el territorio del Imperio español la primera universidad que tiene la altura y calidad de las que han sido creadas en los países vecinos. Esta es de creación posterior a sus destacadas homólogas como:

Bolonia

Imagen 1.
Escudo de la Universidad de Bolonia



Fuente: <http://www.unibo.it/en>.

La *alma mater* Studiorum Università di Bologna tiene orígenes muy antiguos, que la sitúan como la primera universidad del mundo occidental. Su historia se mezcla con la de grandes personajes que operaron en el campo de la ciencia y de las letras, y es referencia imprescindible en el panorama de la cultura europea” (Universidad de Bologna s. f.).

París

Imagen 2.
Escudo de la Universidad de París



Fuente: http://Universidad_de_Par%C3%ADs.

“La Universidad de París nace gracias a la conjunción de múltiples factores de orden económico, político y social: la expansión económica francesa de los siglos XII y XIII, la necesidad de control de las nuevas clases emergentes por parte de las autoridades políticas y religiosas, así como la necesidad de establecer un entorno estable y regulado donde estas mismas puedan formar a sus futuros miembros; y la necesidad de las clases emergentes mismas de organizarse y establecer su rol en la nueva sociedad” (Mora 2008). “El origen y evolución de la Universidad de París, nacida en el seno de las escuelas catedrales de Notre Dame en París, la teología fue la preocupación central y Abelardo el maestro más insigne; en ella predominó el elemento profesoral” (Tünnermann 1991, 30).

Oxford

Imagen 3.
Escudo de la Universidad de Oxford



Fuente: <http://www.ox.ac.uk/>.

“Considerada la universidad más antigua del mundo de habla inglesa, Oxford es una institución única e histórica. No hay una fecha clara de fundación, pero la enseñanza existió en Oxford de alguna forma en 1096 y se desarrolló rápidamente a partir de 1167, cuando Enrique II prohibió a los estudiantes de inglés asistir a la Universidad de París” (Universidad de Oxford s. f.).

Módona

Imagen 4.
Escudo de la Universidad de Módona



Fuente: <http://www.unimore.it>.

La Universidad de Módona se remonta a 1175, unas décadas después de la fundación de la Universidad de Bolonia, convirtiéndola en una de las universidades más antiguas de Italia y del mundo. Fue establecida por la ciudad de Módona, que financió los contratos de los profesores a través de los impuestos locales. El primero en ser invitado a enseñar fue Pillio de Medicina de Bolonia. La Facultad de Derecho (Studium iuris) se formó posteriormente a su alrededor y formó el núcleo de la universidad (Universidad de Módona s. f.).

Montpellier

Imagen 5.
Escudo de la Universidad de Montpellier



Fuente: <http://www.umontpellier.fr/>.

En el siglo XVI, la ciudad de Montpellier se convirtió en un centro intelectual de alto nivel y afirmó su posición como una encrucijada europea de derecho y medicina. En ese momento, atrajo a muchos académicos y científicos que compartían valores humanistas, incluidos François Rabelais, Guillaume Rondelet y Pierre Richer de Belleval (Universidad de Montpellier s. f.).

En este contexto, la Universidad de Salamanca surge inspirada en modelos boloñeses, “con lo que se sitúa dentro del tipo de las llamadas universidades meridionales de orientación jurídica, frente a la preferencia por la enseñanza de la teología o las artes que caracterizarían a París u Oxford, por ejemplo” (Rodríguez-San Pedro Bezares 1991, 10). Es la más antigua de las universidades españolas que perduraron.

Algunos sostienen que la primera Universidad fue la de Salerno (siglo XI), pero lo cierto es que Salerno no pasó de ser más que una Escuela de Medicina y no una verdadera universidad. Es así que la gloria de ser la primera universidad que conoció el mundo suele reservarse a la Universidad de Bolonia, donde si bien los estudios jurídicos tenían preeminencia, a su lado también se impartían los de filosofía, teología, matemáticas y astronomía, medicina y farmacia. Suele aceptarse el año 1119, o sea a principios del siglo XII, como la fecha más aproximada de la fundación de la Universidad de Bolonia. Otros dicen que 1088 (fecha oficial de la creación de la Escuela de Derecho). La siguiente sería la de París (1150), Oxford (1167), Palencia (1208), Cambridge (1209), Salamanca (1220), Nápoles (1224), Heidelberg (1385), Alcalá (1508).. Entre las más antiguas están también las de Praga y Viena (Tünnermann 1992, 23).

Además, Tünnermann señala que:

El modelo de Bolonia fue imitado por la Universidad de Salamanca y por la mayoría de las universidades de Europa meridional, el de París influyó en la estructura de las de

Europa septentrional. Las universidades coloniales de Hispanoamérica se inspiraron en el esquema de Salamanca (1992, 25).

En 1254, el sucesor del fundador, Alfonso X, conocido como el Sabio por su afición a la ciencia y a la cultura, dotó a la institución de las rentas y los estatutos de organización que le permitieron crear la estructura y dotarse de la autonomía para funcionar como la gran universidad de la Edad Media:

Se consolidaban, de este modo, 12 cátedras, con disciplinas de derecho canónico, civil, medicina, lógica, gramática y música. El espaldarazo final le llega en 1255, cuando la Autoridad Pontificia le otorgó la “licentia ubique docendi”, con reconocimiento de la validez internacional de sus grados, salvo en París y Bolonia, restricción esta abolida al siglo siguiente, el año 1333 (Rodríguez-San Pedro Bezares 1991, 10).

La Universidad de Salamanca fue un importante referente de la época; en un momento de grandes conquistas, se constituyó en un modelo intelectual, pues sus aportes no solo fueron en los campos académicos, sino también en la influencia estratégica para las decisiones que llevaba adelante la Corona española.

El apogeo y el renombre de la Universidad de Salamanca sube en proporciones gigantescas durante el siglo XV, época de colosales descubrimientos, de hechos tan salientes como notables, y de las mejoras reformas que dieron lugar los inventos de la pólvora y de la imprenta, la precisión y seguridad de la brújula en los viajes por el mar, el aprender a grabar en cobre y el poderío verdaderamente enorme que alcanzaron las artes todas (Esperabé 1914, 53).

Imagen 6.
Escudo de la Universidad de Salamanca



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Fuente: <https://www.usal.es/historia>.

La Universidad de Salamanca, erigida ya en maestra y consejera, empieza a ser árbitro en las cuestiones difíciles y es consultada por cuantos pretendían llevar a cabo empresas o actos de cierta transcendencia que hubieran de influir en la vida de las sociedades o en el progresar de los pueblos.

Por eso Colón, al tropezar con obstáculos que embarazaban el camino que tenía que recorrer para legar a la posteridad un nuevo mundo e introducir en él nuestra lengua y creencias, acudió a refugiarse en el Estudio de Salamanca, que influyó de un modo extraordinario en el suceso, alentando al insigne navegante con indicaciones saludables y con consoladoras esperanzas (Esperabé 1914, 54).

En los siglos XIV y XV fue cuando la Universidad de Salamanca tendría mayor presencia. Su influencia fue fundamental para la estructuración de las universidades del nuevo mundo.

La universidad salmantina desempeñó un papel preponderante en los procesos de organización de los nuevos territorios americanos. Por una parte, formando a los funcionarios encargados de gestionar la presencia española en lo que se llamó el Nuevo Mundo, pero también como modelo de las universidades que se fundaron a partir del siglo XVI. Los profesores salmantinos integraron los primeros claustros de las universidades fundadas en el continente americano. La Universidad de Salamanca se convirtió así en el *alma mater* de las universidades iberoamericanas (Moreno 2018).

La normativa que tenía la Universidad de Salamanca sirvió también de base para las universidades del nuevo continente:

Las constituciones y estatutos de la *alma mater* salmantina animaron la vida académica hispanoamericana. La imitación del modelo salmanticense es raíz fundamental de la filiación salmantina de las universidades hispanoamericanas. Hay reiterada insistencia de la monarquía para que aquellas universidades se ajusten a las prácticas de Salamanca.

Lo ratifica el papado. Lo reclaman los hijos mismos de Salamanca que pasan a América. El norte era la universidad salmantina, y la suprema aspiración era asimilarse a ella. Salamanca, “último tribunal de apelaciones”. Cuando se acababan las razones acerca de un modo de proceder, quedaba siempre la última y suprema razón: “Porque así se hace en Salamanca” (Rodríguez Cruz 1996, 584).

Cuando el reino de España descubre y coloniza América Latina y el Caribe, la de Salamanca lleva poco más de dos siglos de andadura en la península ibérica.³ De modo que cuando la necesidad de instrucción superior se hace evidente en los dominios españoles de las Américas, el modelo a seguir es el de esta institución. Por ello, la historia de la universidad latinoamericana no puede ser entendida sin considerar la gran influencia que tuvo la Universidad de Salamanca, tanto en su organización como en su modelo de administración.

La organización y estructuras académicas de Salamanca, reproducidas luego con muy pocas modificaciones por sus filiales americanas, podemos describirlas, en pocas palabras, de la manera siguiente. El claustro pleno de profesores era la máxima autoridad académica, al cual incumbía la dirección superior de la enseñanza y la potestad para reformar los estatutos. Al maestrescuela, llamado también canciller o cancelario, le correspondían las importantes funciones de juez de los estudios, la colación de grados y la autorización de las incorporaciones (Tünnermann 1991, 32).

³ La península ibérica es una denominación geográfica que incluye a Portugal, España, el Principado de Andorra y Gibraltar.

Imagen 7.

Mapa de la proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica



Fuente: Basado en Águeda Rodríguez Cruz, *Historia de la Universidad de Salamanca*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1990.

<https://alumni.usal.es/sentido-influencia-e-importancia-de-la-universidad-de-salamanca-en-la-historia-ii/>.

Poco tiempo después de que los españoles colonizaran la región, instalan la primera universidad en América,⁴ fundada en la isla que ellos bautizan al llegar como La Española (actualmente la ocupan República Dominicana y Haití).

El año de 1538 representa el alba de la historia de las universidades hispanoamericanas, fecha en que se pone la primera piedra de la institución en Santo Domingo, Isla Española, el primer escenario del trasplante cultural de España a Indias, o mejor, de la simbiosis cultural de España y América. Y este empeño cultural y fundacional de universidades de España en América no acaba hasta 1812, con la última fundada por el gobierno español en Nicaragua, mediante las Cortes de Cádiz. España estableció unas treinta universidades en Indias durante la época de su dominación, generalmente contando con la iniciativa y colaboración de la Iglesia (Rodríguez Cruz 2012, 29).

⁴ La primera universidad en tierras americanas se fundó en Santo Domingo, que también fue la primera capital del Nuevo Mundo y la sede de las primeras escuelas, la primera Real Audiencia y la primera catedral.

Estas iniciativas deben entenderse no como un afán de alentar el progreso de las colonias mediante la divulgación del conocimiento, pues más bien –y al ser estas de administración religiosa– sirven a la Corona para mantener su dominio sobre las mentes de los criollos, para garantizarse la lealtad y el buen hacer de unos súbditos que estaban lejos del centro del poder imperial. Luego surge la universidad en la Ciudad de los Reyes, capital del Virreinato del Perú,⁵ que fue la segunda de América y la primera de la parte continental.

Imagen 8.

Sala capitular en el Convento del Rosario de los dominicos



Iglesia de Santo Domingo, Convento de Nuestra Señora del Rosario, Lima, Perú. Lugar de inicio de clases de la Iglesia de Santo Domingo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a mediados del siglo XVI.

Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Bas%C3%ADlica_y_convento_de_Santo_Domingo.

La de San Marcos en Lima es una de las principales universidades, junto con la de México. Esta última el foco de luz y de influencia para otras muchas, la más fiel discípula de Salamanca desde sus orígenes y a lo largo de su historia.

⁵ Un 12 de mayo de 1551, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos fue creada mediante la real cédula suscrita por el rey Carlos V, en la ciudad de Valladolid, España.

El primer virrey de México, don Antonio de Mendoza, fue uno de los principales promotores de la fundación de la Universidad de México, invocando el modelo salmantino como meta de perfección académica para la universidad, tantas veces suplicada. Salamanca estaba presente en el alborar histórico de la Universidad de México, que si no es cronológicamente la primera de América sí se lleva la primacía en la filiación salmantina. Ninguna otra universidad supo reproducir tan perfectamente como ella los rasgos de la *alma mater* de las universidades hispánicas. De entre sus filiales de Hispanoamérica, la Universidad de México es la hija más fiel de Salamanca. A lo largo de la historia antigua no dejó de inspirarse en ella, en su vivencia constante, consciente y cariñosa de su filiación (Rodríguez 2001, 40).

La Universidad de México fue incluso más fiel que la primera al modelo salmantino. Esta contó con el apoyo inestimable del mismo virrey de México, que ayudó a convertirla en orgullosa imitadora de la universidad que en sus orígenes fue una de las principales del mundo en calidad de enseñanza y en eficiencia en la administración.

Imagen 9.

Estatutos de la Universidad de México

**ESTATUTOS,
Y
CONSTITUCIONES
REALES.**



**DE LA IMPERIAL,
Y
REGIA VNIVERSIDAD
DE
MEXICO.**

Fuente: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2018.

Las dos universidades más importantes de la época colonial fueron la de Lima y la de México, ambas fundadas en el año 1551, creadas como universidades mayores, reales y pontificias, por lo que tuvieron una gran influencia en las otras universidades del Nuevo Mundo. Sus estatutos, inspirados en la Universidad de Salamanca, se

convirtieron en el modelo a seguir del resto de universidades. Como indica Tünnermann respecto a su trayectoria: “estas dos universidades evolucionaron hasta constituirse en universidades del virreinato y son las precursoras de las universidades nacionales de América Latina; en cambio, la Universidad de Santo Domingo puede considerarse como el antecedente de las universidades católicas o privadas” (1991, 30).

El virreinato de México era terreno ya preparado para los altos estudios universitarios, cuando el emperador decidió otorgar la real cédula de fundación en 1551. La precedió toda una serie de trámites y súplicas, insistentes y numerosas, de todo el pueblo. Religiosos, clérigos, laicos, instituciones encabezadas y dirigidas por las autoridades eclesiásticas y civiles, esto es, toda Nueva España (Rodríguez Cruz 2008, 75).

A lo largo de los siglos que duró la dominación española de la región, las órdenes religiosas, autorizadas por la Corona, fundaron un total de 28 instituciones de educación superior en la región.

Rodríguez, en el libro *Historia de las universidades hispanoamericanas*, período hispánico, hace una especie de resumen cronológico de las fundaciones de las universidades, que se presenta a continuación:

En el siglo XVI:

- Santo Domingo (28 de octubre de 1538).
- Lima (1551).
- México (1551).
- La Plata o Charcas (1552).
- Santiago de La Paz, Santo Domingo (1558).
- Tomista de Santafé (1580).
- San Fulgencio de Quito (1586).

En el siglo XVII:

- Nuestra Señora del Rosario de Chile (1619).⁶
- Javeriana de Santafé (1621), en Nueva Granada.
- Córdoba (Argentina) (1621).
- San Francisco Xavier de Charcas (1621).
- San Miguel de Santiago de Chile (1621).

⁶ En el convento dominicano de Santiago de Chile.

- San Gregorio Magno en Quito (1621).
- San Ignacio de Loyola en Cuzco (1621).
- San Carlos de Guatemala (1676).
- San Cristóbal de Huamanga (1680).
- Santo Tomás de Quito (1681).
- San Antonio del Cuzco (1692).
- San Nicolás de Santafé (1694).

En el siglo XVIII fueron creadas:

- San Jerónimo de La Habana (1721).
- Caracas (1721).
- San Felipe de Santiago de Chile (1738).
- San Francisco Xavier de Panamá (1749).
- Concepción de Chile (1749).
- Asunción de Paraguay (1779).
- Guadalajara, México (1791).

Al siglo XIX pertenecen:

- Mérida, Venezuela (1806).
- León de Nicaragua (10 de enero 1812).

Ocurre aún en la actualidad que no todas las universidades consiguen superar la prueba del tiempo y mantenerse, muchas cierran poco tiempo después de fundadas por diversos motivos. Sin embargo, la creación de estas era inevitable, pues los conquistadores que permanecían en estas tierras estaban obligados a fundar las ciudades y las instituciones a imagen y semejanza de las que existían en la metrópoli, por ello fundaban instituciones clericales y jerárquicas que reproducían la estructura del poder dominante que conocían.

Ribeiro sostiene que la universidad latinoamericana en el período colonial fue una réplica del modelo hispánico de enseñanza superior: “señorial, escolástica y clerical. Cumplió la función social de formar a las capas letradas criollas que rigieron la vida colonial como un patriciado político subalterno respecto a los representantes de la

metrópoli, y más sumiso a los intereses de esta que al patronato nativo, propietario de las empresas productivas” (1973, 77).

1.2. La universidad en el siglo XIX

En el siglo XIX, en el marco del florecimiento de un nuevo ordenamiento administrativo, las universidades seguían conservando los rezagos de la Colonia, pero se debe destacar además la influencia de la Revolución francesa en esta etapa.

La Independencia, cuya ideología revolucionaria provenía de la ilustración francesa, abrió ampliamente las puertas a la influencia cultural de este país. La República, tras las pugnas entre liberales y conservadores por el dominio de la universidad, no encontró cosa mejor que hacer con la universidad colonial que sustituirla por un esquema también importado, el de la universidad colonial francesa. La reestructuración careció así del sentido de afirmación nacional que se buscaba para las nuevas sociedades (Tünnermann 1992, 42).

La universidad mantuvo durante varios años la tradición y organización que había tenido durante los siglos que duró la Colonia, situación que variaría de forma lenta, a medida que los cambios administrativos se asentaron en las nacientes repúblicas.

En los últimos años del siglo XVIII y los primeros del XIX, la sociedad iberoamericana estaba anclada en los valores del pasado. Sin embargo, existía también una delgada capa de criollos cultos con pensamiento renovador alentado por la ilustración, el ejemplo de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa... Los intelectuales radicales, sin mayor fortuna ni títulos nobiliarios, impulsaban la Independencia mientras los ilustrados leían con avidez la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y otros escritos revolucionarios franceses. Pero la Revolución francesa resultaba demasiado radical como modelo para las élites hispanoamericanas. Si la “libertad” era un ideal aceptable para todos, la “igualdad” social contradecía los intereses de los propietarios. En las propias obras de los reformistas americanos, como Eugenio Espejo, se encuentran alusiones al escándalo que les producían los excesos revolucionarios franceses, como la ejecución de los reyes o los ataques a la Iglesia (Ayala Mora 2015a, 141).

Como señala Tünnermann:

Los mismos principios de la Ilustración, que sirvieron de apoyo ideológico al movimiento de Independencia, fueron préstamos intelectuales que abrieron el camino a otra forma de dependencia: la cultural. Las ideas ilustradas se bifurcaron en una corriente radical, representada por la burguesía comercial y las clases medias letradas, en las que prevalecía un “espíritu urbano”, y otra de carácter más bien conservador y rural, representada por los “hacendados” criollos, que ya se habían opuesto a los intentos modernizadores de la Ilustración borbónica. Los afanes separatistas de estos últimos iban dirigidos, precisamente, a salvaguardar el sistema social de la Colonia, frente a la Ilustración tanto en lo relativo a los medios de subsistencia como con relación a sus dirigentes. Pasó por varias manos, e inclusive cambió más de una vez su

fisonomía propiamente universitaria liberal. Su proyecto de Independencia no podía ser sino conservador, desde luego que no era su intención cambiar el orden de cosas existentes, salvo la expulsión de los españoles (1991, 32).

Asimismo, el Estado, al no ser capaz de organizar la nueva estructura de los rezagos de la universidad colonial, en algunos casos optó por el cierre de algunas universidades coloniales. Sin duda, en esa época la educación era emancipadora: el que aprendía a leer y escribir tenía más libertad.

En el empeño de terminar con las herencias universitarias de años anteriores, surgieron nuevas universidades en algunos países. Ante esta situación, “el propio Simón Bolívar, consciente del valor de las universidades como símbolos de prestigio nacional, fundó las universidades de Cartagena en Colombia y las de Trujillo y Arequipa en Perú” (95-6).

Dos universidades, establecidas al sur y al norte del continente, la una a mediados del siglo pasado y la otra a principios del actual, serán los modelos clásicos de la universidad nacional latinoamericana: la creada por don Andrés Bello en Santiago de Chile, en 1843, y la fundada por don Justo Sierra, México, en 1910. De ambos, el que más influencia ha tenido en la organización de las actuales universidades latinoamericana, es el esquema de don Andrés Bello (96).

Para Andrés Bello, la universidad debía ser expresión fiel de la vida de la nación, cuyo desarrollo espiritual, educativo y cultural debía promover y presidir. Rasgo esencial de la nueva institución debía ser la libertad, pues ella “es el estímulo que da vigor sano y actividad fecunda a las instituciones sociales” (99). La universidad, agrega Bello, “no sería digna de ocupar un lugar en nuestras instituciones sociales si (como murmuran algunos ecos oscuros de declamaciones antiguas) el cultivo de las ciencias y de las letras pudiese mirarse como peligroso, bajo un punto de vista moral, o bajo un punto de vista político” (99).

Aunque los independentistas americanos utilizaron todo el arsenal ideológico a su alcance para justificar su movimiento, en general estaban influenciados por el pensamiento ilustrado, cuyos representantes fueron, entre otros, Simón Rodríguez y Andrés Bello. A fin de cuentas, sin embargo, la independencia estuvo orientada más bien por una serie de decisiones pragmáticas de las élites americanas, las cuales pretendieron reorganizar el sistema político imperante y al mismo tiempo conservar el orden social establecido. En ambos intentos obtuvieron resultados ambivalentes (Ayala Mora 2015a, 142).

Con el advenimiento de la República, la universidad fue sustituida por la suma de escuelas profesionales que no tenían relación entre ellas. El énfasis profesionalista que se desprende de semejante esquema sigue dando el tono a las actuales universidades

latinoamericanas, con grave perjuicio para la cultura general y la investigación científica. Como bien dice Ribeiro:

El modelo básico de estructuración de nuestras universidades jamás logró reproducir en América Latina los efectos que alcanzó en otras partes. O sea, la unificación cultural de la nación, en el caso de Francia; el florecimiento de la ciencia y de sus aplicaciones, en Alemania. Por otra parte, tampoco fue capaz de generar un sistema universitario practicista como el norteamericano, comprometido a proveer aportaciones técnico-científicas a la solución de problemas locales. Y menos aún pudo inducir a un esfuerzo de autosuperación cultural, como el emprendido por la universidad japonesa, o de superación del elitismo clasista, como sucedió en el caso de las universidades de los pueblos socialistas. Este malogro se explica, en gran medida, por los efectos de la dependencia socioeconómica y cultural, que pesa sobre América Latina desde el período colonial. Nuestras élites, incluso las universitarias, aspiraban nada más que a una modernización refleja que, en el plano económico, integrase sus naciones, en forma más eficaz, en el mercado mundial como proveedores de productos primarios e importadores de bienes manufacturados; y en el plano cultural, reprodujese superficialmente estilos ajenos de erudición académica (1973, 81).

El modelo anterior, el de la Colonia, no era sustentable en el tiempo por su característica clerical y jerárquica, pero los que pasaron a gobernar los países y, por consiguiente, la educación a partir de la Independencia, generaron un cambio en el área educativa que sumió a la región en la trampa del titulismo, paradigma en el que lo importante es la posesión de un título, especialmente de algunas profesiones prestigiadas por los prejuicios populares, mas no el conocimiento de esa materia, y menos aún el aprendizaje técnico y científico, que desarrolla la industria en todas partes. El aprendizaje de un oficio no es prestigioso, por lo que incluso los más pobres quieren por lo menos un titulado en la familia. Es evidente que el sistema universitario de América Latina y el Caribe no obtuvo ninguno de los logros de los países que a día de hoy son los líderes del desarrollo científico y tecnológico, del arte y del conocimiento. Tal vez se halla ahí una de las explicaciones al subdesarrollo sempiterno de la región.⁷

2. Período 1918-1960

A principios del siglo XX se da inicio a una de las mayores transformaciones universitarias. La Universidad de Córdoba, en Argentina, fue la que dio lugar a la conocida como “Reforma de Córdoba” en el año 1918, por lo que, si se va a referir el tema de la reforma universitaria en América Latina, hay que considerar este año como

⁷ Carmen García Guadilla señala que “ya en el año 1856, un grupo de personalidades de las repúblicas hispanoamericanas apoyaron la propuesta presentada por un político chileno, Francisco Bilbao, para crear la Universidad Americana” (García Guadilla 1996, 49).

el momento que marca un antes y un después en la vida universitaria de los países de la región. Uno de los principales planteamientos de esta reforma fue la autonomía universitaria; en ella también se proponía el cogobierno, una mayor presencia de la educación pública y la gestión interna de la universidad (Pigna 2006).

Uno de los problemas que se le atribuyen a la educación superior antes de 1918 es que solo los hijos de los miembros de los grupos de poder accedían a las universidades, las que eran un instrumento esencial de control ideológico y garantizaban la continuidad del sistema, educando en los mismos valores de sus padres a los futuros dirigentes de un país al que consideraban (y trataban) como una propiedad privada. En 1918 en la Argentina existían solamente tres universidades nacionales: la de Córdoba, fundada en 1613; la Buenos Aires, creada en 1821; y la de La Plata, de 1890. La matrícula de las tres juntas llegaba por aquel entonces a catorce mil alumnos (Pigna 2006).

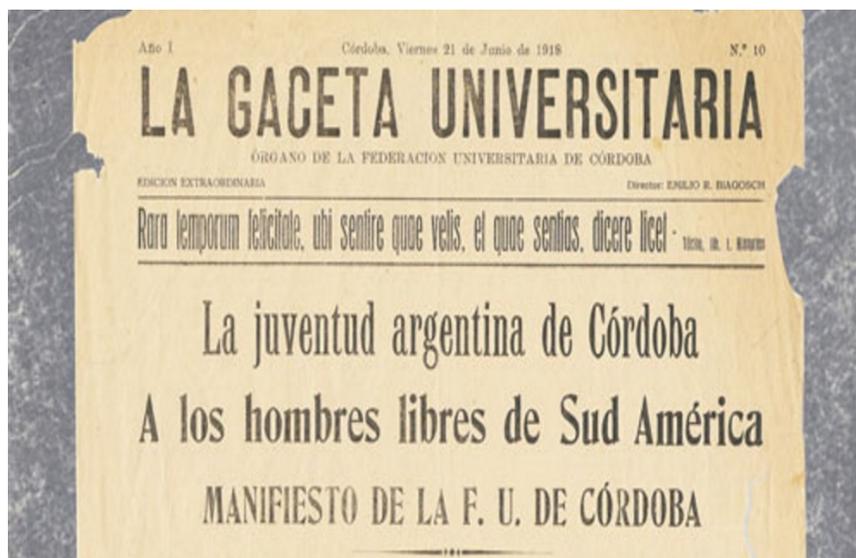
En la Universidad de Córdoba la influencia clerical era por demás notable; los egresados, independientemente de su credo, debían jurar al recibirse obligatoriamente sobre los santos evangelios. El movimiento de Córdoba empezó a fines de 1917, cuando las autoridades de la universidad decidieron modificar el régimen de asistencia a clase y cerraron el internado del Hospital de Clínicas. Esto llevó a la movilización de los estudiantes, que crearon un Comité Pro Reforma, integrado por ocho delegados de las facultades de Medicina, Derecho e Ingeniería. Presidido por el estudiante de Derecho, Horacio Valdés, y el de Medicina, Gumersindo Sayazo, el comité declaró la huelga general estudiantil el 31 de marzo de 1918, en un acto en el Teatro Rivera Indarte (Pigna 2006).

Frente al reclamo de los estudiantes, el 2 de abril de 1918, el Consejo Superior decidió clausurar la universidad. El comité estudiantil redactó un memorial con sus reclamos y se lo envió al ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, José S. Salinas. El comunicado decía:

No solo es el régimen orgánico de los estudios superiores que precisa modificarse: es urgente la renovación del profesorado, en forma que asegure la competencia de los docentes designados; es indispensable la reforma de los planes de estudio para modernizar y mejorar la enseñanza, y queremos, por fin, los estudiantes, otra organización disciplinaria, menos meticulosa, más sincera y más útil. Todo ello, a nuestro juicio, si no es secundario, tiene como base la reforma de la constitución universitaria, que, entregando hasta la fecha, a unos pocos el gobierno de la casa, mediante las academias vitalicias, ha substraído la universidad a las innovaciones que su propio progreso necesita (Chiroleu 2000).

El diagnóstico del comité estudiantil era integral, pues abarcaba desde lo administrativo a lo ideológico; la reforma que pedían era completa. La universidad debía cambiar totalmente para adaptarse a una situación distinta de aquella en la que había iniciado su andadura. Lo religioso y lo rigurosamente jerárquico sobraban ya en los claustros de esos tiempos.

Imagen 10.
Portada del Manifiesto de Córdoba



Fuente: Universidad de Costa Rica, *UCR celebra el centenario de la Reforma de Córdoba*, 2018.

Como una de las acciones de esa lucha estudiantil, el 21 de junio los reformistas dieron a conocer el denominado *Manifiesto*, redactado por Deodoro Roca:

Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria del 21 de junio de 1918. La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica. Hombres de una República libre, acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático. El concepto de autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la sustancia misma de los estudios. Por eso queremos arrancar de raíz en el organismo universitario el arcaico y bárbaro concepto de autoridad que en estas casas de estudio es un baluarte de absurda tiranía y solo sirve para proteger criminalmente la falsa dignidad y la falsa competencia. La juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. La juventud ya no pide. Exige que se reconozcan el derecho de exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos

universitarios por medio de sus representantes. Fue el primer cuestionamiento serio de la universidad latinoamericana tradicional y según algunos sociólogos, marca el momento de ingreso de América Latina en el siglo XX. La fecha no es casual, ese año es el verdadero comienzo del siglo veinte. En su transcurso concluye la Primera Guerra Mundial, pero en su torno se inicia la universalización de profundos cambios sociopolíticos y naturalmente educativos (Nassif 1968, 27).

En los movimientos que condujeron a la reforma a partir de 1918, los actores fueron los hijos de las nuevas clases medias. La importancia de este movimiento fue tal que varios estudiosos de la problemática universitaria latinoamericana sostienen que esta no puede ser entendida en su verdadera naturaleza y complejidad sin un análisis de lo que significa la Reforma de Córdoba, que dio un perfil propio a la universidad de la región. La clase media emergente fue la protagonista del movimiento, señala Tünnermann, en su afán por lograr acceso a la universidad, hasta entonces controlada por la vieja oligarquía terrateniente y el clero. “La creciente urbanización fue otro factor que, ligado a los anteriores, contribuyó a formar la constelación social que desencadenó el movimiento, justamente calificado como la conciencia dramática de la crisis de cambio que experimentaba la sociedad latinoamericana” (2008, 17).

Como señala Rama, este modelo permitió el tránsito de las universidades desde las instituciones de élite del siglo XIX, “para dar cabida a las nuevas clases medias y burguesas urbanas gestadas al calor de las migraciones, la modernización, el cambio en el rol del Estado como redistribuidor y creador de un mercado interno y la industrialización sustitutiva” (1). El cambio de la universidad se daba para adaptarse a las necesidades de los tiempos.

Quien pretenda reducir la reforma universitaria al mero ámbito de la universidad, señala Luis Alberto Sánchez, “cometería un grueso error” (1969, 62). Ella rebasa el hecho pedagógico y adquiere contornos de singular importancia para la evolución social de los países de la región; de la pertinencia y oportunidad de sus contenidos dependerá en gran medida el progreso de la sociedad. Este criterio es, según Salazar Bondy, la perspectiva correcta para juzgar el movimiento de la reforma universitaria latinoamericana, desde la época de Córdoba.

Lo primero que hay que tener presente es que ella respondió a un proceso muy amplio e intenso de agitación social. Cambios en la correlación internacional de las fuerzas político-económicas, derivados de la guerra, y cambios internos, vinculados con la expansión del capitalismo en América Latina y la emergencia de una clase media que había aumentado considerablemente su número y su participación activa en el proceso social, así como una notoria inquietud en el proletariado que ya se hacía sentir en los

principales centros urbanos, determinaron la presencia de un clima propicio a las más hondas transformaciones (1968, 40).

La coyuntura histórica de estos hechos fue de cambios en diversos ámbitos, tanto nacionales como internacionales. En lo global, era el final de la primera confrontación bélica mundial de la era moderna, que creaba un clima entre aliviado y apresurado por recuperar el tiempo perdido y, asimismo, reblandecía las rígidas estructuras sociales de antes de la guerra, permitiendo el apareamiento de un grupo social intermedio entre los dueños de todo y los que no tenían nada. Puede afirmarse que los que tuvieron mayor peso fueron los relativos a la emergencia de la clase media.

La nueva categoría social ha ganado en extensión y en pujanza económica. El proletariado, formado también por el aluvión inmigratorio, se organiza e inicia su actividad gremial y política. El país –Argentina– casi desierto e inmensamente rico, compensa muchos de sus esfuerzos. La pequeña explotación rural, el pequeño comercio y la pequeña industria fueron el lugar de tránsito entre la clase obrera y la burguesía menos. El hijo del inmigrante operaba su emancipación económica, quiere trepar peldaños del predominio político y cultural, se hace fuerza pujante de la oposición e ingresa a la universidad (Tünnermann 2008, 41).

Surge la interrogante sobre las características que tuvo Argentina en ese año, para que sea en ese país, y no otro de la región, en donde se inicie una transformación de la universidad. Silva Michelena y Sonntag tratan de establecer algunas razones para aquello:

La Argentina fue dentro de los países latinoamericanos el que tuvo un desarrollo industrial de mayor vigor y un proceso de concentración urbana acelerado por las intensas corrientes migratorias que se dirigieron a ese país. Por otra parte, los cambios progresivos, tanto estructurales como culturales, se manifestaron en la Argentina con mayor fuerza que en cualquier otro país latinoamericano (1971, 25).

El crecimiento económico, con todas sus implicaciones, explica que el movimiento se dé primero en Argentina y que después se propague, de manera desigual y según las circunstancias de cada país, por el resto de América Latina.

Esta idea del crecimiento urbano como explicación de las protestas y todo el proceso consiguiente que propiciaron el inicio de la transformación de la educación superior la recogen algunos autores, entre ellos Rama, quien señala que:

Esta se inicia bajo las crecientes demandas de sectores medios urbanos de la población y en el marco de procesos de urbanización, ya que los procesos de industrialización y consolidación de los Estados nación como otra característica se genera una agenda de democratización y expansión de las universidades. Fue la Universidad de Córdoba en el

año 1918 en donde surgió un modelo universitario caracterizado por la autonomía y el cogobierno de las universidades públicas, en donde se destacan las propuestas de la gratuidad en el acceso, este momento es importante en la vida de las universidades de América Latina (2008, 29).

Cabe agregar que el cogobierno y la autonomía se basaban en la terminación del sistema de reparto del poder al interior de las universidades, y ello revalorizaba la formación de sistemas de acceso y de carrera administrativa, todos ellos requerimientos educativos que incidían favorablemente en la calidad general. “Sin embargo, la masificación, como resultado del incremento de los nuevos bachilleres, fue uno de los ejes que afectó la calidad de la educación superior en las instituciones públicas” (30).

Germán Arciniegas afirmó que “la universidad después de 1918 no fue lo que ha de ser, pero dejó de ser lo que venía siendo. El año 1918 fue un paso inicial, la condición para que se cumpliera el destino de la Universidad en América como universidad” (Tünnerman 2008, 17). Es decir, es innegable que hubo un cambio, pero no de las dimensiones que se esperaba y necesitaba.

Por lo dicho, se desprende la importancia de la Reforma de Córdoba para una mejor comprensión de la problemática universitaria latinoamericana actual.

Si América Latina fue capaz de concebir, a principios del siglo pasado, una idea de universidad apropiada para aquel momento histórico y los cambios que entonces experimentaba la sociedad latinoamericana, no dudamos que América Latina será también capaz de engendrar una nueva idea de universidad que conlleve los elementos que se requieren para dar respuesta al gran desafío que nos plantea el ingreso de nuestra región en las sociedades del conocimiento, la información y el aprendizaje permanente, en un contexto globalizado y de apertura a grandes espacios económico (18).

Este debatido y buscado modelo educativo universitario monopólico, público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo larga y destacada vigencia y se fue imponiendo, de forma lenta y progresiva, en cada uno de los países de la región hasta inicios de la década de los setenta, cuando la crisis de los modelos económicos vino a golpear las puertas de las instituciones de educación superior, época en la que se sentaron las bases de una nueva transformación de la educación superior (Rama 2008), sin que esta sea la que cada nación necesitaba.

Darcy Ribeiro, en forma esquemática, considera que las innovaciones más importantes de Córdoba son:

- a) La erradicación de la teología y la introducción en lugar de esta de directrices positivistas.

- b) La ampliación y diversificación de las modalidades de formación profesional a través de la creación de nuevas escuelas profesionales.
- c) El intento de institucionalizar el cogobierno de la universidad por sus profesores y estudiantes.
- d) La implantación, más verbal que real, de la autonomía de la universidad frente al Estado.
- e) La reglamentación del sistema de concursos para el ingreso a la carrera docente que, sin embargo, jamás consiguió eliminar el nepotismo catedrático.
- f) Por último, algunas conquistas en el campo de la libertad docente, de la modernización de los sistemas de exámenes y de la democratización, a través de la gratuidad de la enseñanza superior pública (1973).

El camino abierto en Córdoba pronto se extendió por América Latina. La autonomía universitaria había llegado a los campus universitarios y, sobre todo, a la mentalidad de los universitarios y de algunas autoridades. Como señala Marsiske:

El desarrollo de las universidades públicas en Latinoamérica en el siglo XX es la historia de una relación especial entre universidad y política; por un lado, se tiene una intensa politización de sus miembros, autoridades, profesores y estudiantes, que siempre han estado cerca de los acontecimientos políticos de sus países y han tratado de influir en ellos. Las grandes universidades públicas del continente han sido desde un principio factores de poder, lo que explica el papel de los rectores y los conflictos de estas universidades con el gobierno. Esta politización, muchas veces vista como algo muy negativo, parece ser la única manera para mantener la libertad de enseñanza e investigación desde la autonomía de las instituciones de educación superior en su conjunto, para defenderse frente a las fuerzas políticas en las sociedades plurales y democráticas (2015, 60).

Estos movimientos estudiantiles no se llevaron a cabo solo por reformas académicas; además, lo hicieron por reformas a la estructura de poder internas y por nuevas relaciones con el entorno externo de las instituciones de educación superior.

Podemos decir entonces, que el siglo XX empezó y terminó en las universidades latinoamericanas con fuertes movimientos estudiantiles: las universidades latinoamericanas entran al siglo XX a partir del movimiento estudiantil de Córdoba, Argentina, en 1918, y terminan el siglo XX en 1999 con movimientos estudiantiles de grandes dimensiones en varias universidades del continente, entre otros en México, que cerró la UNAM prácticamente por un año. Las grandes movilizaciones de estudiantes en contra de las políticas neoliberales siguieron en el nuevo siglo como en Chile en 2011 (61).

Los cambios en las universidades estuvieron relacionados también a cambios políticos y sociales de las sociedades en las que funcionaban. Sobre el particular, Marsiske señala que:

La universidad de élite originaria se convirtió a lo largo del siglo en una universidad que empezó a dar cabida a los hijos de las nuevas clases medias producto de la industrialización y de los cambios políticos y socioeconómicos. Estos cambios, que tuvieron lugar en América Latina a principios del siglo XX, llevaron a la pérdida de la homogeneidad social y política de las universidades y a una complejidad cada vez más grande en sus relaciones con el Estado y las fuerzas sociales nuevas y viejas. En los países latinoamericanos, donde las clases medias emergentes ganaron en influencia política, esto ocasionó conflictos de las fuerzas nuevas con las estructuras tradicionales dominadas por autoridades y profesores conservadores y hasta oligárquicos, como es el caso de la Universidad de Córdoba en 1918. Las universidades públicas de este continente fueron a principios del siglo XX parte de las estructuras de gobierno, por tanto, su personal, desde el rector hasta los profesores, han sido empleados del Estado. La estrecha relación entre universidad, sociedad y política convierte a los miembros de la administración universitaria en aspirantes a los puestos políticos de los respectivos gobiernos y a los gremios estudiantiles, a sus luchas, en campos de entrenamiento para futuros políticos a nivel nacional e internacional. Muchos denominados hombres públicos empezaron sus carreras como líderes estudiantiles (2015, 40).

El cambio de la universidad puede parangonarse con el de la sociedad, que en todas partes se planteaba la construcción de un Estado democrático en el que las multitudes pobres tuvieran también derechos, entre ellos el acceso a la educación pública, gratuita y de calidad.

3. Período 1960-1990

Es a inicios de este período cuando los movimientos estudiantiles tienen mayor fuerza y presencia en las universidades de América Latina, puesto que, tal y como manifiesta Marsiske:

Las ideas de estos años, revolución en vez de reforma, se reflejaron, por supuesto, en los movimientos estudiantiles alrededor de 1968, así como en el desarrollo de una nueva teología, la teología de la liberación, con sus destacados protagonistas en las universidades de los diferentes países del continente. El siglo XX termina en muchas de las universidades latinoamericanas con masivas movilizaciones estudiantiles como expresión de rechazo de gran parte de la comunidad universitaria a las políticas neoliberales impuestas por agencias internacionales como la OCDE o el Banco Mundial desde los años ochenta, pero con más fuerza en los años noventa. Esto incluía la evaluación institucional de la vida académica y de su personal por instancias externas, la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, lo que incluía una política de cuotas a cobrar a los estudiantes (2015, 50).

Por su parte, Brunner señala que:

En los años sesenta la universidad latinoamericana había perdido mucho de su exclusividad presente en las décadas anteriores. Este período coincide con el auge de la politización estudiantil en casi todo el continente, con un grado de radicalización y militancia revolucionaria que iban mucho más allá de la retórica académica y literaria de los años de la reforma. La Revolución cubana había mostrado lo que un puñado de estudiantes podía conseguir movilizando las universidades. A inicios de los años sesenta, en Brasil, Francisco Julião amenazaba con transformar sus ligas campesinas en focos insurreccionales, usando un lenguaje más próximo al evangelio que al *Manifiesto comunista*, y encontraba una fuerte resonancia entre la juventud estudiantil, movilizaba por el clero militante y por pequeños grupos de izquierda que habían desistido del viejo Partido Comunista por su falta de combatividad. En todo el continente movimientos revolucionarios de izquierda, con nombres reverenciando fechas sagradas y figuras místicas del pasado, organizaban a los estudiantes, trataban de hacer alianzas con los movimientos campesinos y sindicatos urbanos, buscando emular a Cuba (2011).

En Brasil, los líderes estudiantiles comenzaron a ser detenidos en 1964, y fueron prácticamente aniquilados para inicios de los años setenta. Estos fueron, como no podía ser de otra manera, los primeros en protestar contra los gobiernos militares, en alianza con las numerosas organizaciones de izquierda que existían entonces. Moreira Alves sostiene que “solo los partidos comunistas son 6 en el Brasil” (1969, 168), y hallan en los jóvenes estudiantes a sus militantes más entregados a la causa, incluso en esas facultades con mayoría de alumnos de origen burgués.

El descontento de los estudiantes con la universidad brasileña es total. Incluso los profesores jóvenes y los científicos más reputados ven imperativo y urgente un cambio, justificado en el pésimo estado de la enseñanza y en la falta de colocación laboral con que se encuentran los egresados. Igualmente, un detonante de esta adhesión es la antigua y desajustada organización de las facultades o escuelas, que deja sin cupo a casi la mitad de los aspirantes mediante el examen de ingreso más difícil que universidad alguna haya podido concebir.

Todos estos factores y la muerte a tiros de un estudiante por la policía de Río de Janeiro provocaron, en junio y julio de 1968, inmensas manifestaciones de oposición en las principales ciudades del país. Cien mil personas –casi todas de clase media– se volcaron a las calles de Río de Janeiro en la última marcha de protesta permitida por el gobierno. Enseguida se intensificó la represión, creciendo la lista de estudiantes muertos y las universidades de Brasilia, Sao Paulo y Río de Janeiro fueron constantemente invadidas por tropas del ejército (168).

En Argentina, el gobierno militar de 1966 comienza con “La noche de los bastones largos”.⁸ A partir de ahí gran parte de la Universidad de Buenos Aires es desmantelada, iniciando un largo período de desaparecimientos y muertes violentas de estudiantes, profesores e intelectuales (Universidad de Buenos Aires 2006).

El contexto de estos acontecimientos fue un golpe de Estado perpetrado por el general Juan Carlos Organía el 28 de junio de 1966, que llega a la Presidencia de la República Argentina con un proyecto que denomina “Revolución Argentina”, en el que proponía un conjunto de reformas a largo plazo mediante el método que llamaron, sin ambages, “modernización autoritaria” (Califa y Millán 2016, 13). Es necesario resaltar dos hechos: el primero es el beneplácito que recibió de empresarios, gremialistas y políticos; el segundo se centra las pingües ganancias que en pocos meses ya obtenían los monopolios industriales transnacionales.

La intervención tuvo su epicentro en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), durante la llamada Noche de los Bastones Largos. Fueron detenidos alrededor de 150 estudiantes y docentes, se efectuaron simulacros de fusilamiento y la policía golpeó con bastones a numerosos universitarios. En este contexto, renunciaron en disconformidad la mayoría de las autoridades universitarias, con la excepción de las del Sur, Cuyo y Nordeste, las casas de estudios más pequeñas y recientemente fundadas (13).

Las protestas estudiantiles terminaron en esa jornada de violencia en la que dirigentes y líderes perdieron la vida.

En México, otro país de la región que trató con fuerza bruta a sus estudiantes, la represión da comienzo con una riña estudiantil en la que interviene férreamente la policía, cuyos acontecimientos derivan en la conocida como Matanza de Tlatelolco, ocurrida la noche triste del 2 de octubre de 1968, ocasión en la que centenas de estudiantes son masacrados en una manifestación en la Ciudad de México.

La historia que derivó en una masacre empezó con una pelea de estudiantes en el centro de Ciudad de México. El grupo antimotines de la policía capitalina, conocido como Cuerpo de Granaderos, intervino para calmar la riña. Pero lo hizo de manera brutal. Golpeó a decenas de estudiantes y testigos de la pelea. Persiguió a los jóvenes hasta las escuelas donde buscaron refugio y también allí agredió a alumnos y profesores que impartían clase (Nájar 2018).

⁸ “La noche de los bastones largos” alude a una jornada negra en la cual los militares ingresan a la Universidad de Buenos Aires (UBA) para desalojar a los miembros de la comunidad académica que se habían tomado las instalaciones para protestar por las disposiciones de las autoridades del gobierno militar. Hubo decenas de detenidos y un número similar de heridos. La ocasión tuvo amplia repercusión internacional por el alto nivel de violencia y la absoluta impunidad de la fuerza pública: estos sucesos dieron lugar, entonces, a uno de los episodios más dolorosos de la historia universitaria argentina: la noche de los bastones largos” (Universidad de Buenos Aires 2006).

Cuatro días después de esta masacre cometida por los granaderos, los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN) convocan a una caminata, a la que se unen diversas organizaciones de izquierda, la que fue duramente reprimida por las fuerzas policiales. La represión provocó un movimiento estudiantil que en escasas semanas se había extendido a todas las universidades del país. Entre la suma de acontecimientos que llevaría al desenlace de la fatídica noche del 2 de octubre de 1968 se hallan la declaración de huelga de las más importantes universidades, la ocupación por parte del ejército de las instalaciones de la UNAM y la renuncia del rector debido a la invasión de los granaderos, lo que rompía la tradición de autonomía universitaria.

El movimiento solo fue contenido hasta la tarde del 2 de octubre. Ese día se había convocado a una nueva marcha de protesta que partiría de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco. Cientos de soldados rodearon el sitio. Cuando los estudiantes anunciaban que se cancelaba la caminata para evitar violencia, inició una balacera contra la multitud. Cincuenta años después, aún no está claro dónde empezaron los disparos. Tampoco se sabe realmente cuántas personas murieron o fueron heridas. Pero el ataque se convirtió en un parteaguas en la historia del país. Desde el 2 de octubre de 1968 México fue otro, social y políticamente distinto al del día anterior (Nájar 2018).

Es realmente difícil aceptar que a día de hoy no se sabe de dónde vinieron los primeros disparos, sobre todo si se conoce que cientos de soldados armados y con órdenes de disparar rodearon el lugar.

En 1969, al año siguiente de los acontecimientos sanguinarios ocurridos en México, en Venezuela tres universidades autónomas son ocupadas militarmente, como reacción del Gobierno constitucional de Rafael Caldera, elegido pocos meses antes, a las reclamaciones que venían haciendo desde años atrás los estudiantes.

Este nuevo atentado contra la institucionalidad universitaria fue perpetrado a finales del mes de octubre del año 1969, momento a partir del cual se desató una ola de violencia en las distintas universidades nacionales, dejando como saldo múltiples saqueos, quema de autobuses y vehículos oficiales, lo que obligó a la intervención del gobierno con el uso de su fuerza militar, produciéndose la muerte de varios estudiantes en todo el país, entre las que se contó la del bachiller Domingo Salazar, estudiante de la Facultad de Medicina de la Universidad de Los Andes, fusilado brutalmente en los espacios físicos de dicha facultad, por un pelotón de la compañía de cazadores del “glorioso” ejército venezolano, cuyo general en jefe irónicamente fuera un ilustre universitario, Rafael Caldera (Méndez y Uzcátegui 2007, 34).

Estos acontecimientos explosivos tuvieron la mecha en las diversas acciones de abuso de poder ejecutadas por miembros de los cuerpos armados, quienes se habían negado a explicar las circunstancias de la muerte de un estudiante en sus instalaciones. A partir de aquí todo fue represión.

En Chile los estudiantes, al igual que el resto del pueblo chileno, sufren dura represión por parte del Gobierno de Pinochet.

La persecución que llevó a cabo el régimen militar, especialmente a la educación superior, se intensificó en 1979, debido fundamentalmente a que en ese año emergía un movimiento contrario a los cambios llevados a cabo por el régimen militar: “Ejemplo de lo dicho es el reemplazo de rectores por autoridades designadas y la exoneración de multitud de profesores de universidad estatales por ser considerados un riesgo para la estabilidad nacional” (Moreno-Doña y Gamboa Jiménez 2014, 54).

El régimen militar fue extremadamente duro con los estudiantes, pues sabían que, si ellos conseguían algún triunfo, serían el modelo a seguir de una sociedad que nunca dejó de luchar por su libertad.

En la primera mitad de los ochenta irrumpió la crisis de la deuda externa latinoamericana; además, el incremento de las tasas de interés sobre el valor del débito, la reducción de los precios de los productos primarios y la retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de crecimiento que gravitaba entonces en torno al acceso al mercado de crédito internacional. “Estas circunstancias auspiciaron fenómenos de fuga de capitales, devaluación e inflación que muy pronto hicieron inviable el modelo macroeconómico gestado en la década anterior” (Rodríguez 2001, 55).

Al argumento de Rodríguez se une el de Reich, quien señala que aunque el factor que precipitó la crisis económica de la década de los ochenta fue el repentino cambio de las condiciones de funcionamiento del sector financiero, es claro que esta expresó también el agotamiento de los esquemas de crecimiento seguidos en los países de la región y, “particularmente, su desfase con los cambios estructurales que estaban teniendo lugar en las economías desarrolladas” (Reich 1993).

Casi tan drástico como la decadencia y caída del campesinado, y mucho más universal, fue el auge de profesiones para las que se necesitaban estudios secundarios y superiores. La enseñanza general básica, es decir alfabetización elemental, era, desde luego, algo a lo que aspiraba la práctica totalidad de los gobiernos, hasta el punto de que a finales de los años ochenta solo los Estados más honestos o desamparados confesaban tener más de media población analfabeta, y solo diez estaban dispuestos a reconocer que menos del 20 por 100 de su población, sabía leer y escribir... Pero, tanto si la alfabetización de las masas era general como no, la demanda de plazas de enseñanza secundaria y, sobre

todo, superior se multiplicó a un ritmo extraordinario, al igual que la gente que había cursado o estaba cursando esos estudios (Hobsbawm 2011).

En estas circunstancias, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por un lado, la crisis económica y los subsiguientes programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público extensivo, pero por otro lado la restauración democrática abrió espacio para la recuperación de las instituciones universitarias por parte de las comunidades académicas, al mismo tiempo que suscitó nuevas expectativas sociales hacia las mismas, “en particular en aquellos casos en que el régimen autoritario respectivo había golpeado con rudeza al sector universitario” (Rodríguez 2001, 59).

Este proceso constituyó el centro de una nueva transformación de la educación superior en el continente desde los ochenta, promovió un incremento de la cobertura en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual. Por un lado, una educación pública socialmente cada vez más elitista, con restricciones de acceso basados en cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público, y por el otro, un sector privado pagante y con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas, dada la desigual distribución de la renta en la región (Rama 2008).

El modelo tradicional de universidad en la región se ve afectado por un gran proceso de transformación en las décadas de los ochenta y los noventa. Este proceso se produjo en América Latina y el Caribe en forma por demás acelerada, pues en estos años se alteró fuerte y definitivamente el tradicional panorama universitario previamente existente.

4. Período 1990-2013

4.1. Internacionalización

A partir de los años noventa se da un interés comercial por la educación, especialmente la educación superior; en estos años se incluye a los servicios en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este sentido, Guarga señala que:

La inclusión de los servicios en general, en las negociaciones del comercio internacional, fue impulsada por varios países desarrollados en la Ronda de Uruguay del GATT. La aprobación por parte de los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS por su sigla en inglés), en abril de 1994, plasmó ese objetivo. En septiembre de 1998, en un documento restringido, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como servicio comercial, y, por lo tanto, debe ser regulada en el marco de la OMC. En 1999 el secretariado de la OMC definió los servicios regulados por el AGCS y entre los mismos incluyó la educación. En el año 2000 las negociaciones para la liberalización de los servicios, entre los que se incluyó la educación, comenzaron oficialmente. Con posterioridad, en marzo de 2001, el Consejo de Comercio de Servicios estableció las directrices y procedimientos para las negociaciones y en noviembre de 2001, en la Declaración de Doha, se reafirmaron las directrices y procedimientos para las negociaciones y se fijaron fechas claves del calendario, incluyendo el plazo para la finalización de las negociaciones. En junio de 2002 se concretaron las peticiones de acceso a los mercados por parte de Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda y, en marzo de 2003 los gobiernos elevaron las ofertas iniciales de acceso a los mercados nacionales. En septiembre de ese año se convocó la Quinta Conferencia Ministerial en Cancún, México cuyo semifracaso derivó en un estancamiento de las negociaciones en la OMC (2008, 18).

Esta inclusión se dio a pesar de que la educación está contemplada en las constituciones de varios países como un bien público. Inclusive este planteamiento se mantiene en varios foros internacionales como la UNESCO, que en la Conferencia Mundial de Educación Superior, desarrollada en París en 2009, señaló que la educación superior es un bien público imperativo estratégico para todos los niveles educativos, y base de la investigación, la innovación y la creatividad, por tanto, debe ser asumida con responsabilidad y apoyo financiero por parte de todos los gobiernos; tal como se enfatiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos y no de acuerdo al quintil de ingresos (UNESCO 2009).

Es importante tomar en cuenta que la inclusión de los servicios en las negociaciones del comercio internacional (AGCS) incluyó a la educación en la lista de servicios negociables, y lo hizo bajo el argumento de que los gobiernos permiten a particulares su prestación, “por lo que es aceptado su tratamiento como servicio comercial” (Zarur 2008, 183).

El debate reciente acerca de la educación como “servicio comercial” versus la educación como “bien público” cobra particular impulso en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, promovido por la Organización Mundial de Comercio. Este Acuerdo, vigente desde enero de 1995, establece en su artículo 1.º que el comercio de servicios se define como el suministro “en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro”; asimismo, “por un proveedor de servicios de

un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro” (Labra 2003, 71).

Más allá de que es indudable que la empresa privada se introdujo en la educación superior, lo que es evidente es que la educación tiene en la actualidad dos ámbitos de funcionamiento: uno es la oferta pública, a la que accede la inmensa mayoría de los estudiantes; y el otro es el privado, que tiene un acceso tan limitado como la capacidad del segmento de mercado al que se dirige su producto.

La internacionalización de las universidades impone nuevos desafíos a estas instituciones tradicionales generadoras y transmisoras de conocimiento, que están en el centro mismo de los impactos, puesto que son los instrumentos y las palancas en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se genera a escala global y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo (Toffler 1973).

Joseph Stiglitz señala que “la globalización ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo y ha brindado a muchas personas acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta” (2003, 30-1).

En esta sección se hace referencia a aspectos que han dado lugar a pensar y proponer en algunos casos una reforma de las instituciones de educación superior. Estas transformaciones se han dado por razones políticas, sociales, económicas, así como por la influencia cada vez mayor de la globalización en las universidades, que se ha visto reflejada en la vida universitaria, entre otros aspectos por:

- La incorporación de las nuevas tecnologías de información.
- El desarrollo de nuevas modalidades de estudio, como la educación a distancia y en línea.
- El incremento de la movilidad académica, tanto de alumnos como de docentes.
- El surgimiento de redes de cooperación e integración entre universidades latinoamericanas y de otros continentes.

América Latina no ha estado ausente de las transformaciones que se han dado en las universidades y, más aún, de la influencia que han tenido estas en las nuevas expresiones de la sociedad, economía y movimientos sociales. Como señala Didrikson: “se requiere impulsar un gran debate sobre el carácter de los cambios en el desarrollo de una sociedad del conocimiento” (2008, 21), en donde la universidad se ha de abrir a la sociedad para que esta, con sus diversos sectores, recursos y necesidades, ingrese como

materia prima en los procesos de creación de la ciencia en la aplicación tecnológica y en la formación de los recursos humanos, “porque la sociedad moderna pide no solo hacer productos que compitan en los mercados del mundo sino, además, formar empresarios, técnicos, profesionales, científicos, investigadores que compitan más allá de las fronteras patrias” (Arellano 1993, 11).

Los puntos más críticos que enmarcan hacia dónde deben apuntar los procesos de reforma son: los enfoques sobre las reformas necesarias de la educación superior latinoamericana, de cara a los retos que la sociedad actual pone en evidencia; la imperante necesidad de repensar el abordaje del conocimiento en nuestras universidades; el cuestionamiento hacia el papel que juegan las universidades y su vinculación con el entorno; la crisis de civilización; el atasco de la producción intelectual; la falta de articulación de un verdadero sistema de educación superior en la mayoría de los países que integran esta región; y la lucha por lograr la delimitación de los espacios de acción para estas reflexiones (Lanz, Fergusson y Marcuzzi 2006).

Rama señala como factores para una nueva transformación en las universidades a las nuevas tecnologías de comunicación e información, “y a las demandas de acceso de sectores fuertemente marginados como los indígenas u otras minorías, los emigrantes, entre ellos” (2008, 19). Adicionalmente, “el papel que puede jugar en ello la globalización educativa y la integración universitaria” (García Guadilla 1996, 19).

Para explicar el papel que desempeñan las instituciones de educación superior en la conformación de nuevas expresiones de sociedad, cultura, relaciones sociales, economía, globalidad, movimientos y cambios locales intensos, regionalización y conformación de bloques subregionales o regionales diversos y contrastantes, se requiere impulsar un gran debate sobre el carácter de los cambios que están presentes en el marco de lo que se ha caracterizado de forma diversa, y hasta contrastante, como el desarrollo hacia una sociedad del conocimiento.

Como señala Didrikson:

Este escenario de nueva reforma universitaria, que buscaría impulsar un modelo alternativo de universidad, caracterizado como de productor y transferencia del valor social de los conocimientos y de la pertinencia de las tareas académicas de la universidad, se sostiene en la transformación de las estructuras en redes y en la cooperación horizontal que da prioridad a los proyectos conjuntos (o interinstitucionales), a la más amplia movilidad ocupacional del personal académico y de los estudiantes, a la homologación de cursos y títulos, a la coparticipación de recursos y a una orientación educativa social solidaria. Los valores educativos se comparten y se concentran más en el cambio de contenidos del conocimiento y las disciplinas, en la creación de nuevas habilidades y capacidades sociales, que busca

relacionar prioridades nacionales o regionales con el trabajo en nuevas áreas del conocimiento y en la innovación que busca diversificar el riesgo. Este escenario se sostiene en la intensificación de la participación de las comunidades y el incremento diversificado en la obtención de recursos (22).

En esta transformación, una característica importante es lo que Tünnermann llama la educación permanente, entendida esta como el proceso constante de actualización y reentrenamiento, no circunscrito a un período de la vida de la persona y que rebasa los límites espaciales del aula.

El enfoque tradicional de estudiar de una vez y por todas para obtener un título o para terminar con la educación de posgrado, antes de iniciar la vida laboral, está siendo reemplazo por la práctica de educación a lo largo de la vida. De la idea de la educación como preparación para la vida, se sucede crecientemente la idea de la educación durante toda la vida (1998, 20).

Al respecto, Rama señala que “las universidades tienen que organizarse para satisfacer las necesidades de enseñanza y capacitación de una clientela cada vez más diversa: estudiantes que trabajan, estudiantes maduros, estudiantes a medio tiempo, estudiantes de fin de semana, estudiantes que viajan, que trabajan, etc.” (2008, 22).

Los cambios tecnológicos, la globalización económica y las transformaciones sociales están determinando crecientemente nuevas demandas sobre la educación superior.

Es el nuevo sistema tecnológico y las nuevas realidades sociales en un contexto global, lo que determina los nuevos requerimientos de formación sobre los procesos educativos terciarios como resultado que las ventajas de los recursos naturales o de la fuerza de trabajo, que los marcos de la formación de las especializaciones son globales y que los demandantes de capacitaciones son cada vez más diversos y requieren destrezas y habilidades específicas y renovadas permanentemente (27).

A partir de la década de los ochenta se presentaron muy importantes modificaciones políticas, sociales y económicas que indicaban la presencia de nuevas tendencias y profundas alteraciones en los sistemas educativos de la mayoría de los países de la región.

A diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes del mundo, en donde los modelos de educación superior se reconstituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional, en la región latinoamericana las tendencias y los cambios que se resintieron hicieron referencia a un largo período de contracción de los recursos económicos, que provocó movimientos de adecuación constantes, que alteraron de

manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales de la educación superior, los que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias. Como lo indica Manuel Castells:

Estamos entrando en un nuevo estadio en el que la cultura hace referencia directa a la cultura, una vez dominada la naturaleza hasta el punto que esta se revive (“preserva”) de modo artificial como una forma cultural: de hecho, este es el significado del movimiento ecologista, reconstruir la naturaleza como una forma cultural ideal. Debido a la convergencia de la evolución histórica y el cambio tecnológico, hemos entrado en un modelo puramente cultural de interacción y organización sociales. Es el comienzo de una nueva existencia y, en efecto, de una nueva era, la de la información, marcada por la autonomía de la cultura frente a las bases materiales de nuestra existencia (1999, 513-4).

En este sentido, las universidades están llamadas a impulsar la conformación de nuevas expresiones de sociedad, de cultura, de relaciones sociales, de globalidad, de movimientos y cambios locales intensos, “requiere impulsar un gran debate sobre el carácter de los cambios que están presentes en el marco de lo que ha caracterizado de forma diversa, y constante, como el desarrollo hacia una sociedad del conocimiento”.⁹ (Didriksson 2008, 28).

Rama señala que:

Nos hemos acostumbrado desde la década de los setenta del siglo pasado, a la emigración de trabajadores de bajo nivel de capacitación: México, con 10.000 millones de dólares de remesas; El Salvador, con 2.000 millones, entre muchos otros, viven del dinero que envían los emigrantes. Pero hoy, dado que el empleo en los países centrales presenta un perfil más exigente, son los profesionales los que emigran, incorporando un nuevo componente en la educación transnacional, ya que se orienta a la formación de profesionales para contextos globales (37).

Los cambios recientes en la orientación de las políticas de internacionalización de la educación superior y en la forma cómo participan los distintos autores de la reestructuración de los sistemas de los establecimientos tendrán incidencias en las agendas de investigación y en las políticas (públicas e institucionales) sobre el tema en América Latina (Didou 2006). Como señala Castells, a través de esta dinámica de cambios, nuevas exigencias y demandas se depositan en los sistemas de educación superior, dado su papel clave en la generación y movilización de conocimientos (1994).

⁹ En algunos países de África, señala Rama, los ministros de Educación han planteado que la Unión Europea tendría que asumir una parte sustancial de los costos de la educación superior de sus países, dado que cuatro de cada cinco profesionales que se gradúan en sus universidades se radican en Europa, beneficiándolos a ellos y drenando los recursos humanos preparados del continente.

Desde su visión europea, Carlos Sevilla plantea que el tránsito hacia la universidad de masas no fue acompañado de la democratización de las estructuras de gobierno en la región. En cambio, el advenimiento de la universidad-empresa en la era de la economía del conocimiento está conociendo “transformaciones más profundas en las estructuras de gobierno universitario que la producida durante décadas de democratización parcial en el acceso a la universidad que condujeron al modelo de universidad nacido de la Segunda Guerra Mundial y hecho realidad en las décadas precedentes” (2009, 41).

El proceso de internacionalización debe ser visto como una apertura institucional hacia el exterior y debe ser parte integral de los planes de desarrollo y planeación estratégica y de las políticas generales de las instituciones de educación superior. La internacionalización es una necesidad insoslayable y un fenómeno irreversible. Al internacionalizarse, la universidad tiene acceso a su vocación primera de la universalidad (Gacel-Ávila 1999, 38).

El desarrollo de la región se presenta como insostenible si se lo concibe solo de manera técnico-económica. Como plantea Morin: “se requiere de una noción más rica y compleja del desarrollo, que no solo sea material, sino también intelectual, afectiva y moral” (1999, 74). Y es la universidad la que debe dar respuesta a esta necesidad, tal y como lo plantea la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos de 1990 (Secretaría del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos 1990).

En las sociedades contemporáneas, las instituciones educativas nacionales han traspasado las fronteras, en el sentido literal o en el metafórico, pues forman parte de un mundo académico global. En estos tiempos casi ninguna universidad puede permitirse no mantener relaciones e intercambios con sus homólogas en el extranjero. Tünnermann puntualiza que:

Sin embargo, cuando se alude a la internacionalización de la educación superior se está hablando de algo que va más allá del fomento de las relaciones internacionales o de la simple promoción de la cooperación internacional. En realidad, se refiere a una nueva función de la universidad contemporánea, que viene a agregarse a sus funciones clásicas y que consiste fundamentalmente en subrayar la dimensión internacional de su quehacer (2008, 313).

Resulta imposible para la universidad mantenerse al margen de este proceso globalizador, puesto que, como señalan algunos autores, Tünnermann entre ellos, la internacionalización de la educación de tercer nivel en adelante corresponde a la

respuesta que dan universitarios al fenómeno de la globalización, que se caracteriza por la ausencia de fronteras del conocimiento actual (2008, 313).

La internacionalización, sin embargo, no es un término de semántica unívoca. Jane Knight dice al respecto:

Durante más de veinte años ha habido gran controversia sobre la definición de internacionalización. El término no es nuevo. Se ha utilizado durante siglos en ciencias políticas y relaciones gubernamentales, pero su popularidad dentro del sector educativo solamente vino a observarse a comienzos de los años ochenta. Anteriormente, educación internacional y cooperación internacional eran los términos favoritos, como siguen siendo en algunos países. En los años noventa la discusión sobre el uso del término educación internacional se limitó a diferenciarlo de educación comparativa, educación global y educación multicultural (2005, 10).

Una definición clara y concisa de internacionalización coadyuva a dejar atrás la comprensión de este, y aunque es posible que no llegue a haber una única definición que indique lo mismo en todos los países, es de gran relevancia entender cabalmente el término para comprender con claridad el fenómeno, puesto que, como indica Tünnermann:

De esta manera, existe hoy en día una dimensión internacional en la educación superior. Esta dimensión es la que hace indispensable la existencia de sistemas de acreditación, a fin de establecer los mecanismos adecuados para el aseguramiento de la calidad no solo de los ofrecimientos de educación superior a nivel nacional, sino también de aquellos que desbordan las fronteras nacionales (2008, 313).

Sobre la necesidad de modificar la óptica desde la que se concibe el desarrollo, Tünnermann opina que:

Para el siglo XXI, lo importante son los aprendizajes adquiridos por los educandos, que se traduzcan en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad, y así puedan disponer de conocimientos útiles, capacidad de raciocinio y valores. La educación para el siglo XXI se sustenta en valores como la flexibilidad, la creatividad, la autonomía, la innovación, la rapidez de cambio, el estudio permanente y el trabajo cooperativo. El hombre va a estar constantemente enfrentado a los desafíos de la adaptación, el dominio de situaciones nuevas, la responsabilidad, la participación, el pluralismo y el cambio de valores, y tiene que hallarse preparado física, intelectual y afectivamente para lidiar con estas exigencias. Los trabajadores de la era posindustrial de alta tecnología requieren nuevas habilidades más relacionadas con el análisis simbólico como la abstracción, el pensamiento sistémico, la investigación experimental y el espíritu de colaboración (2000, 8).

El reto de la educación superior en la región es conseguir estructurar una instrucción que se adapte a las circunstancias y necesidades propias de cada país; así

como a los requerimientos de una actualidad que tiene exigencias distintas a las de solo unas pocas décadas atrás.

Si América Latina fue capaz de concebir, a principios del siglo pasado, una idea de universidad apropiada para aquel momento histórico, para los cambios que entonces experimentaba la sociedad latinoamericana, no se duda de que América Latina será capaz de engendrar ideas de universidad que conlleven los elementos que se requieren para dar respuesta al gran desafío que plantea el ingreso de la región en las sociedades del conocimiento, la información y el aprendizaje permanente, en un contexto globalizado y de apertura a grandes espacios económicos (Tünnermann 2000, 18).

Hoy en día, un gran número de actores universitarios y sociales dan muestras de incertidumbre sobre el futuro de la educación superior y se preguntan por su pertinencia y calidad para responder a las demandas del siglo XXI. “Este tipo de reflexión ha llevado a un consenso: la educación superior se halla urgida de crear nuevos paradigmas y modelos para enseñar, aprender, investigar, producir conocimiento y difundir cultura” (Gacel-Ávila 2003, 19).

También fueron modificados los esquemas tradicionales de otorgamiento de los subsidios gubernamentales y de la asignación de los recursos. Las políticas de diversificación introdujeron una mayor competitividad entre las instituciones, y surgió la idea de que las universidades públicas tendrían que empezar a dejar de ser las instituciones de educación superior más representativas del espectro nacional, a favor de las privadas. Aun así, respecto a la capacidad instalada en el pregrado, y sobre todo en el posgrado, en lo referido al número de investigadores, en el número de proyectos y de productividad científica, en la capacidad cultural de sus iniciativas, claramente las universidades públicas se han mantenido en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, y aun en el del conjunto nacional y regional (Didriksson 2008, 33).

La empresa privada, en cuanto vio las potencialidades de negocio en el sector, empezó a presionar a los gobiernos para obtener un porcentaje alto de participación.

4.2. Evaluación y acreditación

Uno de los aspectos más importantes del desarrollo universitario que en América Latina ha cobrado especial interés en las últimas décadas es la evaluación y la acreditación universitaria. Estos son conceptos distintos, pero tienen alta correlación. El énfasis se pone en una o en otra palabra, de acuerdo con los objetivos atribuidos en cada caso.

Alicia Gurdíán señala que “el debate político sobre la evaluación y la acreditación empezó a ser vigente a nivel mundial, al instaurarse el pensamiento neoliberal en la década de los ochenta” (2001, 14).

Evaluación es un término que se vincula a la calidad de la educación, por lo general se utiliza para hacer referencia a diversos procesos de análisis, estudio y discusión sobre el mérito y el valor de sistemas, instituciones y programas, todo ello con el fin de mejorarlos.

Desde la década de los años 70 se vienen diseñando y ejecutando múltiples proyectos a nivel latinoamericano con propósitos explícitos de cambios encaminados a mejorar la calidad de la educación en general y de la universitaria en particular. Pero tal parece que como ahora se vislumbran propuestas de cogobierno y la tendencia de proponer un proyecto educativo global (mundial) se torna imperioso –para los impulsores de dichas propuestas–, no solo contar con mecanismos “de control de calidad”, sino también participar en el control de los mismos sistemas (14).

En este sentido, es importante considerar que evaluación y acreditación han sido relacionados a la calidad de la educación. Este discurso ha pasado del ámbito pedagógico para convertirse en el argumento que define la actividad de las universidades. Como se señaló anteriormente, el proceso de internacionalización, el incremento de la oferta académica y la debilidad de política pública en temas de educación superior, dieron lugar a pensar en la evaluación y acreditación en las universidades de América Latina.

La esencia de las reformas educativas que se impulsan en América Latina, esencia que puede ser extrapolada para justificar por qué se impulsa el cambio de visión, de objetivos, tareas y funcionamiento de las instituciones de educación superior. Esto, a su vez, constituye el andamiaje sobre el cual “construyen” los sistemas de evaluación y acreditación en las instituciones universitarias de nuestros países, que indiscutiblemente están signados por la lógica del paradigma neoliberal (17).

Los procesos de evaluación no solo se han dado para la institución como tal, sino que también se han desarrollado de forma específica en los diferentes ámbitos universitarios.

Al igual que ocurre con la calidad de la educación, también la evaluación se ha convertido en un elemento nuclear del discurso pedagógico contemporáneo. La novedad consiste en este caso en que, más allá de su vertiente puramente discursiva o argumental, es la práctica de la evaluación lo que se ha generalizado ampliamente. En efecto, hoy en día todo parece haberse convertido en objeto de evaluación en el ámbito educativo. En la actualidad se evalúan aspectos tan diversos como los aprendizajes de los alumnos, la actividad profesional de los docentes, el diseño y el desarrollo del currículo implantado en las escuelas e institutos, la organización y el funcionamiento de los centros educativos, los programas de intervención psicopedagógica, las innovaciones didácticas u organizativas puestas en práctica, el rendimiento de las diversas parcelas o del conjunto del sistema educativo, o el impacto de las políticas educativas adoptadas (Tiana Ferrer 1999, 34).

Es importante la incorporación de las disposiciones oportunas en los sistemas de acreditaciones nacionales y regionales, que extiendan la competencia de los sistemas de la región para la acreditación de los diversos programas ofertados por proveedores extranjeros en las naciones de América Latina y el Caribe.

El establecimiento de estándares para evaluar esos ofrecimientos es de gran importancia y necesidad. Por lo general, los sistemas de acreditación de ámbito nacional no contemplan estos ofrecimientos transfronterizos. También se debe estar prevenidos sobre el hecho de que no solo venden a estudiantes nacionales cursos virtuales enlatados y otros insumos educativos de baja calidad, sino que también están apareciendo agencias acreditadoras extranjeras que prácticamente venden servicios de acreditación, especialmente a proveedores extranjeros (Tünnermann 2008, 315).

Es decir, y siguiendo al autor, deben establecerse los mecanismos de evaluación para sopesar la calidad de un ofrecimiento y que ahora mismo está en el mercado sin haber sido valorado por un sistema nacional estandarizado. Esto ocurre especialmente con los programas de educación virtual, segmento donde incluso las ofertas nacionales no han sido evaluadas en su idoneidad y calidad.

Se podría decir que las instituciones educativas siempre han competido tratando de lograr altos estándares académicos y más recientemente un perfil internacional. Sin embargo, ha habido un giro no tan sutil hacia el desarrollo de una reputación internacional con el fin de competir exitosamente en un ambiente más comercial. Instituciones y compañías están compitiendo por estudiantes internacionales que paguen derechos por la educación con fines de lucro y programas de entrenamiento y por servicios de educación, como pruebas de lenguaje y acreditaciones. El interés por las marcas es que las instituciones líderes busquen acreditación o servicios de aseguramiento de calidad por parte de corporaciones nacionales e internacionales de acreditación, algunas de las cuales son muy famosas, pero otras no. Instituciones y proveedores están tratando de crear una reputación internacional y una marca de nombre para sus entidades o para una red o consorcio con el fin de colocarse en una mejor posición competitiva (Knight 2005, 16).

El deseo y la necesidad de reconocimiento internacional, por motivos académicos o económicos, se asienta en las universidades, que ven en ello una prueba de su valía. Knight señala que “el impulso hacia la marca internacional se indica como una motivación importante de un medio hacia un fin y no un fin por sí solo” (16). Pasar esta prueba de la valía significa para la universidad una recompensa económica y en especie, pues su matrícula sube junto con su prestigio.

Se trata, dicho brevemente, de la adopción sistemática de procedimientos de acreditación que buscan garantizar públicamente la solvencia académica de los establecimientos y programas que se crean, y de la puesta en operación de procedimientos de evaluación para las instituciones ya establecidas, con objetivos y a

través de modalidades que difieren para cada país. Conviene separar con relativa nitidez ambos tipos de procedimientos –de acreditación y de evaluación– con el objeto de explicar que ambos son considerados necesarios y que se aplican a objetos de distinta naturaleza.

En efecto, la acreditación cumple la función de asegurar a la sociedad y a la comunidad intelectual que los nuevos establecimientos o programas que se crean sean públicos o privados, cumplen con los estándares fijados según el juicio experto de los pares y, por tanto, pueden ser autorizados por la instancia pública competente. Esta última debería, idealmente, tener un carácter técnico, gozar de autonomía frente al poder central del gobierno y no estar integrada solo por representantes corporativos de las instituciones ya existentes.

La evaluación, en cambio –que puede cubrir a establecimientos, programas o unidades menores–, tendrá los propósitos que en cada país se determinen (Brunner 1994, 26).

Ahora, la interrogante es si al interior de cada país estos tienen la capacidad y la voluntad política para diseñar, establecer y supervisar sistemas que aseguren la calidad de los programas de educación superior, tanto para consumo interno como para la exportación.

Para dar una respuesta positiva a esta interrogante, los Estados deben incorporar en sus legislaciones normas relacionadas con la acreditación de programas a distancia, *online*, ofrecimientos transfronterizos de educación superior, de cualquier tipo, y de las agencias extranjeras que pretendan llevar a cabo acreditaciones en sus territorios (Tünnermann 2008, 316).

Ello evidencia, además, la necesidad de promover la creación de organismos subregionales autorizados oficialmente para la gestión de agencias de acreditación, en la certeza de que esto tendría como consecuencia mayor tránsito de estudiantes, profesionales y profesores entre las subregiones. “Una contribución valiosa en este sentido sería aportar criterios para la definición de estándares subregionales que, eventualmente, lleven a la definición de estándares y principios de buenas prácticas, a nivel regional” (317).

4.3. Los *ranking* de las universidades

Un aspecto que ha caracterizado la vida de las universidades a nivel mundial en los últimos años es el establecimiento de los *ranking* universitarios, que tienen algunos antecedentes: “entre 1967 y 1983 Jack Gourman publicó listados en los que pretendía clasificar según su calidad centenares de programas de unas 1.500 universidades estadounidenses y 700 universidades de todo el mundo” (Martínez Rizo 2011, 81).

Los *ranking* son un elemento característico del sector educativo desde hace aproximadamente tres décadas, lo cual coincide con los períodos de neoliberalismo,

durante los cuales surgió un mercado de la educación superior, cuando el área pasó a convertirse en un interesante negocio de políticos y empresarios.

El Foro Global de la UNESCO sobre los Ranking Universitarios (Marope y Well 2013) nos recuerda que las comparaciones y los *ranking* están en el DNA de la vida del siglo XXI. En efecto, la mencionada publicación señala que el mundo está inundado de listas de *ranking* que van desde las diez “must-see” ciudades hasta los cinco films más taquilleros (Villavicencio 2017, 66).

Hay dos aspectos sobre los que es importante reflexionar: uno es la forma de elaboración, y otro, quién los elabora. En lo relativo a la forma, en el diseño se toman en cuenta modelos de universidades donde se prioriza la investigación en ciencias puras; esto ocurre en universidades estadounidenses y europeas, por tanto, aquí no caben las instituciones latinoamericanas, donde se priorizan las ciencias sociales. Podría decirse que mediante esta acción homogeneizadora, que pretende que sus parámetros son los únicos válidos, tratan de imponer un modelo de universidad a realidades muy distintas, como la de América Latina. Sin dejar de reconocer que el estudio de las ciencias puras les procura a estas sociedades un conjunto amplio de profesionales preparados para crear industria y tecnología, existen en la región universidades que merecen constar en un listado de esos por la calidad de la educación que en ellas se imparte.

Al respecto dice Villavicencio que: “Algunas de las listas se basan en hechos incuestionables, mientras que otras responden a opiniones más nebulosas y subjetivas. Resulta vital, por lo tanto, mantener cierta perspectiva al interpretar estas listas” (66). Debe decirse que el autor tiene razón, es decir, que estas tienen que ser observadas dentro del contexto en el que se desenvuelve cada universidad, que responde a una realidad social, cultural y económica.

Los *ranking* han sido posicionados como una idea de excelencia educativa, siendo estos la mejor manera de darles un valor equivalente. Es importante saber que estos no son hechos por los Estados, sino que son elaborados por las empresas especializadas, cuya lógica es homogenizar, ya que de otra manera no se podría mercantilizar la educación superior, con parámetros de comparación, y por tanto no existiría un mercado mundial.

En esta dinámica de homogenizar surgen los estándares que son parte de la medida que usan los *ranking* para medir las universidades.

Al ser excluidas las universidades de América Latina, ya que al no constar en los primeros lugares de estos listados no se consideran de calidad, lo cual es injusto desde

cualquier punto de vista, al responder cada institución a la realidad de su entorno. La región debería posicionar y crear su propio *ranking*, elaborado con sus propios criterios de medición de la calidad, que evalúen aquello en lo que la fortaleza de estas instituciones es evidente.

Por otro lado, sobre el tema de quién elabora estos listados, “las universidades ubicadas en las posiciones estelares de las clasificaciones internacionales han pasado a constituirse en los modelos a ser emulados y reproducidos localmente” (67). Esto sin entender que las características propias de esas sociedades solo corresponden a aquellas en que los procesos sociales que han permitido esa configuración de cualidades solo se han dado allí. “Las clasificaciones brindan elementos de prestigio institucional que son manejados, entre otros aspectos, para la mercadotecnia de las instituciones que tratan de explotar el prestigio derivado de su posicionamiento en los *ranking* (69).

En un mundo globalizado por las tecnologías, en el que los títulos de tercero y cuarto niveles se constituyen en requisitos para el ascenso laboral, estos *ranking* crean una necesidad ficticia: “La universidad de clase mundial se convierte así en la panacea para asegurar el prestigio y el éxito en la economía global educativa, basados en las características de las “top” 20, 30, 100 universidades del *ranking* mundial de instituciones de educación superior” (80). La publicación de estos listados consigue que la matrícula de estas universidades se desborde, al crear una expectativa de éxito asociada a una idea de calidad basada en criterios por demás subjetivos.

De todo esto se puede concluir que la idea de comparar a todas las universidades por igual ha dado lugar a que, por un lado, se trate de comparar universidades cuya fortaleza son las ciencias duras, desarrolladas principalmente en Europa y Estados Unidos, con universidades enfocadas sobre todo a las ciencias sociales, como es el caso de América Latina. Por otro lado, los *ranking* usados descuidan la docencia porque el modelo usado es el de Harvard, que privilegia la investigación.

Los *ranking* internacionales de las universidades son cada vez más difundidos, logrando mayor visibilidad y presencia fundamentalmente vía internet. Los *ranking* más difundidos y de mayor influencia son:

1. El *ranking* de Shanghái.
2. El World University Ranking del Times Higher Education Supplement (THE).
3. El *ranking* mundial de universidades en la web.

El ranking de Shanghái

El Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU), más conocido como el *ranking* de Shanghái, es un parámetro de medición de la calidad de las 500 mejores universidades del mundo.¹⁰

A partir de 2003 el Instituto de Educación Superior de la Universidad Jiao Tong, de Shanghái, publica anualmente el llamado *Academic Ranking of World Universities*. Este trabajo recibe gran atención por parte de los medios de comunicación del mundo, con crecientes repercusiones en lo relativo a toma de decisiones por parte de dirigentes universitarios y ministerios de educación, así como de la clase política y el público. Pese a las severas críticas que se le han hecho, su importancia parece aumentar, influyendo en las políticas educativas de algunos países al grado de que una meta importante llega a ser tener cierto número de las IES de un país en los lugares más altos del *ranking* (Academic Ranking of World Universities 2016).

El *ranking* de Shanghái se creó con el objetivo de conocer el posicionamiento de las universidades de China en comparación con las del resto del mundo, sobre todo con las estadounidenses, debido al interés del Gobierno chino en colocar un número determinado de sus universidades entre las primeras del mundo.

Los parámetros que valora este *ranking* son principalmente los relacionados con la investigación, es decir, con artículos publicados por sus profesores en revistas especializadas y, por lo general, de gran prestigio en el área, razón por la cual las mejores calificaciones las obtienen universidades grandes, las que cuentan con la infraestructura que permite costear la investigación que requiere un artículo científico.

World University Ranking Times Higher Education Supplement (THE)

Esta clasificación evalúa a las universidades en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; para ello utiliza indicadores que hacen referencia a la investigación, divulgación y administración.

Esta primera edición incluye más de 450 universidades de 76 países. La lista está liderada por la Universidad de Auckland de Nueva Zelanda, mientras que la Universidad McMaster de Canadá y la Universidad de British Columbia, y la Universidad de Manchester del Reino Unido completan los tres primeros. Japón es la nación más representada en la tabla con 41 instituciones, seguida por Estados Unidos con 31 y Rusia con 30 (The World University Ranking 2019).

¹⁰ Considerando que en el mundo existen aproximadamente 17.000 universidades, realizar la medición a 500 resulta excluyente.

Este listado supera a los anteriores por usar un mayor número de parámetros de medición y por abarcar mayor número de instituciones; pero, como ya ha mencionado, evalúa universidades que sobresalen por la investigación no por la docencia, un modelo opuesto al de América Latina.

El ranking mundial de universidades en la web

El *ranking* de universidades en la web mide la visibilidad académica y científica en la red. Se publica desde 2004 y está “inspirado directamente en el modelo de indicador compuesto del *ranking* de Shanghái, pero utilizando datos cibernéticos extraídos de las sedes web de las universidades” (Aguillo 2012, 9). Para 2004, internet ya se había convertido en un entorno de gran influencia y repercusión, se había posicionado como un medio de comunicación de gran efectividad y rapidez. Ninguna universidad de prestigio o mediana grande podía permitirse no aparecer en la red.

El proceso de evaluación se ha afrontado desde dos vías complementarias: una primera basada en la opinión de expertos, generalmente pares reunidos en comités, donde el consenso diluye los efectos de la subjetividad, y una segunda, basada en técnicas cuantitativas, generalmente bibliométricas, que, además de una cierta objetividad, permite su aplicación a amplios colectivos dada su mayor viabilidad técnica (Aguillo y Granadino 2006, 69).

La bibliometría, que es “la aplicación de las matemáticas y métodos estadísticos a toda fuente escrita que esté basada en las facetas de la comunicación y que considere los elementos tales como autores, título de la publicación, tipo de documento, idioma, resumen y palabras clave o descriptores” (Solano López et al. 2009, 8), se ha revelado válida para medir la frecuencia con que los usuarios consultan los artículos publicados en revistas de prestigio y las monografías especializadas.

Si bien los *ranking* de las universidades han logrado una enorme difusión de sus resultados, existen sectores que critican su accionar al ser excluyentes, mostrando solamente una parte de la realidad de las universidades. La Conferencia de Rectores de Universidades de América Latina señaló “de manera frontal al cuestionar y destacar con claridad los efectos negativos de la práctica de los *ranking* mundiales de instituciones de educación superior” (Villavicencio 2017, 99).

Los efectos negativos de los *ranking* se señalaron en un comunicado de la mencionada conferencia. Villavicencio apunta el siguiente extracto:

- a. Falta de claridad en los criterios de selección de las instituciones evaluadas.
- b. La falta de los *ranking* en especificar las distancias numéricas entre las posiciones de las listas.
- c. El uso de un limitado número de indicadores para determinar la calidad global de una institución.
- d. Efectos indeseables en la diseminación de los *ranking* sobre las políticas de la universidad o cambios institucionales que obedecen más a la lógica de los *ranking* antes que a sus propios objetivos institucionales.
- e. La calidad de una institución es determinada sobre la base de un limitado y arbitrario grupo de indicadores.
- f. Riesgo de socavar la autonomía de las instituciones por la presión en enfocar los esfuerzos institucionales únicamente en aquellas dimensiones que aumentan el prestigio.
- g. Distorsión en los presupuestos de las instituciones por la presión en asignar recursos a mejorar los criterios definidos por los *ranking*.
- h. Los *ranking* se basan en un modelo único e ideal de universidad y se espera que todas las universidades se muevan en la misma dirección. Como resultado, ignoran la naturaleza de las tradiciones académicas, la infraestructura, los objetivos y el contexto institucional, entre otros (100).

En la determinación de los *ranking* se ha olvidado toda tradición, identidad y origen de las universidades latinoamericanas. Sin duda que los parámetros que se consideran para su construcción no hacen referencia a la realidad de estas universidades que, como se ha tratado de mostrar, tienen su propia historia, dinámica y proyección.

El interés por aparecer entre los primeros lugares de estos *ranking* será para varias universidades de la región lo que motive su actividad universitaria; los beneficios económicos de aparecer en ellos son altos, pues cada vez tendrá más demanda su matrícula, pero ello no será muestra de la coherencia y calidad.

4.4. Desarrollo y educación superior

La educación superior es de vital importancia para lograr el desarrollo de los países y de las regiones. Ella está llamada a brindar igualdad de oportunidades, afrontando los desafíos propios de los países. La necesidad de plantear cambios debe estar en relación con el contexto social, económico y político, evidenciado en el tipo de la oferta de sus programas, en sus planes de estudios y las carreras; en la forma de realizar investigación; y en la pertinencia de la educación, que debe estar dirigida a brindar las bases para un desarrollo sostenible.

Como señala Didriksson:

La necesidad imperiosa de alcanzar un nuevo desarrollo con sustentabilidad en las regiones de América Latina y el Caribe no es infinita, pero tampoco debe ser considerada como inútil. Los límites de las mismas ya están presentes y pueden

convertirse en oportunidades inmensas para superar décadas de atraso y de ampliación de brechas, o pueden convertirse en verdaderos obstáculos casi insalvables. El contexto en el que se desenvuelve el polo más significativo del sistema de educación superior, las universidades públicas de la región, se sostienen en una de las más difíciles condiciones de desigualdad y pobreza, con rezagos muy pronunciados en todos los órdenes de su organización y aún de altos niveles de obsolescencia y tradicionalismo, con una inversión en infraestructura escasa y con los más reducidos apoyos para el impulso a innovaciones y la organización de plataformas de nuevas áreas de conocimiento (2008, 283).

Los cambios ocurridos a nivel mundial durante los últimos años, impulsados especialmente por los avances tecnológicos, obligan a revisar las posiciones acerca del papel de la educación superior en el desarrollo de los países. En este contexto, las universidades deben enfrentar el reto de insertarse en esta dinámica de cambio y ser pertinentes sobre todo en el entorno en que se encuentran; se trata de impulsar el desarrollo, sustentado en los esfuerzos generados desde la academia y la investigación.

Ya entrado el siglo XXI, la agenda de las universidades públicas empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la mercantilización y a la intervención de los organismos financieros internacionales (288).

Este planteamiento de Didriksson está en relación con lo que plantea Brigido que la sociedad actual ha sido definida como “sociedad del conocimiento” debido al lugar preponderante que el conocimiento ocupa en ella. Las universidades son un elemento fundamental en la sociedad, pues es allí donde se producen nuevos conocimientos y nuevas tecnologías a través de la investigación e innovación (2006). Un sistema educativo de calidad, comprometido con la investigación e innovación, permitirá generar un desarrollo económico y social sostenible.

Los países que más porcentaje del PIB han asignado a Investigación y Desarrollo son también grandes potencias económicas. Según datos de la UNESCO (2009), en la Unión Europea, Dinamarca, Finlandia y Suecia han logrado superar el objetivo de aumentar la inversión en I+D hasta el 3% del PIB hasta el año 2020; mientras que adelante se encuentra Japón, que alcanza el 3,6%, y en primer lugar está Corea del Sur, que registra un 4,3%. En América del Norte, Estados Unidos bordea el 3%, mientras que en América Latina, Brasil es el país que lidera esta inversión con 1,2%.

Una de las funciones que tienen las universidades al formar el capital humano es dotar al individuo de las competencias necesarias para insertarse al mercado laboral y, por ende, a la estructura productiva del país; es decir, formar individuos con un sentido propositivo, crítico, con responsabilidad social, pues es ahí justamente donde está la labor de la universidad: proveer a la sociedad de profesionales que aporten verdaderamente al desarrollo. No quedarse en la mera capacitación, sino en una formación pertinente que ayude a identificar el aporte que cada persona puede dar.

Desde este enfoque, las universidades deben lograr una adecuada articulación con el mercado laboral para responder a las demandas de la estructura productiva, así como también es necesario fortalecer sus vínculos con el sector empresarial local, con el fin de cerrar la brecha entre la agenda de investigación de las universidades y las necesidades del sector empresarial (Tinajero 2015).

En este contexto, no cabe duda de que las instituciones de educación superior cumplen un rol importante en el desarrollo y bienestar social de un país. Por un lado, se encargan de la generación del conocimiento, y por otro, de la formación del capital humano. Estas funciones específicas de las universidades son esenciales para el desarrollo de las actividades productivas, el bienestar social de un país y su participación plena en el contexto internacional.

La relación entre desarrollo y educación es directa, ya que una mayor y más eficiente producción económica exige mano de obra mejor capacitada y calificada, más técnicos, más especializaciones, mejores aptitudes y capacidades empresariales, etc., lo que a su vez requiere contar con un sistema de educación superior de calidad. Asimismo, una economía en expansión genera más recursos, y con ello, mayores posibilidades de inversión en educación (Brigido 2006). Por esta razón, cuando se enfatiza y se insiste en que la educación superior debe ser atendida con políticas y recursos adecuados es porque se está pensando en el enorme potencial que tiene la educación superior para lograr mejorar la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en general.

En resumen, este primer capítulo recoge la trayectoria histórica de la universidad latinoamericana. La llegada de los españoles marcó el inicio de esta institución en el nuevo continente, que para 1492 era de larga data en Europa. La Universidad de Salamanca influyó en el nuevo modelo de las universidades, como formadora de quienes estarían a cargo de la administración de las nuevas colonias. La universidad en

esta época fue un instrumento de discriminación, ya que indios, negros y mujeres no podían acceder a ella. Los conquistadores tenían la obligación de fundar ciudades y de reproducir en ellas su presencia y su poder.

En el siglo XIX la universidad continuó manteniendo su carácter elitista. A pesar de que los procesos de Independencia se desarrollaron en la mayoría de los países de la región, la universidad mantuvo las características de la Colonia. El relevo de las autoridades españolas por los criollos puede mencionarse como uno de los mayores cambios.

Es importante señalar que para esa época, las universidades en América Latina no lograron una integración cultural alrededor de ella, como ocurrió en otros lugares como Italia y Francia. No era del interés de los peninsulares impulsar la ciencia y la cultura desde estas instituciones. Su labor se limitó a formar los cuadros criollos, y el modelo de universidad perduró en algunos casos hasta llegada la Independencia.

Si bien en el siglo XX aún se mantenían las estructuras de la universidad colonial, no es menos cierto que el rechazo a ellas era cada vez más evidente. Muestra de ello es que en 1918, en Argentina, surgió la denominada Reforma de Córdoba como la manifestación de quienes siendo parte de las clases bajas y medias pugnaban por lograr un ascenso social a través del acceso a la universidad, como garantía de mejores condiciones de vida. El libre ingreso, la autonomía universitaria y el cogobierno fueron los principales aspectos de esta reforma, pero se debe entender que fue un momento de secularización de la universidad.

La universidad en América Latina en los años noventa tuvo una presencia importante en la vida política y cultural de los países, con un papel protagónico de los estudiantes. La universidad levantó su voz de reclamo, por lo que fue objeto de represión y persecución por parte de los gobiernos.

Para finales del siglo XX, la universidad pública mantenía las restricciones de ingreso, a pesar de todas las luchas estudiantiles. La crisis económica agudizó esta situación. Las políticas neoliberales dieron paso al incremento de universidades privadas, de acceso restringido por los altos costos, inaccesibles para la mayoría de aspirantes.

El siglo XXI presenta nuevos retos a las universidades. La globalización y la incorporación de tecnologías de información y comunicación presenta singulares características a los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como a la gestión universitaria. El trabajo en redes, la educación a distancia y la educación virtual se

perfilan como alternativas válidas para dar respuesta a la demanda de la educación superior. La oferta de programas y carreras se incrementa aún más, las fronteras geográficas son superadas y la internacionalización de la educación superior es una realidad. Ante este incremento, en algunos casos sin control, se hizo necesaria la incorporación de procesos de evaluación y acreditación de la educación superior, que no fueron recibidos, en la gran mayoría, con satisfacción por las universidades, que veían amenazada su autonomía. Algunas universidades de la región implementaron procesos de evaluación y acreditación, que se han fortalecido con el pasar de los años.

Capítulo segundo

La universidad ecuatoriana en la historia

La universidad ecuatoriana ha pasado por varios períodos históricos claramente diferenciados. Ello se debe a que el país ha atravesado por etapas distintas, las que configuraron una sociedad profundamente segmentada en clases sociales, y cuyas estructuras viven a pesar de los avances sociales. La institución universidad funciona como un reflejo de la sociedad en la que existe, pues ella da y recibe en un intercambio permanente.

En Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, los estudios universitarios estaban dirigidos a quienes demostraban aquello que en aquel tiempo denominaban pureza de sangre, es decir, quienes demostraban que eran españoles de varias generaciones no mezclados nunca con habitantes nativos locales. En ese contexto de construcción cultural e identitaria se despreciaba al indígena y al mestizo, pues como dice Romero Barberis:

Al escribir la historia de la universidad ecuatoriana es necesario analizar primero sus posibles orígenes, sus raíces, el espíritu de la época colonial que se inicia con la conquista y colonización de nuestra América que nos incorpora al capitalismo mercantil y a la llamada civilización cristiana de occidente. Se rompió el desarrollo de la sociedad incásica; y, sus formas económicas, sociales y culturales fueron desplazadas por un nuevo sistema socioeconómico acorde con las conveniencias y necesidades de la metrópoli española, interesada en la explotación del indio y en la concentración de la propiedad en manos del clero y de los nobles latifundistas (2002, 3).

Al inicio, la universidad se ideó para justificar y cimentar el orden colonial, para implantar una ideología colonialista, que tiene su origen en la religión católica y se transmite por medio de la enseñanza, que aleccionaba en cualquier materia desde el punto de vista de la religión.¹¹ Esta ideología también se transmitía en la metrópoli española, pues los españoles en las colonias multiplicaron las relaciones de producción que conocían, es decir, recrearon en la región sus sociedades brutalmente segmentadas en dos clases sociales, en las que la élite lo poseía todo, y la masa, el populacho, nada más que necesidades.

¹¹ Las universidades en España surgen por iniciativa del Estado y de la Iglesia. Por un lado, necesitaban la autorización real que permitía el ejercicio de los médicos abogados en su jurisdicción, y por otro, la Iglesia autorizaba la prédica de la teología en cualquier lugar de la cristiandad. En el Ecuador la universidad nace en el seno de la Iglesia, ya que en esa época no existían civiles a los cuales les interesara ilustrarse. Fundar una universidad no estaba entre las prioridades de los civiles, pero sí de la Iglesia.

Al revisar la historia de la universidad en el Ecuador se puede notar la relación que tiene esta con aspectos políticos, sociales, económicos y culturales de cada época, puesto que desde la fundación de la primera universidad su influencia ha sido transversal a la vida del país, por lo menos en el ámbito académico. Sin embargo, desentrañar esta historia en el caso ecuatoriano no es una tarea sencilla, ya que los documentos son escasos, los que existen se encuentran dispersos, y otros simplemente han desaparecido.

1. La universidad en la Colonia

El aparecimiento de la universidad como institución de enseñanza superior data en América Latina de poco tiempo después de la llegada de los españoles. Según Aguirre: “La universidad tradicional arranca de la época colonial que se inicia con la conquista y la colonización de nuestra América” (1973, 37). La implantación de un nuevo modelo de existencia requería de un ejército de funcionarios que hicieran posible la maquinaria necesaria para ello, de modo que la Iglesia debía darse a la tarea de formar dos tipos de cuadros: los primeros eran curas en cantidades suficientes, quienes se encargarían de predicar el nuevo estado de cosas como dirigentes; el segundo era el funcionario que todo sistema burocrático necesita para funcionar, porque –hay que decirlo– la Colonia fue también un inmenso sistema burocrático.

Con un nuevo orden socioeconómico se beneficiaron los españoles, interesados en los metales preciosos y otros productos de gran valor estratégico para su estatus de potencia mundial que mantenía guerras con las otras potencias europeas del momento: “Ríos de oro y plata fueron a alimentar el capitalismo de la Península y de Europa en general, especialmente de Francia, Holanda y sobre todo de Inglaterra, en la época de la acumulación primitiva del capital, iniciándose lo que se denomina nuestro subdesarrollo” (37-8). España dilapidaba los recursos del continente en guerras infructuosas que casi siempre perdía; los reyes españoles se caracterizaron por sus tan fastuosas como innecesarias cortes.

La nueva estructura socioeconómica estuvo determinada por la usurpación de las tierras, por la explotación que hacían españoles de las minas y los obrajes, además de la compra de esclavos negros cuando la mano de obra indígena había sido varias veces diezmada y ya no era suficiente. Todo esto configuró la conformación de distintos grupos de explotadores en diversas áreas de la nueva economía, los que pasaron a

convertirse en la clase dominante, los dueños de los medios de producción, a los que, evidentemente, se sumó el clero de nivel alto y el funcionariado de la Corona. Todos juntos formaron la aristocracia local, de títulos heredados y –en tiempos de asfixia económica del reino– comprados para obtener un simbólico ascenso social.

Mas, para que funcione todo este engranaje socioeconómico, se requería primero exclusivamente de la mano de obra indígena, después también el trabajo de los esclavos negros importados del África, además de una minoría de trabajadores pobres y escasamente asalariados que realizaban trabajos de cierta cualificación, pero que al no contar con la propiedad de los medios fueron explotados a cambio de sueldos de miseria. “Existe, aunque limitado, un sector de pequeños agricultores artesanos, comerciantes minoristas, empleados y clérigos de poca jerarquía, que ha de ir creciendo especialmente dentro del mestizaje” (38). Se diría que este grupo es la naciente clase media de la época. Y funciona como un ejercicio de prospectiva, pues las estructuras socioeconómicas del país van a dificultar la creación de una amplia clase media.

Pero estas nuevas relaciones de producción, construidas sobre la violencia y el robo descarado de los extranjeros, para ser justificada y sancionada como normal precisa de la construcción de una ideología colonialista, que según Aguirre:

Tiene su base en la religión católica y se transmite a través de la enseñanza que se imparte desde las escuelas doctrineras a las universidades, modeladas estas al estilo de las de Salamanca y Alcalá de Henares, de las cuales son una réplica deformada: aristocráticas, discriminatorias, jerárquicas, dedicadas a formar las élites que la clase dominante requiere para los fines de su explotación colonial: sacerdotes, magistrados, abogados (38-9).

En los inicios de la enseñanza en todos sus niveles el profesorado era exclusivamente parte del clero. Recuérdese que la Iglesia reclamaba en las posesiones del reino español su parte en participación administrativa. Por ello, la enseñanza se hacía desde el punto de vista de la teología.¹² En las universidades se tardaría casi dos siglos en permitir dar clases a civiles, aunque siempre aprobados por la jerarquía.

Al hacer referencia a los orígenes de la universidad en el Ecuador hay que considerar que en la Colonia la educación estaba en manos del clero, y los estudiantes eran escogidos entre los hijos de los peninsulares y criollos al servicio de la metrópoli, y clérigos y funcionarios de la Corona. Sin que se encuentren marcadas diferencias entre

¹² El poder de la Iglesia no decreció nunca en las colonias. De hecho, cuando la Inquisición fue abolida legalmente, esta creó otra institución dedicada a lo mismo, para controlar hasta el más secreto pensamiento del redil. Es decir, le cambió de nombre a la Inquisición, pero la nueva organización siguió ejerciendo como tal.

uno y otro tipo, debido fundamentalmente a que en ambos el p nsum estaba casi totalmente copado por la enseñanza religiosa y por el enfoque doctrinario en lo relativo a otras materias; aunque sí hay una distinción importante, y es que los seminarios solo formaban clérigos, es decir, su admisión se limitaba a quienes querían ordenarse; en tanto que las universidades eran abiertas a laicos, y su plan de estudios abarcaba otras materias, además de la teología y el adoctrinamiento (Pareja 1986).

El primer colegio fue fundado por los franciscanos en 1551, el de San Juan Evangelista, más tarde llamado de San Andrés (1568). Estaba dedicado a la formación de indígenas para el magisterio y de mestizos que aspiraban al sacerdocio. El programa de estudios consistía en la enseñanza de aritmética, castellano, oficios, como carpintería, sastrería y mecánica, y artes, como pintura, dibujo o música (Gil Blanco 2016, 485).

Profesores para el indigenado que debía aprender a hacer trabajos manuales para los señores, y curas para la feligresía mestiza que debía ser adoctrinada permanentemente, cada cual en su estamento, pues la Colonia fue una época en la que, aunque se creaba el mestizaje, las clases sociales estaban férreamente separadas, donde uno de los elementos más poderosamente diferenciadores era el color de la piel.

El primer establecimiento educativo fundado fuera de Quito apareció en la ciudad de Santiago de Guayaquil en 1554 y fue erigido por los dominicos. En otras ciudades de la Audiencia, como Cuenca, Loja, Riobamba, Ibarra, Ambato o Latacunga surgieron a partir de 1570 escuelas alrededor de iglesias y de conventos, donde párrocos y doctrineros catequizaban y enseñaban a leer, escribir, artes y oficios (485).

Las escuelas tenían objetivos de orden práctico, entre los que se contaban enseñar a unos pocos las operaciones matemáticas fundamentales y a leer y escribir, con el fin de que sirvieran como empleados de los comercios, como dependientes de los almacenes, obreros de los talleres, como asistentes personales y recaderos, como eficientes ayudantes de los curas, etc.

La labor fundadora de los franciscanos en Quito fue continuada por los agustinos con la fundación del Colegio de San Nicolás de Tolentino (1581); seguidamente fueron los jesuitas los que instalaron el Colegio Real y Seminario de San Luis (1586), y más adelante intervinieron los dominicos con la fundación del Colegio de San Pedro Mártir (1591). Estos tres colegios fueron de estudios generales y se constituyeron en el origen de las tres primeras universidades quiteñas: San Fulgencio, San Gregorio Magno y Santo Tomás de Aquino.

La Orden de los Agustinos fue instituida por los sacerdotes Luis Álvarez de Toledo y Gabriel de Saona en la Audiencia de Quito, en 1575. La construcción de la iglesia y del convento se inició en 1581.

Años después, el mismo padre Saona viajó a Roma para obtener del papa Sixto V la facultad de establecer un centro de estudios universitarios en el Convento; esta solicitud fue respaldada por el resto de los miembros de la congregación, quienes en marzo de 1595 escribieron al rey de España, Felipe II, pidiéndole que funde una universidad en el convento... para que se remedie la pobreza y se mejoren las condiciones de la provincia (Avilés Pino 2017, párr. 2).

El trámite para la instalación del centro de estudios tardaría aproximadamente una década de gestiones lentas y penosas. Fue en diciembre de 1603 cuando el Vaticano por fin autoriza a los agustinos a erigir la Universidad de San Fulgencio, con la limitación de que solo los religiosos de la orden podían ser maestros.

La cláusula relativa al caso dice textualmente: “Que en este convento de N. P. San Agustín de Quito pueda haber y haya Estudio General y Universidad en la cual los Religiosos de dicha Orden siendo beneméritos y doctos en Sagrada Teología puedan ser premiados y sus trabajos sean remunerados en dicha Universidad con el grado e insignias de Maestro en Santa Teología (párr. 3).

Esta institución de estudios superiores duró casi dos siglos. El 25 de agosto de 1786 Carlos III retiró a la Orden de los Agustinos la potestad de extender títulos o grados universitarios, con seguridad en beneficio de alguna otra orden, pues la retirada de esta potestad a una orden tenía como contrapartida la autorización para otra orden religiosa, todo sin duda relacionado con los cabildeos muy propios del papado y los distintos grupos que al interior de la Iglesia y de la corte se peleaban por parcelas de poder.

Durante el transcurso del resto de la Colonia fueron fundados en Quito al menos cuatro centros adicionales de educación superior, dos de ellos universitarios. En 1594, la orden de los Agustinos fundó el Colegio Mayor, Real y Seminario de San Luis. En 1621, el papa Gregorio XV, luego de conceder a los jesuitas la facultad de conferir grados académicos en América y las Filipinas, autorizó la fundación en Quito de la Universidad de San Gregorio Magno. Finalmente, en 1676, fueron fundados el Colegio Seminario de San Fernando y la Universidad de Santo Tomás de Aquino, instituciones ambas regentadas por la Orden de los Dominicos (Pareja 1986, 2).

De este conjunto de centros de estudios de formación superior hay que separar los que son propiamente universidades de los seminarios. Ciento cincuenta años después de la invasión española e inicio de la Colonia, las órdenes religiosas españolas

habían fundado tres seminarios mayores para instituir sacerdotes, y tres universidades para formar a los funcionarios de la administración colonial.

Es relevante hacer notar que durante un período hubo en Quito tres instituciones de educación superior funcionando, hecho que podría llevar a la conclusión de que en la época colonial había una importante actividad intelectual en la ciudad, pero la realidad era muy distinta, “por el enfrentamiento entre las órdenes fundadoras, léase agustinos, dominicos y jesuitas, sobre todo estas dos últimas, por crear universidades, tener el privilegio único de dar títulos y controlar la formación de las élites eclesiásticas y administrativas de la Real Audiencia de Quito” (Gil Blanco 2016, 485-6).

Las órdenes religiosas mantuvieron desde el principio una dura pelea por imponerse como la favorita del pontífice, pues ello les garantiza importantes parcelas de poder y la supervivencia. Es preciso, igualmente, tomar en cuenta que la educación se hacía alrededor de los contenidos de la Biblia, por lo que el número de universidades es irrelevante, pues poco de intelectual tuvo la formación en los seminarios y universidades; allí no se impartió ciencia, solo religión y algún rudimento básico que no contradiga los preceptos bíblicos.

Las características de la educación superior ecuatoriana en la época de la Colonia son las mismas que tiene la sociedad en ese tiempo: clerical y jerárquica. Como asegura Hurtado:

En la aristocrática universidad colonial solamente los hijos de las acomodadas familias blancas podrían ser admitidos. La Iglesia católica, por su estatuto privilegiado propio de una sociedad teocrática, y porque los religiosos eran los hombres mejor preparados, desempeñó un papel preponderante en la organización de las universidades y en la docencia. Los estudios religiosos prevalecieron y dominaron a todas las ciencias que por entonces se enseñaban. Con el advenimiento de la República no cambió la estructura de la universidad ecuatoriana, excepto en cuanto al origen de las universidades que ya no dependieron de la majestad del rey (1974, 1-2).

La universidad colonial ecuatoriana nació segregacionista y elitista, igual que en el resto del continente, y rechazó rotundamente relacionarse con el medio cultural en el que se desarrollaba, al que menospreciaba y reputaba como inferior por esos constructos sociales relacionados con el color de la piel y la pureza de la sangre, aunque se beneficiaba de él. Su fin, en cambio, era utilitarista:

Proveía los cuadros dirigentes requeridos por la administración colonial, tanto eclesiástica como civil, pero no se nutría de su entorno cultural; constituyó una institución extraña a él. Es más, fue un elemento clave de un sistema de dominación que

impidió o dificultó el desarrollo de una cultura mestiza. La universidad colonial fue una transposición cultural de España en América (Pareja 1986, 4).

Las universidades en ese modelo de institución educativa de tercer nivel fue un producto que se caracterizó en el país por dos elementos fundamentales: su origen clerical y sus antecedentes en seminarios; además, hay que considerar que las fusiones también se daban. A continuación se presenta un resumen de la historia de cada una de ellas.

La Universidad de San Fulgencio: Fundada por la comunidad religiosa de los sacerdotes agustinos, es la primera universidad de Quito, cuyo funcionamiento se inicia apenas empezado el siglo XVII, en 1603.¹³

Esta comunidad religiosa, radicada en Quito desde 1573, estaba constituida por sacerdotes de gran preparación, situación por lo demás muy reconocida de manera tal que lograron la expedición de una bula el 20 de agosto de 1586 para la creación de una universidad, con derecho para conferir grados en Artes, Teología, Derecho Canónico y en cualquier otra facultad universitaria. Su funcionamiento inicial tuvo lugar en el Convento Máximo de San Agustín (Pacheco 2011, 12).

Para entender los grados que se conferían en esa época hay que analizar dos cosas: la primera, que quienes estudiaban formaban parte de la élite, es decir, no lo hacían para obtener una profesión con la que ganarse la vida; segundo, que la teología, el derecho canónico y el arte, que era religioso también, constituían todo el saber que se permitía entonces, todo lo que la Iglesia católica permitía que se enseñara, pues el exceso de conocimiento era un pecado que podía resultar mortal.

En 1603 se dedicaron a enseñar Arte, Teología y Derecho Canónico, Gramática Latina, que era asignatura previa a preparatoria para ingresar a la Universidad, mantuvo una cátedra de Filosofía, en cursos que duraban dos años. En ella se estudiaron tratados de Lógica, Anima y Metafísica de acuerdo con las concepciones filosóficas de Aristóteles. Concedía títulos de Bachiller en Filosofía, Licenciado, Maestro y Doctor en la Sagrada Teología a seculares y religiosos (Romero Barberis 2002, 5-6).

Además, es oportuno resaltar que por alguna razón que los cronistas no compartieron con la posteridad, la Universidad de San Fulgencio perdió prestigio hasta el punto de que llegó a afirmar que tener un grado en ella era vergonzoso. La Cédula

¹³ Si bien existen datos respecto a que la universidad fue fundada en 1586, con una bula del papa Sixto V dada el 20 de agosto de 1586, no fue sino hasta 1603 cuando empieza a funcionar como Universidad de San Fulgencio con licencia del superior de la orden, y tendrían que pasar dieciocho años para que bajo el reinado de Felipe III se establezca completamente (Gavilánez 2015).

Real le quitó la facultad de conferir títulos debido a que la institución otorgaba títulos sin rigor:

Tanto se degradaron estos que en la ciudad de Quito se hacían chanzas o burlas sobre ello. Carlos Freile cuenta al respecto: “...en la ciudad de Quito para decirle a algún pobre diablo “tonto” de manera elegante, se le lanzaba el remoquete de “Bachiller de San Fulgencio”; cuando el ofensor ansiaba llevar a la cumbre la estupidez única del enemigo le llamaba con rotundidad “Doctor de San Fulgencio”. Con el paso del tiempo se redujo al “Fulgencio” llegado hasta nuestros días (Gil Blanco 2016, 486).

De este modo, y después de un tiempo largo de desprestigio sostenido, en 1786, en orden emitida por Carlos III, esta universidad fue totalmente clausurada. Aunque en el imaginario popular este cierre no tuvo mayor repercusión, pues el adjetivo “Fulgencio” siguió remitiendo a un tonto y a un ignorante.

La Real Pontificia Universidad de San Gregorio Magno: Creada por la Orden de la Compañía de Jesús el 15 de septiembre de 1622, esta universidad se funda cuando el Seminario San Luis obtiene el permiso para convertirse en universidad (Romero Barberis 2002, 6).

Alcanzó reconocimiento y fama, de manera especial por la prestancia de sus ilustres rectores y de sus profesores, por los contenidos curriculares que se procesaban y por las obras que se publicaron, todas ellas sobre temas religiosos, varias escritas en latín, y otras que permanecieron inéditas. La primera imprenta de Quito la instalaron los jesuitas en el año 1759. Esta universidad fue clausurada mediante Cédula Real del rey Carlos III el 9 de julio de 1769 (Pacheco 2011, 13).

Predominaba en esta institución el espíritu aristocrático y la exigencia de casta. Allí estudiaban solo los hijos de la más rancia oligarquía criolla, pues como dice Romero Barberis, “es necesario recordar que para ingresar al seminario San Luis había que acreditar, mediante una prolija información judicial, la limpieza de sangre, justificando que ninguno de los antecesores del aspirante había ejercido oficio alguno, legitimidad de nacimiento e ingenio para el estudio” (2002, 6). La idiosincrasia judeocristiana de aquel tiempo desprecia el trabajo manual y desdeña la capacidad intelectual, las universidades se crean para la élite gobernante, no tienen pretensiones populares ni aspiraciones intelectuales.¹⁴

¹⁴ Según Gaviláñez, se debe señalar como un hecho progresista de parte de esta universidad haber entregado a Quito la imprenta de esa época, en 1754 (2015).

La Universidad Santo Tomás de Aquino: Creada por la Orden de los Dominicos el 11 de abril de 1681, comenzó su funcionamiento el 28 de agosto de 1688, después de superar los trámites correspondientes y diversas polémicas con la Compañía de Jesús, que se oponía férreamente a su creación (Gavilánez 2015).

En cuanto a su currículo, es destacable que de las 17 cátedras que se dictaban, las más importantes fueron las siguientes: retórica, lengua inca, artes, sagrada escritura, medicina, cánones, jurisprudencia civil, teología y gramática. En esta universidad se formaron, entre otros, conocidos personajes de nuestra historia tales como: el coronel Juan de Salinas, José Joaquín de Olmedo, José María Lequerica, Francisco Javier Eugenio de Santa Cruz y Espejo, este último graduado en 1767 (Pacheco 2011, 12).

El Colegio de San Fernando de los Dominicos, que había sido fundado por real cédula del 10 de marzo de 1683, fue la base de esta universidad debido a que allí se dictaban las materias mencionadas, “que no se estudiaban en aquel tiempo en ninguna otra institución similar” (Romero Barberis 2002, 7). Con el paso del tiempo se amplió el número y las materias impartidas, aunque las nuevas siguieron mediadas por la doctrina católica.

De igual manera, en 1727 los jesuitas fundaron en Loja un colegio para impartir enseñanza secundaria. Fueron ellos directamente quienes estuvieron a cargo de la enseñanza. Pío Jaramillo Alvarado en su libro *Historia de Loja y su provincia* señala:

Este Colegio de Jesuitas, que funcionó en Loja, alcanzó gran notoriedad nacional, pues en sus cátedras de latinidad y humanidades se forjó la cultura lojana de prestigio inextinguible, y sus alumnos, así los que alcanzaron un justo renombre intelectual en los centros universitarios a donde llevaron una sólida preparación de la enseñanza secundaria, como los que fueron capacitados para proseguir su autoeducación y constituyeron elementos cultos de la sociedad lojana, es lo cierto que con esa simiente fundado por los doctores Fausto de la Cueva y Rodríguez, se vitalizó desde entonces la cultura e ilustración de las generaciones del siglo XVIII, que mantiene en los siglos siguientes su prestigio indudable, a juzgar por la valía de los “varones ilustres de Loja”, a los que se refiere el Padre Velasco en su *Historia del Reino de Quito* (Jaramillo Alvarado 1991, 212).¹⁵

¹⁵ Con la expulsión de los jesuitas, Loja sufrió de forma irreparable, tanto por la falta de maestros idóneos para el colegio y escuela, como por la defensa de los bienes patrimoniales de esta institución filantrópica. Luego de varios años de dificultades por la falta de apoyo para cumplir con su labor, don Bernardo Valdivieso y González de las Eras dejó, en 1805, en su testamento, su cuantiosa fortuna a favor del colegio. En 1859, don Manuel Carrión Pinzano, jefe civil y militar de Loja en los días de la Federación, decretó que el colegio, llamado por entonces de San Bernardo, tome el nombre de Colegio Nacional Bernardo Valdivieso. Posteriormente, el Congreso creó la “Facultad Mayor” del Colegio Nacional, que empezó a funcionar en 1869. De esta manera, señala Alfredo Jaramillo en su libro *Reseña histórica del Colegio Bernardo Valdivieso y de la Universidad Nacional de Loja*, quedó establecida definitivamente una Facultad de Jurisprudencia anexa al Colegio Nacional, pero sin opción a otorgar grado académico de abogado, el que debía rendirse en alguna de las otras universidades. En 1895 el presidente Alfaro autorizó a la Junta Universitari” a “conferir los grados académicos de licenciado y

Posteriormente, el 4 de abril de 1786 surge la Pública y Real Universidad de Santo Tomás de Aquino, producto de la fusión entre la Universidad San Gregorio Magno y la Santo Tomás de Aquino, aunque su funcionamiento académico se inició el 20 de noviembre de 1788, con la expedición del correspondiente estatuto. El motivo expreso para esta fusión institucional y la toma de patrocinio por parte del Estado fue la necesidad de mejorar los niveles académicos y de ampliar los estudios existentes, aunque el motivo inmediato fue la urgencia de superar las viejas controversias entre las comunidades de jesuitas y dominicos (Gavilánez 2015).

La universidad sobreviviente, Santo Tomás de Aquino, sería refundada en 1788, ocasión en que fueron expedidos unos estatutos que se ajustaban a disposiciones pertinentes de las leyes de indias, que fueron elaborados a semejanza de los de las universidades de México y de Lima. Estos estatutos constituyen el documento sobreviviente más importante sobre la universidad colonial ecuatoriana y merecen un análisis somero (Pareja 1986, 2).

El hecho de mayor relevancia constituye el que el gobierno y la administración de la universidad pasen a partir de entonces a ajustarse a las normas de la Corona española para el territorio colonial, es decir, se obligan a encajar en el marco de la normativa civil, lo que limita en alguna medida la amplia autonomía de la administración eclesiástica de estas instituciones.

Es así que el ajuste de las disposiciones estatutarias con las normas correspondientes de las leyes de Indias no es solo la expresión del sometimiento de la universidad quiteña a una normatividad civil y universal, sino que, además, constituye un primer paso hacia la secularización de la enseñanza superior. Esta, sin embargo, no debe exagerarse. La presencia de la Iglesia continúa siendo preeminente, ciertamente en el fuerte acento clerical del programa académico, pero también en lo relativo al gobierno y administración de la universidad. En relación con lo último, los estatutos expresan claramente el carácter ambiguo e inacabado del proceso de secularización: la elección de rector y vicerrector debía recaer alternativamente sobre un seglar y un eclesiástico (Pareja 1986, 3).

Lo que se dio fue, sin duda, una secularización lenta, en algunos períodos detenida, y en cualquier caso nunca finalizada del todo, puesto que en el país el clero sigue teniendo derecho a crear y administrar desde instituciones de enseñanza primaria hasta las universitarias, en las que sigue adoctrinando en el dogma católico.

doctor en Jurisprudencia”. Con la ratificación de la Asamblea Nacional de 1897 quedó definitivamente establecida la que sería semilla de la Universidad Nacional de Loja (Jaramillo 1997).

En ese tiempo la presencia de la Iglesia en los claustros¹⁶ universitarios seguía siendo absoluta en el programa de estudios que se impartía y en la administración y mando de la universidad. La ambivalencia de la secularización, por otro lado, se notaba en disposiciones que constaban en el estatuto, como que la elección de rector y de vicerrector debía hacerse entre seglar y eclesiástico de forma alterna.

Por otro lado, atención aparte merece la lenta e inacabada evolución del aspecto curricular de la universidad de la Colonia, que al ser de propiedad del clero tenía la prerrogativa para tomar las decisiones respecto a qué se enseña y a quién. La absoluta autonomía del clero para manejar la educación superior tuvo una mínima modificación debido a ciertos acontecimientos como la expulsión de los jesuitas del territorio colonial español y, como se ha dicho ya, la refundación de la Universidad Santo Tomás de Aquino en 1788, lo que no debe interpretarse como que hubo cambios sustantivos en los contenidos curriculares.

El plan de estudios estaba consignado en los estatutos que, como hecho curioso, a decir de Pareja, “contiene un grado de detalle que llama la atención (se explicita no solamente la materia, sino también su horario, la remuneración del profesor, el tiempo que los estudiantes deben dedicar a ejercicios sobre la materia” (Pareja 1986, 3). Esto implica un control estricto sobre las actividades que realizan los estudiantes mientras permanecen en sus instalaciones, pero lo que estudiaban se limitaba a tres disciplinas: teología, en primer lugar y con mayor dedicación; jurisprudencia, porque el derecho es más antiguo que la materia anterior; y medicina, con las limitaciones propias de los prejuicios religiosos de la época.

En 1791, el obispo de Quito, en respuesta a los comentarios del científico español, don Antonio de Ulloa, según quien, “...nuestros muy queridos jóvenes de Quito... aunque son muy capaces en Filosofía, Teología y Jurisprudencia... son muy cortos en las noticias políticas: en las históricas, y en las otras ciencias naturales que contribuyen al mejor cultivo de los entendimientos y a la verdadera utilidad de la patria”. Introdujo algunas modificaciones significativas en el plan de estudios de la universidad. Esta reforma, siendo introducida por una autoridad eclesiástica, revela cuán limitada era la autonomía de la universidad con respecto a la Iglesia, pero, por otra parte, representó un paso adicional en su secularización y modernización (Pareja 1986, 3).

Aunque parece prematuro hablar de modernización en este contexto histórico, como dice Pareja, evidentemente fue un adelanto que se introdujeran materias como lengua castellana, historia civil (sin que la historia sagrada y eclesiástica dejase de tener

¹⁶ Se llamaban así por derivación de los claustros religiosos.

su espacio privilegiado en las horas lectivas), política y economía pública. Pareja considera que la introducción en el currículum de estas dos materias últimas revela un decidido afán de colocar a la universidad en su época, que requería más que solo curas y expertos en teología, pues precisaba de profesionales conocedores de otras materias.

Tabla 1.
Fecha de fundación de las primeras universidades

Universidad	Orden religiosa	Año
Universidad San Fulgencio	Agustinos	1586 autorización 1603 inició funcionamiento
Universidad San Gregorio Magno	Jesuitas	1622
Universidad Santo Tomás de Aquino	Dominicos	1681

Fuente: Luis Gaviláñez, “Esbozo histórico de la educación superior ecuatoriana”, en *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*. Quito: Centro de Educación Superior, 2015.

Elaboración propia.

Los títulos académicos permitidos eran bachillerato, licenciatura y doctorado. “El grado de bachiller se otorga en jurisprudencia y en medicina; el de licenciado, en teología, jurisprudencia, medicina, cánones y leyes; el título de doctor se concede a los graduados en cánones y leyes, teología y medicina” (Pareja 1986, 4).

En esta época la universidad era tremendamente patriarcal y machista; todo el sistema educativo –y sobre todo la universidad– estaba dedicado solo a los hombres. A ninguna mujer se le permitía ni siquiera pensar en entrar a la universidad. Por otro lado, las universidades funcionaban con rentas propias que provenían de latifundios, vivían de la explotación de los trabajadores, no solo de los indígenas sino también de los negros (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

2. La universidad en la época republicana

La situación de la universidad ecuatoriana en los primeros años de la época republicana está marcada por los acontecimientos sociopolíticos que se sucedieron antes y durante la constitución en república de cada una de las naciones de la América española.

Es importante señalar que, en el caso de la universidad, fueron pocos los cambios en el tránsito de la República a la Colonia.¹⁷ Según Ayala Mora, “no existió una ruptura como se dio en otros lugares” (2019, entrevista personal). Pero se debe tener en cuenta que:

El 27 de junio de 1822, el Claustro Universitario de Santo Tomás de Aquino acuerda, treinta días después de la Batalla de Pichincha que, habiéndose mudado el Gobierno Regio en Republicano, no debían señalarse ya los Títulos con los sellos anteriores y que para la formación de nuevos debía borrarse las armas que se hallan en las puertas de las salas de esta ilustre universidad y colocar las que corresponden a la República, quedaba encargado y se le comisionaba para el objeto el señor vicerrector (Romero Barberis 2002, 11).

Se debe destacar que Sucre, siendo intendente general del Distrito del Sur, tuvo especial atención en engrandecer y fortalecer la universidad, para lo cual se realizaron importantes mejoras.

El Congreso de Cundinamarca el 18 de marzo de 1826 dictó una Ley General sobre Educación Pública y ordenó la creación de Universidades Centrales en los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador. Estas universidades comprendían todas las cátedras organizadas con anterioridad y además la de Medicina, que fue creada posteriormente. El 25 de julio de 1827, Bolívar dictó un Reglamento para la Universidad de Caracas, el mismo que debía servir para las demás universidades de la Gran Colombia (Universidad Central del Ecuador 1949, 11).

Es importante señalar que la universidad pública, que se establece en tiempos de la República, tuvo como antecedentes la universidad creada durante la Colonia.

La fundación en 1826 de la Universidad Central del Departamento del Ecuador consiste, esencialmente, en un cambio de nombre: la Universidad de Santo Tomás de Aquino se convierte en universidad republicana. La elección de un canónigo como su primer rector republicano simboliza esta continuidad en el cambio a que hemos aludido (Pareja 1986, 5).

Pero las acciones del gobierno republicano de la Gran Colombia en la organización de todas las actividades de las sociedades recién emancipadas de la Corona continuaron; en lo relativo a la educación superior, Simón Bolívar emitió un Reglamento que orientó su funcionamiento.

Posteriormente Simón Bolívar, el 25 de julio de 1827, dictó un Reglamento para la Universidad de Caracas, el mismo que debía servir para las demás universidades de la Gran Colombia. Según este Reglamento, el Gobierno de las universidades estaba

¹⁷ Según Ayala Mora, “entre 1809 y 1826 la universidad funcionaba por partes, entre otras cosas porque entre el gobierno colonial y el gobierno español le quitaron las rentas a la universidad para pagar a los soldados, comprar armas o financiar la campaña independentista” (2019, entrevista personal).

integrado por Juntas Generales y Juntas Particulares; las primeras compuestas por el rector, vicerrector y catedráticos, tenían la obligación de velar por la exactitud de la enseñanza (Romero Barberis 2002, 11).

A partir de aquí las cátedras quedaron ordenadas de la siguiente manera: una de Literatura, de Ideología y Metafísica, de Gramática General, de Ética y Derecho Natural, y dos de Gramática Latina, de Geografía y de Cronología. Durante el período de duración de la Gran Colombia, la legislación sobre la universidad encauzó a esta hacia las ciencias naturales, restando en alguna medida aquella gran preponderancia de las materias religiosas, aunque estas (Instituciones Canónicas, Derecho Eclesiástico, Sagradas Escrituras, Fundamentos de Religión y Estudios de Apologética) seguían presentes en los planes de estudio (12). La introducción de estas asignaturas, que podrían llamarse laicas, no debe llamar a engaño a nadie. El enfoque de las mismas seguía siendo el que imponía la Iglesia católica de acuerdo a sus dogmas.

En 1830, Ecuador se separa de la Gran Colombia; fue en el seno de la universidad precisamente en donde se dio inicio a este nuevo capítulo de la historia ecuatoriana. “En el Salón Máximo de la Universidad Central, el 13 de mayo de 1830, una Asamblea de notables acordó la separación del Ecuador de la Gran Colombia y la constitución de un Estado independiente” (Universidad Central del Ecuador 1949, 11).

La Convención de Ambato eligió el año de 1835 presidente de la República al Ilustre señor don Vicente Rocafuerte, quien tuvo especial consagración por la instrucción pública del país, alcanzando esta un período de florecimiento y progreso. El 26 de febrero de 1836 dictó un Decreto sobre Educación Pública, introduciendo varias reformas a la enseñanza superior, en lo referente a los Planes de estudio y asignaturas universitarias. Creó en la Escuela de Derecho el estudio de Derecho Internacional; organizó la Facultad de Medicina e introdujo en esta la práctica hospitalaria, y con verdadero talento y patriotismo dio una nueva estructura a la educación en el Ecuador (11).¹⁸

El 11 de febrero de 1836 se emitió el decreto designando el Escudo de Armas que debe usar la universidad. “En virtud de la ley de veinticinco de agosto de 1835 sobre Educación Pública, corresponde al Poder Ejecutivo designar el Escudo de Armas que en lo sucesivo deberá usar la Universidad” (21).¹⁹

¹⁸ “En 1826 se dictó el primer ‘Plan de Estudios’, durante la era colombiana, calcado en los coloniales. Se hicieron reformas a dicho plan por el Poder Ejecutivo o el director general de Estudios después de separado el Ecuador de Colombia; pero solo en agosto de 1838 dictó Rocafuerte el “Decreto Reglamentario de Instrucción Pública”, que innovó bastante en la materia. Vinieron, luego, la incuria, la falta de estímulo, la funesta libertad de estudios, que dieron al traste con la obra de Rocafuerte” (Robalino 1967, 198).

¹⁹ Art. 1. Usará la universidad un escudo, dividido en dos campos horizontales: en el superior estará representada una llama esparciendo rayos en el fondo amarillo: en el inferior habrá en fondo verde

Imagen 11.
Escudo de la Universidad Central del Ecuador



Fuente: Boletín de la Universidad Central del Ecuador, 1949.

La universidad republicana apoyó el proyecto de la nación ecuatoriana, por eso se llama universidad nacional, pues la nación, la patria, necesita la universidad para que forme los cuadros que van a dirigir el nuevo Estado-nación. El Ecuador se funda en el salón de la Universidad Central. La universidad está vinculada al nacimiento de la nación para apuntalar el poder, pero a veces los alumnos y profesores son críticos del sistema. En el siglo XIX la universidad empieza incipientemente cumpliendo dos papeles: por un lado, es la conciencia del poder, la formadora de los recursos que necesita el gobierno; y, por otra parte, es un centro de crítica del poder (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

En 1853, en la Presidencia de José María Urbina, se expide la Ley de Libertad de Enseñanza, de efímera duración debido a que era, en opinión de Pareja, “excesivamente audaz para la época” (1986, 5). Entre sus propuestas constaba la rendición de exámenes cuando a los estudiantes les pareciera, asistencia a clases completamente voluntaria; además, otorgaba libertad de cátedra, cuya única limitación era no enseñar doctrinas lesivas a la religión o a la moral (Calderón 2015). Era un liberal que expulsó a los jesuitas y decretó la manumisión de los esclavos, lo que lo convertía en un hombre con un pensamiento adelantado a su época.

un libro sobre el cual se crucen un compás y una pluma: en las partes laterales e inferiores estará orlado con la banda del Poder Ejecutivo y terminará en la parte superior en quince estrellas dispuesta en forma de corona. Art. 2. Alrededor del escudo que se coloque en la fachada de la Universidad se escribirá lo siguiente: “Omniun Potentior Est Sapiencia” (Universidad Central del Ecuador 1949, 19).

En palabras de Pareja: “Al margen de su carácter utópico por las circunstancias de su tiempo, esta ley de 1853 representa una versión extrema de la visión humanística que para entonces prosperó. La universidad debía construir un centro de saber universal, cuya difusión y desarrollo demandaban una libertad académica sin restricciones” (1986, 5).

En 1857, Gabriel García Moreno fue designado rector de la Universidad Central del Ecuador; su prestigio y nivel intelectual eran muy reconocidos en la sociedad quiteña, lo cual fue fundamental para que presida la única universidad que en ese momento había en el Ecuador.

Además de su asegurado prestigio de hombre de gran talento, de ilustración y de singular energía, García Moreno se hallaba rodeado de la aureola de “recién llegado de Europa”, es decir de París, título más que suficiente en nuestra ingenua ciudad, y mucho más en aquellos tiempos, para que se le abrieran todas las puertas... Las facultades y los doctores de la universidad, deslumbrados a su vez, eligieron al Dr. Gabriel García Moreno como rector del primer plantel de educación superior del país... El nuevo rector tomó posesión de su cargo el 1 de enero de 1857. Al llegar a la Rectoría de la universidad de Quito, quiso ser también profesor de Química... la enseñanza la daba en su laboratorio particular, traído por él de Europa, laboratorio que obsequió más tarde a la universidad. Además, comenzó una serie de reformas materiales en el nobilísimo claustro colonial que servía de asiento a la universidad de Quito, claustro derribado lustros más tarde por la ignorancia y la novelería vandálicas de nuestras gentes. Además, García Moreno fue un gestor universitario que llevó adelante la administración de las rentas, de su infraestructura, y también impregnó una disciplina tanto a los profesores como a los estudiantes.²⁰ (Robalino 1967b, 141-2).

En el año 1861, García Moreno asume su primer período como presidente de la República hasta 1865. En el campo de la educación “fue un activísimo impulsor de las reformas educativas. La enseñanza primaria se reformó haciendo venir de Francia a los Hermanos de las Escuelas Cristianas en 1863” (Ossenbach 2018, 166).

En 1867 se decreta la creación de la Universidad de Cuenca, que se inaugura apenas en 1868. La de Guayaquil, asimismo, se funda en 1867. “Sin embargo, el desarrollo de estas dos instituciones quedaría trunco, como consecuencia de las drásticas

²⁰ Robalino señala que: en cierta ocasión, faltaba un profesor para formar el tribunal examinador en unos exámenes de fin de año: era el doctor Ramón Miño, catedrático de Derecho civil, exrector del plantel, jurisconsulto y publicista. Ministro un tiempo de la Corte Suprema y persona muy considerada en Quito por su saber y probidad. Parece que el doctor Miño tenía la pasión de las lidias de gallos, diversión muy en boga en aquel tiempo, aun entre personas de su posición. Dispuso García Moreno que un portero fuese a llamar de su casa al profesor impuntual, y como no lo encontrara allí, ordenó que lo buscara en la gallera. De ese lugar trajeron al doctor Miño en el estado de zozobra y vergüenza que es de imaginar. Entonces el rector, en forma solemne y airada, le dijo delante de los demás profesores y de los alumnos presentes: “Señor doctor Miño, escoja usted de hoy más entre la gallera y la universidad”. Cuentan que después del examen fue a su casa el conturbado profesor, rompió todos los huevos y mató todos los gallos y gallinas que en ella había. Anécdota, señala, que oímos cuando niños a nuestro padre, doctor don Antonio Robalino, estudiante entonces de Derecho y testigo presencial de lo sucedido (1967b).

resoluciones adoptadas por el presidente García Moreno” (Pareja 1986, 6). Siendo presidente de la República, criticó duramente a la Universidad Central. Al haber sido su rector, tendría los argumentos para identificar las dificultades de esta universidad. Cuando volvió al poder, en 1869, disolvió la universidad.

El golpe de Estado del 17 de enero de 1869 elevó nuevamente a la Primera Magistratura a García Moreno, con el carácter de dictador, y aprovechándose de sus facultades, quiso acabar con todo lo que la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863 había hecho; dictó el célebre Decreto de 13 de febrero de 1869 disolviendo la Universidad Central, dejando en pie únicamente a la Facultad de Medicina (Universidad Central del Ecuador 1949, 12-3).

En el decreto de disolución se señalaban los motivos para cerrar la universidad:

Por ser defectuosa la organización y dirección de la institución pública; que la Universidad de Quito ha hecho deplorar los funestos defectos de una enseñanza imperfecta; que es indispensable organizarla de manera que corresponda al interesante fin de su institución, ensanchando el círculo estrecho de carreras científicas a que se halla reducida la enseñanza. Mantuvo la Facultad de Medicina (Robalino 1967b, 432).

En su empeño por renovar todos los niveles de la educación, García Moreno trajo a los jesuitas, quienes tuvieron el encargo de organizar y llevar adelante la educación secundaria y superior, además de la enseñanza en las misiones de la región oriental. “Los jesuitas fueron encargados de la enseñanza secundaria y universitaria, así como de las misiones en la región oriental del país. Los colegios de jesuitas se convirtieron en instituciones de gran prestigio” (Ossenbach 2018, 166).

En este afán pidió a la Convención de 1869 expedir un decreto para la fundación de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, como señala Ossenbach. Esta “vino a sustituir la Universidad de Quito, fue un centro sin precedentes para los estudios superiores de ciencia y tecnología. Las enseñanzas fueron impartidas por científicos jesuitas que provenían de Alemania, donde el *Kulturkampf* emprendido por Bismarck favoreció su emigración” (166).

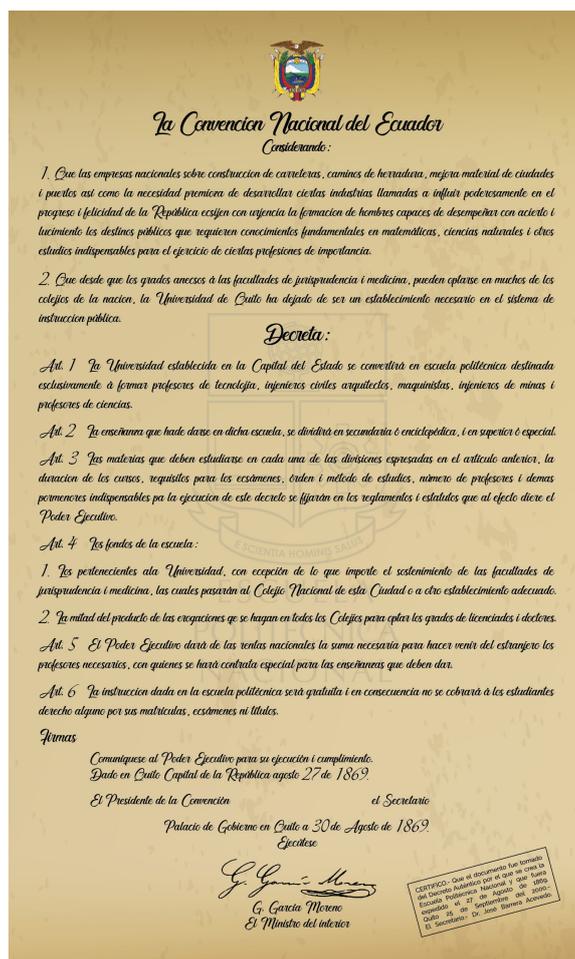
La Escuela Politécnica Nacional fue fundada el 27 de agosto de 1869. Los programas de las diferentes materias eran considerados verdaderos textos por su claridad y método, y eran publicados anualmente. En ellos se incluía algún trabajo de investigación que haya desarrollado el profesor de esa materia. El profesor Domec de la Universidad de Lille, traído por García Moreno, señalaba sobre la Escuela Politécnica Nacional:

Costosos créditos se abrieron para comprar en Europa y llevar a Quito los aparatos e instrumentos necesarios para la enseñanza, como para un completo laboratorio de

Física, otro de Química y un Gabinete de colección de Historia Natural. Todo se realizó con prontitud y se formó en Quito, con el nombre de Escuela Politécnica, un centro de enseñanza que podía, no tememos decirlo, rivalizar con nuestras mejores facultades de ciencias. Muchas veces visitamos esa Escuela; examinamos minuciosamente sus diversos laboratorios; asistimos a las pruebas científicas de los alumnos, y cada vez salimos admirando ese foco científico, el primero tal vez de la América meridional (Robalino 1967b, 431).

Imagen 12.

Decreto de creación de la Escuela Politécnica Nacional



Fuente: <https://www.epn.edu.ec/institucion/sintesis-historica/>.

García Moreno vigilaba personalmente la marcha y progreso de la Escuela Politécnica.²¹ Entre los profesores que llegaron estuvo Teodoro Wolf, quien se hizo

²¹ En la Escuela Politécnica se enseñaron las siguientes materias: Álgebra, Geometría plana y del espacio, Trigonometría plana y esférica, Geometría descriptiva, Geometría analítica y plana y del espacio, Álgebra superior, Análisis algebraico, Cálculo inferencial e integral, Geodesia inferior y superior, Astronomía teórica y práctica, Construcción de caminos y ferrocarriles, Maquinaria descriptiva, Construcción de máquinas, Arquitectura, Hidrotecnia, Física experimental, Geología y geognosia, Cristalografía, Mineralogía, Química inorgánica y orgánica, Fisiología analítica, agrícola, técnica, universal y teórica, Preparación de las sustancias medicinales, Técnica de la farmacia, Análisis

cargo de las cátedras de Geología, Mineralogía, Minería e Idiomas; además, fue quien escribió luego el libro *La geografía y la geología del Ecuador*, como un aporte a la bibliografía que se estaba creando sobre los recursos y posibilidades del país en esos temas. Igualmente, fundó el Museo Mineralógico, por lo que el Estado lo nombró geólogo y ciudadano de honor. “La Carta Geográfica del Ecuador, obra del sabio jesuita, es el mejor y más inobjetable testimonio de su extraordinaria estatura científica y sus relevantes servicios a la patria” (Zapata 2012).

Otro científico que la Orden de la Compañía de Jesús cedió a García Moreno para su proyecto de Escuela Politécnica Nacional fue el italiano Luis Sodiro, a quien se debe la fundación del Jardín y Museo Botánico. El sacerdote Luis Dressel, catedrático de Química, Farmacia, Geología y Mineralogía, fue nombrado subdecano de la Politécnica Nacional. Uno de los valiosos aportes que se le atribuyen es el análisis de las aguas minerales y el petróleo del país. Otro religioso, José Kolberg, se ocupó de las cátedras de Arquitectura, Construcción de caminos, ferrocarriles y puentes y Mecánica (práctica); fue también el autor de un libro titulado *Nach Ecuador* (Zapata 2012).

Después de la muerte de García Moreno en 1875, asumió el poder Antonio Borrero, quien se esforzó por que la Politécnica continúe abierta, solicitó a los superiores jesuitas que no retiraran a los profesores y ofreció garantías a los sacerdotes para que continúen con su labor; sus pedidos, sin embargo, no tuvieron respuesta. “El padre San Román, superior de la Compañía, renunció a la dirección de los colegios y de la Politécnica, y, a pesar de la reiterada no aceptación de la renuncia por parte de Borrero, esta fue colectiva, y la Politécnica dejó de funcionar al terminar el año de 1876” (Gavilánez 2015, 185). Ante esta situación, el presidente Borrero clausuró en 1875 la Politécnica y reabrió la Universidad de Quito. Borrero fue depuesto en 1876 por el general Veintimilla.

Pocos años después, en 1880, cuando gobernaba el país otro dictador militar, en el Gobierno de Veintimilla, el Congreso de la República, en oposición incluso a las ideas de muchos de los diputados, dicta un decreto desfavorable a la universidad, mediante el cual establece que rector y vicerrector deben ser nombrados por el Ejecutivo. Veintimilla es derrocado pocos años después, en 1883, por el movimiento

fisiológico, Toxicología, Zoología sistemática, Histología vegetal, Organografía, Taxonomía, Fotografía, Botánica aplicada a la agricultura, Dibujo natural, geométrico, arquitectónico y topográfico, Idiomas francés, inglés y alemán (Robalino 1967b, 429).

conocido como de Restauración, que tuvo gran participación de los estudiantes universitarios quiteños.

Los estudiantes manifestaron su oposición al Gobierno de Veintimilla: “después de una lucha combativa en las calles fue depuesto Veintimilla. Un gobierno provisional reinstaló, el 18 de febrero de 1883, la Universidad de Quito” (187). En 1895 fue nombrado rector Luis Felipe Borja, reconocido por su vasta preparación.

Nombrado rector el doctor Luis Felipe Borja, llegaron mejores días en la preparación universitaria; se extendieron los programas de estudio, se modificaron los sistemas de enseñanza y se inició una nueva ruta en la educación. La Constituyente de 1897 dictó un decreto sobre educación y en la parte correspondiente a las universidades; entre otras cosas, lo más notable y de importancia para la historia fue la disposición consignada en el art. 42, que dice: “La Universidad de Quito continuará con el nombre de Universidad Central de Santo Tomás de Aquino”. Durante los gobiernos anteriores de cepa conservadora, aun el de García Moreno, se omitía el Título de “Santo Tomás de Aquino” y simplemente la denominaban Universidad Central, quitándole así su origen colonial; mas en el régimen liberal, a pesar de su guerra continua al clericalismo, restituye a la universidad su verdadero título (Universidad Central del Ecuador 1949, 14).

El año 1895 marcaría en el país un antes y un después en el ámbito de la enseñanza pública. Es el triunfo de la Revolución Liberal de Alfaro,²² cuando el Ecuador empieza una nueva etapa, el del Estado liberal laico, que en su proceso de consolidación política precisa desplazar a la Iglesia del papel que le atribuyó la Colonia, la de productora y rectora de valores culturales.

A finales de 1895, a través del Decreto Supremo 73, Eloy Alfaro, en vista de la solicitud de los estudiantes de Jurisprudencia del Colegio Nacional San Bernardo de Loja, decretó:

Establecer la Facultad de Jurisprudencia en el Colegio Nacional de San Bernardo, en donde podrán dar los respectivos grados académicos de Licenciado y Doctor de dicha Ciencia, en conformidad con las leyes de la materia... Así nace la Junta Universitaria, anexa al Colegio Nacional San Bernardo, que en casi medio siglo luchará por su prestigio y por su completa autonomía (Jaramillo 1997, 88-9).

Sobre el proceso de separación de la Iglesia de la educación, Robalino señala:

A poco, en efecto, una mañana de marzo de 1896, los alumnos del Instituto de La Salle, colegio de enseñanza secundaria, desde la Administración del presidente Cordero, dirigido por el Hermano Alfonso Jeberto, de nacionalidad francesa, en el cual profesaba el santo y sabio Hermano Miguel, se hallaban en clase a eso de las 9 de la mañana,

²² “Con la revolución de 1895 se rompió en la universidad toda vinculación con la Iglesia: se excluyó la Facultad de Teología y en la de Derecho se suprimió el Derecho canónico. Los sacerdotes fueron despojados de sus cátedras. La universidad entraba en un proceso inicial de democratización. Se formaron asociaciones estudiantiles, que combatían ciertos excesos de Alfaro” (Gavilánez 2015, 188).

cuando oyeron ruidos como de espadas y espuelas ¿qué ocurría? A poco conocieron que una escolta de soldados, capitaneada por un oficial díscolo, de los que constituían el Ejército Alfarista, clausuraron el colegio, eran ya los tiempos de la Jefatura Civil y Militar del siniestro esmeraldeño Manuel Antonio Franco, a quien Alfaro dejaba hacer lo que su capricho y su mala índole querían. Salieron los alumnos asustados y fueron conducidos a la celda del Hermano Miguel, autor de textos de gramática y literatura castellana, un gran maestro. Si enseñar a hablar es enseñar a pensar, el Hermano Miguel daba en sus clases lecciones no solo de lengua de Castilla, sino también lecciones de moral y aun de civismo (Robalino 1974, 164-5).²³

Se dio un proceso de secularización de la educación; un instrumento importante para ella “fue la creación de varias instituciones de enseñanza secundaria que recibieron del Estado un estímulo especial para contrarrestar la presencia de la Iglesia [...], fue creado el Instituto Nacional Mejía en Quito y el Olmedo en Guayaquil en 1897” (Ossenbach 2018, 176). De igual manera, señala Ossenbach, en 1900 se inició la creación de los normales estatales para formar maestros que tenían la misión de llevar adelante la nueva educación liberal en el país.

La definitiva secularización de la educación que se consagró en la Constitución de 1906 transformó los establecimientos de enseñanza regentados por religiosos en instituciones de derecho privado, según lo estipula el art. 29 de la Constitución. Con ello desaparecía la tradicional imbricación de la enseñanza congregacionista dentro del organismo escolar oficial, comenzando a utilizarse el término escuelas particulares para denominar a aquellas que quedaban al margen del erario público (184).

Además, la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1897 establecía que para ser rector de los colegios de enseñanza secundaria y de universidades debía ser seglar, lo cual sería un aspecto importante en la secularización de la educación.

La presencia de los estudiantes universitarios se hacía sentir en la vida política del país. En el segundo mandato de Eloy Alfaro, 1906-1911, su principal propósito, como señala Ayala Mora, fue la culminación del ferrocarril Guayaquil-Quito y la ampliación del mismo hacia otras provincias, para lo cual realizó contratos con compañías extranjeras. Para concretar este propósito, Alfaro necesitaba el apoyo del Congreso, pero fue criticado por la oposición de entregar la soberanía nacional a los “yanquis”. Con el fin de asegurar que el Congreso no apoye la propuesta de Alfaro, la oposición se organizó; parte de ella eran los universitarios que formaron el Club Electoral Universitario, para impedir que el gobierno imponga candidatos con el voto de

²³ Luis Robalino Dávila relata este hecho como testigo presencial de lo sucedido; él fue uno de los alumnos que fueron llevados a la celda del Hermano Miguel.

los soldados. Cabe destacar la participación del líder universitario Belisario Quevedo, quien se constituyó en uno de los principales opositores de Alfaro (2002).²⁴

El gobierno acusó a los universitarios de conspiradores y ante el fervor electoral que se había creado, respondió con una medida enérgica. El ministro del Interior, Albán Mestanza, dispuso el 23 de abril la suspensión de la inscripción para los padrones electorales que debía comenzar el día siguiente. Esto causó una explosión. El 25 una manifestación de protesta llegó a la Plaza de la Independencia en Quito. Luego de algunos incidentes con soldados de un cuartel vecino, las fuerzas militares desalojaron a bala a los manifestantes. Hubo tiroteo en varias calles de Quito. Tres muertos y varios heridos fue el resultado de la jornada. Es preciso, empero, anotar que uno de los muertos era militar y que los otros dos eran manifestantes, pero no universitarios. En la noche se apresó a varios dirigentes.

Al día siguiente se levantó una ola de protestas. Las autoridades y profesores de la universidad declararon: “Los acontecimientos desarrollados en la ciudad el día de ayer son la prueba inequívoca de que ha desaparecido entre nosotros el predominio de las garantías constitucionales”; responsabilizaron al gobierno de la matanza y renunciaron a sus funciones. La Corte Superior de Quito, la Sociedad Jurídico-Literaria, los alumnos del Colegio Mejía, el Tribunal de Cuentas, los abogados, un grupo de señoras de Quito, se unieron a la protesta universitaria (165).

En la época de Alfaro la educación superior tuvo una concepción distinta, pues a partir de 1910 la universidad ya se había sacudido la etiqueta que llevara durante siglos de organización canónica, y la discusión ya no era si había que quitarles el gobierno de ella a los curas; la gente empezó a cuestionarse sobre cuál era el papel que a la universidad le tocaba desempeñar en la sociedad.

Consecuentemente, se desataría un agudo conflicto entre Iglesia y Estado por el control de la educación, que puso fin, al menos temporalmente, a la participación de la Iglesia en la educación superior. Los sacerdotes fueron privados de sus cátedras y se eliminaron las facultades de Teología y materias tales como Derecho canónico y Derecho público eclesiástico del programa de estudios. Culminó de esta manera el proceso de secularización de la educación superior que con avances y retrocesos se había venido desarrollando desde mediados del siglo XIX (Pareja 1986, 7).

Un aspecto importante que destacar es que, al modelo de universidad salmantina, que fue característica de la segunda mitad del siglo XIX, se impuso, según señala Gavilánez, el patrón francés de la universidad napoleónica, y es con estas características que se debe entender a la universidad ecuatoriana en adelante (2015).²⁵

²⁴ Se debe destacar también la participación del arzobispo de Quito, Federico González Suárez, quien señaló que los contratos de ampliación del ferrocarril que pretendía hacer Alfaro eran lesivos para el país. González Suarez “permaneció activo en la vida pública. En buena parte porque gozaba de gran prestigio en los medios liberales. Por ello su opinión era doblemente importante” (Ayala Mora 2002, 164).

²⁵ Según Ayala Mora: “Es desde esta estructura que la universidad prioriza su función profesionalizante y no se organiza para investigar o reflexionar; el aumento de facultades es señal de

Durante la mayor parte del siglo XIX, señala Moreano:

La universidad ecuatoriana funcionó básicamente con dos facultades: Jurisprudencia y Medicina, siendo la primera la que concentraba las funciones de sistematizar las ideas de las capas medias intelectuales que, en el plano político, luchaban por la supresión de los privilegios para el acceso a la administración del poder (1973, 120).

Antes de concluir este apartado, es importante pasar revista a lo que dice Romero Barberis respecto a lo que hizo la Revolución alfarista en la educación, pues en esa gestión también hay luces y sombras: “En el campo educativo la universidad y la educación toda emprenden un nuevo rumbo en sus enseñanzas y doctrinas, se suprime la enseñanza teológica y las lenguas clásicas. Pero se le cercena su autonomía al disponer que el rector debía ser elegido por el Congreso, el vicerrector sí era elegido en Junta de Profesores” (2002, 16). Poco a poco la universidad ecuatoriana dejaría atrás la directa relación con la Iglesia católica.

2.1. La universidad ecuatoriana, período 1925-1960

En la universidad ecuatoriana se vivía un ambiente de participación en los acontecimientos políticos de la época. Desde los inicios del siglo XX, era parte de los procesos nacionales y los estudiantes participaban incluso en eventos universitarios internacionales (Gavilánez 2015).

Podría decirse que, desde los acontecimientos de 1907, hasta la coyuntura de la Revolución juliana de 1925, se asistió a una verdadera escalada democrática, universitaria, que tuvo como finalidad primordial la búsqueda de la autonomía. Así, por ejemplo, en 1908, la universidad concurreó al Congreso Antituberculoso de Washington. Un año después, varios estudiantes (uno de ellos, Belisario Quevedo) concurren por la universidad al Congreso Estudiantil Gran Colombiano (189).

Para 1918, cuando acontece la Reforma de Córdoba, en Ecuador, “mediante decreto legislativo se establece la participación de un representante estudiantil con voz y voto en las elecciones que se realizaren en cada facultad” (Pacheco 1992, 40). Producto de las demandas de los estudiantes organizados, aunque todavía no legalizados por el gobierno.

aquello. Esta situación se da a finales del siglo XIX y se fortalece en el siglo XX. No es malo que la universidad forme profesionales y otra es que se organice solo para eso y que descuide otras dimensiones” (2019, entrevista personal).

Imagen 13.
Fachada de la Universidad Central



Fuente: Boletín universitario, 1949.

En 1918, los estudiantes universitarios alcanzaron una de sus viejas aspiraciones en defensa de su clase: la representación estudiantil en los organismos administrativos. Esta necesidad se había planteado ya en el Congreso de Estudiantes reunido en Bogotá el 20 de julio de 1910, y desde entonces habían trabajado intensamente para conseguirlo; sus trabajos se realizaron especialmente en el Congreso, y fueron atendidos mediante el Decreto que autorizaba designar a los estudiantes de cada facultad un delegado, con voz y voto, ante su respectiva Junta. Posteriormente, este decreto se reformó y la representación estudiantil fue ampliada, puesto que se hizo extensiva a la Junta General de Profesores, Junta Administrativa y Juntas de Facultad, y además en cuanto al número de representantes estudiantiles, estos debían ser la tercera parte del número de profesores. Decreto del 18 de octubre de 1918 (Universidad Central del Ecuador 1949, 14).

Además, Pareja señala que durante la década de 1920 se dio una crisis del régimen de dominación liberal.

La crisis liberal de los años 20 se dio como consecuencia de una aguda recesión económica y de la pugna de los sectores medios por acceder al poder. El proceso de la democratización de la sociedad así impulsado se hizo presente también en la universidad, donde un movimiento estudiantil de creciente presencia, inspirado en la Reforma de Córdoba de 1918, planteaba la autonomía universitaria y el cogobierno estudiantil (1986, 7-8).

Para 1922 se logra el cogobierno universitario, que es uno de los puntos programáticos medulares de Córdoba. Asimismo, en 1925 se dicta una nueva Ley de Educación Superior, en la cual consta ya la autonomía universitaria.

Las luchas de la juventud por la autonomía y el cogobierno en estos años permitieron las siguientes conquistas:

- En 1918 se establece que los estudiantes, a través de un delegado, participen en las elecciones en cada facultad.
- En 1919 se constituye la Federación de Estudiantes Universitarios de la Central.
- En 1920 se establece un Consejo de Extensión Universitario con el fin de poder desarrollar programas culturales a través de lo que se llamó la Universidad Popular.
- En 1921, la Universidad Central hace efectivo el cogobierno estudiantil con un tercio de participación en relación con el número de profesores en todos los cuerpos colegiados. Por esta época se crea la primera asociación de estudiantes.
- En 1922 se instaura, ahora sí con el respaldo de un precepto legal, “la docencia libre”, esto es el libre ejercicio de la cátedra. En este mismo año se establece ya, de manera concisa, el cogobierno con la participación de un tercio estudiantil respecto al número de profesores. En el aspecto de organización institucional, se discute y se cuestiona por primera vez el modelo napoleónico de facultades.
- En 1925 se consagró el principio del cogobierno en el contexto de la nueva Ley de Educación Superior dictada en ese año (8).

Al señalar todos estos acontecimientos se pretende dejar sentado que en la universidad ecuatoriana de la época había una organización que participaba, que tenía presencia en la vida del país, y que cuando acontece la Reforma de Córdoba en la universidad ecuatoriana ya había desde hace algunos años atrás un movimiento universitario importante.

Ecuador es uno de los países en donde más tempranamente tuvo influencia la Reforma de Córdoba, porque existían las condiciones locales para ello, y las tesis de Córdoba ya estaban recogidas años antes en los argumentos universitarios ecuatorianos. La universidad ecuatoriana había avanzado en detectar su propia necesidad, estaba en marcha un proceso que se venía dando en el país cuando se desataron los acontecimientos de la Reforma de Córdoba. En países donde no existían las condiciones para que la universidad se modernizara simplemente no tuvo cabida la Reforma de Córdoba (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

Estos logros pueden leerse como el resultado de los años de lucha por tornar laico y mínimamente democrático el funcionamiento de la universidad.

La vinculación que tuviera la juventud estudiosa y la propia universidad con la Revolución del 9 de julio de 1925 fue oportunidad para que la Federación de Estudiantes lograra una trascendental conquista: la *autonomía universitaria*. Precisamente en el marco de esta revolución se dictó la nueva Ley de Educación

Superior, en la que se consagró por primera vez el principio de autonomía universitaria. La Junta de Gobierno Provisional expidió el siguiente decreto:

Art. 2. Reconócese la autonomía de las universidades de la República, en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente decreto (Gavilánez 2015, 192).

La conquista de la autonomía universitaria en 1925 será un momento que marque la vida de la universidad ecuatoriana hacia el futuro, como se verá más adelante. La defensa de esta autonomía será el argumento, en algunos casos, que dio paso a las transformaciones universitarias.

Había llegado a la primera magistratura del país José María Velasco Ibarra, un político que no tenía reparos a la hora de aplicar mano dura con el mismo pueblo que lo elegía en las urnas. Es así que las protestas de los estudiantes molestaron al poder y el 17 de diciembre de 1934 clausura la universidad, volviendo a reorganizarse el 18 de febrero de 1935,²⁶ pero al año siguiente, en la dictadura de Federico Pérez, fue clausurada nuevamente. En este entorno el Congreso Nacional extraordinario aprobó una ley de elecciones en la que entre otras cosas constaba que “las universidades debían quedar a merced del Ejecutivo, el que las reorganizaría o silenciaría con miras a eludir la agitación estudiantil en el proceso electoral” (195).

A causa de eso, y de los ya intolerables abusos de poder, profesores, estudiantes y obreros se lanzaron a la huelga, que fue sometida sangrientamente por el gobierno, que además clausuró universidades y colegios. Tiempo después fueron reabiertos nuevamente, pero tras una cruel persecución a rectores y profesores. “Merece destacarse que fue en el período de Arroyo del Río (9 de octubre de 1943) que la Junta Universitaria de Loja, que funcionaba desde 1859, fue elevada a universidad” (195).

En la década de los treinta se observa un buen grado de estabilidad y altura académica. Sigue en marcha la conciencia estudiantil como comprometida con el pueblo y la política por los derechos humanos en Ecuador y Latinoamérica (Malo 1996, 31-2).

Fueron años en los que, a pesar de las presiones de los gobiernos de turno, la universidad se manifestó, existía el debate y la expresión intelectual. Gavilánez señala que en la Constitución de 1945 –a más de consagrar la autonomía universitaria– también se garantizaba la libertad de cátedra. Además, señala que:

Las Constituciones Políticas posteriores garantizaron entre sus complementos la inviolabilidad de los recintos universitarios. No obstante, y en la segunda magistratura

²⁶ “El 28 de febrero de 1935, Velasco Ibarra firma el decreto de reapertura de la Escuela Politécnica Nacional” (Escuela Politécnica Nacional s. f.).

de Velasco Ibarra al lanzarse a la dictadura, reprimió a sangre y fuego a la clase obrera (destrucción de los sindicatos): persiguió, encarceló, torturó, desterró a profesores, estudiantes, intelectuales y a los partidos de izquierda. Se eliminó por decreto la FEUE (2015, 196).

En el análisis de un lapso un poco más largo, Ayala Mora señala que:

Entre los años veinte a los sesenta, los centros superiores se desarrollaron y crecieron en el marco del respeto a su condición autónoma. Aunque hubo varios atropellos, se dio una suerte de estabilidad institucional que contrastaba con la inestabilidad de la política nacional; fueron años de expansión de la educación superior. En 1935 crecieron la Universidad Central y las de Cuenca y Guayaquil. Se restableció la Escuela Politécnica Nacional, en 1943 se creó la Universidad de Loja, donde ya funcionaba una facultad de Derecho. En 1952 se fundó la Universidad Técnica de Manabí y en 1958 la Escuela Politécnica del Litoral; en 1946 se autorizó el funcionamiento de la Universidad Católica del Ecuador, primera institución superior particular del país. En 1962 se fundó la Universidad Católica de Guayaquil y la Universidad Laica Vicente Rocafuerte en 1966) (2015c, 52).

Para este momento, el Ecuador contaba con las siguientes universidades:

Tabla 2.
Universidades y escuelas politécnicas hasta 1960

n.º	Universidades y escuelas politécnicas	Fecha de creación	Provincia	Ciudad
1	Universidad Central del Ecuador	18-03-1826	Pichincha	Quito
2	Escuela Politécnica Nacional	30-08-1869	Pichincha	Quito
3	Universidad de Guayaquil	29-05-1897	Guayas	Guayaquil
4	Universidad de Cuenca	30-06-1897	Azuay	Cuenca
5	Universidad Nacional de Loja	09-10-1943	Loja	Loja
6	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	04-11-1946	Pichincha	Quito
7	Universidad Técnica de Manabí	11-11-1952	Manabí	Portoviejo
8	Escuela Superior Politécnica del Litoral	11-11-1958	Guayas	Guayaquil

Fuente y elaboración: Lucas Pacheco, *Simposio Permanente sobre la Universidad*. Quito: PUCE, 2011.

Ya en el siglo XX, la situación política permitía que se crearan incluso universidades privadas o mixtas; estas últimas son las que recibían una subvención del Estado, pero se financian en gran medida con los cobros a los estudiantes.

En lo que respecta al esquema curricular, la Universidad Central para 1922 registraba una ampliación de la Facultad de Jurisprudencia con Ciencias Sociales, y la de Medicina con Odontología; además de contar con una nueva de Ciencias Politécnica y de Aplicación. Simultáneamente, en los programas de estudio de cada facultad se han

registrado cambios muy significativos tendientes a que la universidad pueda responder en el campo científico y tecnológico a los requerimientos que plantea una sociedad transformada al menos en los ámbitos político e ideológico, particularmente entre aquellos estratos sociales emergentes (Pacheco 1992, 41).

Estos cambios curriculares que se dieron desde la Revolución Liberal configuraron esa universidad de modelo napoleónico, que enfatiza la formación profesional por encima del pensamiento y la construcción de una identidad de país desde las aulas universitarias.

Esto significó una transformación de gran calado para la universidad, puesto que le otorgó atribuciones que, con mínimas modificaciones, son las que tiene en la actualidad.

El año de 1937 vuelve a resultar de trascendencia para la universidad, pues en junio el dictador Federico Páez expide una nueva Ley de Educación Superior, la que su artículo 6 define su objeto:

Art. 6.- La Educación Superior tiene por objeto no solo la preparación profesional, sino principalmente la preparación adecuada para la vida individual y colectiva, en forma tal que desarrolle y estimule las iniciativas y energías de la juventud y haga de las universidades altos centros de cultura y de investigación científica, creadores de la conciencia nacional (Romero Barberis 2002, 17).

El texto de la ley establece nuevas atribuciones al titular del Ministerio de Educación, entre ellas cerrar o reorganizar los establecimientos de educación superior, y mantiene el cogobierno estudiantil, al que eleva a dos estudiantes por cada facultad; asimismo, establece concursos de mérito para profesores y pone un impuesto a las donaciones y herencias a la universidad.

Al año siguiente, el general Alberto Enríquez Gallo expide por decreto la tercera Ley de Educación Superior. A pesar de tratarse de un gobierno militar, deja intocada la autonomía universitaria, pero trae como novedad el señalamiento exacto de las finalidades de la educación de nivel superior:

Primero: Contribuir al progreso nacional.

Segundo: Formar profesionales para la vida individual y colectiva.

Tercero: Institucionalizar la defensa profesional.

Cuarto: Defender los recursos humanos y naturales mediante estudios sistematizados.

Quinto: Investigar científicamente la explotación y el aprovechamiento de las riquezas nacionales del país.

Sexto: Contribuir a la investigación científica internacional (Romero Barberis 2002, 17).

El 31 de diciembre de 1946, la decimosexta Constitución de un país políticamente inestable, dice: “Artículo 172.- Las universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía en las universidades oficiales, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario” (EC 1946). Esta Constitución estuvo vigente hasta la asonada militar de 1963.

En un análisis más amplio puede decirse que, en la década de los cincuenta, aunque la educación no es mayoritaria, el Estado ya ha asumido que es su deber el proporcionar educación a la ciudadanía; de este modo, según Luna Tamayo y Astorga: “Los 50 primeros años del siglo XX fueron testigos de la consolidación de la educación fiscal. La presencia de la escuela administrada por el Gobierno central fue mayoritaria, con cerca de un 80%, los municipios ofertaban un 10% y la Iglesia el restante 10%” (2011, 292).

2.2. Período 1960-1990

Si acaso puede hacerse una diferenciación entre estas facciones enfrentadas, esta es regional, la que se desdibuja cuando se trata de negarse a las acciones que podrían beneficiar a las clases populares, tales como la tan ansiada reforma agraria que ni siquiera la Revolución de Alfaro tuvo los arrestos de emprender.

Pese a ello, la Junta Militar de Gobierno promulga una nueva Ley de Educación Superior, mediante Decreto Ley 671 del 31 de marzo de 1964, que empieza asumiendo lo que dicen las anteriores leyes sobre la autonomía universitaria, pero la ataca al someter a la autoridad del titular del ministerio del ramo, a quien señala (artículo 12) como la primera autoridad “para el gobierno de las universidades y establecimientos de Educación Superior” (Romero Barberis 2002, 19).

Hay que tomar en cuenta, señala Ayala Mora, que en los años sesenta el país atraviesa una crisis económica; por otro lado, también un crecimiento de los bachilleres, porque durante los años cincuenta hubo un auge en la matrícula y el gobierno invirtió mucho en la educación secundaria, para lo cual se creó una gran cantidad de colegios de humanidades modernas. Cuando empieza a crecer el número de bachilleres, la universidad establece un examen de ingreso más difícil, y con eso empieza la polémica del libre ingreso. El problema es que se crearon bachilleratos que solo pueden ingresar a la universidad (2019, entrevista personal).

El servicio donde con más ahínco trabajaron los gobiernos de entonces fue el de la educación. Las tasas brutas de escolarización de la educación primaria saltaron desde el 77,4% en 1960 a 99,4% en 1970. En la secundaria el aumento de cobertura fue aún más importante: la tasa de escolarización pasó de 12% en 1960 a 26%. En el nivel superior la tasa creció desde 2,6 a 7,6%. A finales de este decenio se estableció el libre ingreso a las universidades y es entonces cuando la matrícula se expandió extraordinariamente. (Salgado 1995, 43).

En este contexto, la idea del libre ingreso empieza a tomar fuerza, especialmente apoyada por los grupos de izquierda que comienzan a alentar esta idea. La universidad ecuatoriana empieza a plantearse cambios, y es aquí donde se inicia la iniciativa de reforma universitaria impulsada por Manuel Agustín Aguirre, quien fue decano de Economía, vicerrector y luego rector de la Universidad Central. Esta sería la denominada Segunda Reforma Universitaria que planteaba los siguientes aspectos:

- Universidad en función social. Es decir, la necesidad de instaurar una universidad humanista, científica y técnica al servicio de la comunidad.
- Universidad unida al pueblo en reemplazo de la universidad enclaustrada.
- Universidad militante, empeñada en el debate de los problemas del país.
- Universidad que investigue para generar una ciencia y una técnica autónomas.
- Universidad que enseñe a utilizar el método dialéctico.
- Universidad crítica, ya que no hay verdades eternas ni definitivas y que debe estar predispuesta a la lucha ideológica contra todas las doctrinas falsas y apologéticas.
- Universidad creadora y difusora de la cultura nacional.
- Universidad de puertas abiertas a través del libre ingreso a sus aulas de los estudiantes secundarios (Aguirre 1973, 114-6).²⁷

En la década de los sesenta, en el Ecuador se habían creado las siguientes universidades:

- Universidad Católica Santiago de Guayaquil en 1962.
- Universidad Laica Vicente Rocafuerte en 1966.
- Universidad Técnica de Ambato en 1969.
- Universidad Técnica de Machala en 1969.

²⁷ “Los postulados de la segunda reforma fueron entusiastamente acogidos por la mayoría de los componentes de la juventud universitaria. No así entre el cuerpo docente que, desde el comienzo, puso en duda la viabilidad práctica de las propuestas. No obstante, dada la fuerza que tenía el movimiento estudiantil, en muchas universidades se llevaron a cabo de inmediato, y fueron materia de estudios y seminarios a lo largo de los años setenta la manera en que se introducirían algunas de ellas. En relación con la supresión de los llamados exámenes de ingreso, estos prevalecieron en las universidades ecuatorianas hasta 1969, en la medida en que no respondían a un programa que implicara una evaluación de la instrucción secundaria. Tampoco los métodos que se empleaban para su aplicación eran mecanismos idóneos de selección de los más capacitados. Se trataba simplemente de un improvisado sistema, elaborado en cada ocasión como respuesta a la necesidad de seleccionar al alumnado frente a un contingente cada vez más numeroso de aspirantes que trataba de encontrar en los estudios universitarios una de las maneras más expeditas de mejoramiento económico y ascenso social. Este sistema no estaba exento, además, de vicios provenientes de la presión e influencia de ciertas élites, que falseaban aún más la supuesta selección de los más capaces” (Iturralde 1979, 105).

En la década de los setenta se crearon las siguientes:

- Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas y Universidad Católica de Cuenca en 1970.
- Universidad Técnica Particular de Loja y Universidad Técnica de Babahoyo en 1971.
- Escuela Politécnica de Chimborazo en 1973.
- Escuela Superior Politécnica el Ejército en 1977.

En el ámbito político, el Ecuador vivió un ciclo de dictaduras que se cerró con la vuelta a la democracia en 1979, cuando se eligió a Jaime Roldós Aguilera como presidente.

Ayala Mora sostiene que:

En 1963 la Universidad Central comienza a ser intervenida por la dictadura; el rector de la universidad, Alfredo Pérez Guerrero, es destituido, los militares imponen un rector, traen asesores norteamericanos para organizar la universidad, que no entendieron la historia de la universidad ecuatoriana que rompía el esquema de facultades. Si bien la propuesta era modernizante, rompía la universidad napoleónica organizada por facultades y eso rompía la posibilidad de organizar a los estudiantes, esa universidad estaba condenada a que grupos de izquierda pierdan el control de la universidad y se opusieron a ella (2019, entrevista personal).

El exrector de la universidad, Alfredo Pérez Guerrero, en su obra *Universidad ultrajada* señalaba:

Cómo explicar esta actitud contra la universidad. Hay solamente una respuesta y es la de que la universidad fue un peligro para la conservación y permanencia del sistema económico social y político en que vive el pueblo ecuatoriano. El pensamiento libre es un peligro, el planteamiento real y científico de los problemas nacionales es un peligro, la indicación de las soluciones para eliminar o disminuir el hambre, la ignorancia, el abandono en que viven millones de compatriotas, es un peligro para quienes pretenden un mundo inmóvil en el cual subsista la desigualdad, la explotación y la miseria (1974, 41).

A pesar de esta intervención, la universidad siguió activa en sus protestas. La respuesta por parte de la dictadura fue la represión: tomaron por asalto la Universidad Central con las fuerzas militares. Este fue un hito, pues se constituyó en uno de los motivos de la caída del gobierno. A esta situación se unió la presión de los bachilleres por ingresar a la universidad, por lo que la crisis se agudizó.

Sobre estos acontecimientos opina Ayala Mora que:

La reforma universitaria planteada por Aguirre era importante porque destacaba que la universidad debía estar relacionada con la sociedad, por ello se incluyeron estudios de problemas latinoamericanos. Esta reforma tuvo un impacto grande, pero fue deformada por el libre ingreso. En este punto los únicos herederos del sistema de Aguirre fueron las dos politécnicas que no se colapsaron y las universidades privadas (2019, entrevista personal).

El tema del ingreso a la universidad era un asunto pendiente para el país, pues evidentemente la economía no estaba preparada para tantos titulados en ciencias sociales e incluso en ciencias puras. Los jóvenes debían enrumbarse por carreras técnicas más cortas, que les permita trabajar sin depender del Estado o la empresa privada para ganarse la vida.

La masificación de la universidad estatal ecuatoriana, acelerada por la política de libre ingreso, ha contribuido a configurar una aguda crisis cuyas principales características son: la asfixia de la actividad académica bajo el peso del poder administrativo y de la rencilla política partidista, la virtual ausencia de la investigación científica y la bancarrota financiera. Así mismo, las pequeñas universidades de provincia se caracterizan, salvo contadas excepciones, por un bajo nivel académico y una aguda escasez de recursos (Pareja 1986, 10).

Otro aspecto importante que señalar en el intento de identificar las causas de esta situación es que la universidad no estaba regulada; cada reglamento universitario normaba según el caso. En 1966 se creó el Consejo de Educación Superior sin poder regulatorio. Cada universidad o facultad resolvía sus asuntos a su manera.

Al respecto, Pérez Guerrero señala que:

Las políticas de libre ingreso tampoco fueron del todo negativas para el país; haciendo una somera evaluación de los años 1970-80 es posible establecer algunos rasgos fundamentales. Entre lo negativo: deterioro académico, conflicto político Estado-universidad, politización partidista en las principales instituciones universitarias estatales. Entre lo positivo, en virtud de tales políticas: a) se sepultaron aquellos exámenes tradicionales arbitrarios que más que una selección académica constituían, en alguna medida, mecanismos de segregación social –y en ocasiones racial– a través de improvisados expedientes de ingreso; b) estudiantes que por su condición socioeconómica no habían tenido la opción de ingresar a la universidad y que ahora la tenían, presionaron para el desarrollo de la investigación, al menos en el campo de las ciencias sociales, lo que permitió a su vez la realización de reformas curriculares con la inclusión de nuevas materias que trataban de dar cuenta de la realidad nacional y de los conflictos sociales vigentes, rompiendo así modelos educativos elementales y paradigmas ilusos; y, c) varias universidades comenzaron a desarrollar eventos cuestionando las estructuras académicas, entre ellos el realizado en la Universidad de Cuenca en 1975, en el cual, como hecho pionero en Ecuador, se recomendó transformar el sistema tradicional de facultades (1974, 55).

Llegó el libre ingreso; había mucha agitación social por la situación económica; Velasco se declara dictador y clausura las universidades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, que permanecieron cerradas aproximadamente un año. Fueron reabiertas con la emisión de una nueva ley, en la cual todo dependía de un Consejo de Educación Superior nombrado por el gobierno, que tenía capacidades absolutamente impositivas y restrictivas. Las universidades no aceptaron esta ley. Ayala Mora señala que: “para ese entonces asumió Rodríguez Lara el poder y vino el auge económico, las universidades recibieron más financiamiento con el dinero del petróleo, crecieron frente al libre ingreso llegando a estabilizarse durante los años setenta” (2019, entrevista personal).

Aunque el libre ingreso fue el principal motivo de la masificación de la universidad, con todas las consecuencias que esto tiene, es necesario matizar este hecho, pues no implicó la entrada masiva de estudiantes de las clases medias bajas y bajas. Los quintiles más pobres de ingresos no podían permitirse el lujo de estudiar, ya que tenían que trabajar para subsistir. El libre ingreso claramente favoreció a las clases de ingresos medios y altos de la sociedad.

Lo que la política de libre ingreso logró fue hacer más fácil el acceso a la universidad de sectores sociales de ingresos medios y altos de la sociedad ecuatoriana, es decir de aquellos que ya tenían privilegios en la educación. De hecho, el libre ingreso que prevaleció en las universidades del Estado durante más de veinte años no fue del todo libre, puesto que, en la mayoría de las instituciones, ya desde la segunda mitad de los años 1970, esta política estuvo matizada por sistemas de cursos preparatorios, sistemas de cupos y otros expedientes, ante la ausencia de alternativas frente al estrangulamiento financiero por parte de la política pública. Según estudios del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), las asignaciones universitarias, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), entre 1975 y 1984 representaban en promedio únicamente el 1% (de los más bajos en América Latina), deteriorándose aún más de 1985 hasta 1988 en que la proporción cae al 0,73%. Esta situación es atribuible al permanente enfrentamiento entre gobierno y universidad, fenómeno nada nuevo pero ciertamente agudizado a partir del régimen militar de tendencia anticomunista de los años 1960 y que continuaría en los 1980 y en adelante, durante los gobiernos constitucionales de esa década en “que el apoyo estatal a la gran empresa privada a través de las operaciones de ‘suetización’ entre 1983 y 1988 supera al doble de lo que en el mismo período recibieron en conjunto las universidades y escuelas politécnicas” (EC CONUEP 1993).

Fueron, sin duda, períodos de transformación los que marcaron la vida de la universidad ecuatoriana, con diferentes antecedentes. Así lo ve León Roldós:

En los años setenta [existen] varios factores de crisis que continúan hasta los años noventa; en los sesenta existía el examen de ingreso sin preparación especial, solo con lo del bachillerato. Esto sin dudar era excluyente, ya que de cada diez estudiantes pasaban seis o cinco, esto era especialmente grave en un país sin ofertas terminales a nivel medio, en donde el título profesional era bueno, ya que se convertía en trabajo.

Los exámenes orales en unos se podían reflexionar y en otros era un *ping pong*, era un sistema precario de evaluación excluyente. Esto hizo que la juventud tanto aspirante como cursante exigiera un cambio, que no fuera excluyente. No hubo método de cambio. El 29 de mayo de 1969 los estudiantes de la Universidad de Guayaquil se tomaron la universidad luchando por el libre ingreso, entonces la capacidad era para 12.000 a 15.000, después pasó a superar los 50.000. Se cambiaron las metodologías de exámenes de escritos y orales, no los exámenes de ingresos. A las autoridades en los años setenta les faltó visión, no era el libre ingreso la solución (2015, entrevista personal).

Pero a los ochenta llega una universidad en crisis que comenzó a restringir nuevamente el ingreso. Se crearon los preuniversitarios, que funcionaron de diferentes maneras. En esta situación empieza a generarse la presión de creación de universidades en todas las provincias, sobre todo privadas, que en la gran mayoría eran producto del tráfico de influencias (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

Lo más destacable de esta etapa es la reforma universitaria, que dio paso a un proceso de modernización de la universidad. La reforma de la Universidad Central fue muy influyente en el país. Así también, el profesor de Filosofía Hernán Malo, en la Universidad Católica del Ecuador, inauguró un sistema pionero que proponía “ecuatorianizar” la universidad, que incluía el establecimiento de semestres de créditos. Ayala Mora sostiene que esta reforma tuvo un actor fundamental, que realmente organizó la reforma universitaria. Julio César Trujillo fue el mentalizador de la modernización de la universidad ecuatoriana. Este esfuerzo de Malo y Trujillo les costó que los echaran de la universidad. La Universidad Católica mantuvo el orden, pero perdió la oportunidad de ser la más dinámica, dejando de lado, entre otras cosas, el desarrollo del posgrado en el país (Ayala Mora 2019; entrevista personal).

En poco tiempo Hernán Malo se transformó en el principal referente de los jóvenes progresistas de la Universidad Católica. “Ecuadorianizar” la universidad implicaba una reforma académica a fondo que no solo pusiera a la institución de cara a la realidad nacional, sino que la impulsara a modernizar sus estructuras académicas. Esta modernización no era fácil, porque debía ser forzosamente pionera en el Ecuador, y porque suponía un cambio radical en los estilos de docencia y participación tradicionales. No pocos docentes, en especial de la Facultad de Derecho, vieron al nuevo régimen de semestres y créditos como un atentado contra la esencia de la Universidad Católica. La modernización estudiantil fue progresista, de contenidos cuestionadores en la enseñanza y de profesores que eran vistos como “extremistas” porque no se ubicaban políticamente en la derecha (Ayala Mora 2006, 12).

Sobre la autonomía universitaria, Malo señalaba que:

Esta no fue un don gracioso de legisladores o autoridades. Fue derecho conquistado después de años de dura lucha de profesores y estudiantes. La autonomía es la esencia de la universidad; sin ella no hay universidad. La universidad tiene que ser celosa siempre de su autonomía. Esta es el cimiento de la universidad y ella no podría vivir ni cumplir con su misión si esa autonomía es limitada o destruida. La autonomía no significa encerrarse entre murallas y mantenerse extraña a las demás organizaciones que cumplen fines similares o que pueden cooperar para apresurar la marcha de la cultura o de la ciencia. La universidad no puede ni debe vivir aislada y solitaria. Por lo mismo que sus funciones trascienden más allá de la formación profesionalista de los estudiantes; por lo mismo que es su deber plantear los grandes problemas de la patria y extender la cultura universitaria al mayor número (1996, 57).

Es importante poner de relieve el rol de José Moncada, destacado rector de la Universidad Central del Ecuador:

José Moncada era un heredero y continuador de lo mejor del pensamiento universitario latinoamericano y ecuatoriano que se había iniciado con la Reforma de Córdoba en 1918, que continuó con las banderas de la II Reforma Universitaria, en Quito, en 1969, cuyo ideólogo fue Manuel Agustín Aguirre. A Moncada le correspondió el desafío de presidir los destinos de la principal universidad ecuatoriana en medio de la década perdida de América Latina (Salgado 2008, 27-8).

Moncada señalaba que:

En una fase tan oscura como la que vive el Ecuador actual, cuando tanta falta hace la guía de un pensamiento lúcido, renovado, que sea capaz de develar la insensatez de la ideología neoliberal y del capitalismo, es indispensable que las universidades, especialmente estatales del Ecuador, vuelvan a los grandes proyectos que pugnan por la transformación de la sociedad y la afirmación de una estrategia de desarrollo autónomo. A la universidad ecuatoriana, por función y por destino, le corresponde trabajar intensamente para contribuir a hacer posible lo imposible, por mantener siempre limpio un espacio para la reflexión y la esperanza (2000, 117).

En la década de los ochenta se habían creado en el Ecuador las siguientes instituciones:

- Universidad Técnica Estatal de Quevedo en 1984.
- Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí en 1985.
- Universidad Tecnológica Equinoccial y Universidad Técnica del Norte en 1986.
- Universidad Estatal de Bolívar en 1989.

En 1984 se creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP, que tenía como tarea la organización y planificación de la educación superior en el Ecuador.

En resumen, el capítulo segundo analiza los orígenes de la universidad ecuatoriana, similares en la región, pues nace en el seno de la Iglesia católica, a la cual estuvo sujeta por varias décadas, tanto en su gestión como en la administración, como

una institución elitista, en donde indios, mestizos y negros no tenían espacio. La universidad colonial estuvo destinada a la formación de los españoles y sus hijos. Fue una institución enclaustrada, que no se relacionaba con su entorno y a la cual no le interesaba fomentar el desarrollo de la ciencia y de la cultura.

En los inicios de la época republicana la universidad ecuatoriana siguió manteniendo las características coloniales como un instrumento para mantener a las élites civiles y eclesiásticas en la cúspide del orden social de la época. La iniciativa de Bolívar de crear las universidades en la Gran Colombia daría paso a que la universidad apoye el proyecto de nación; no en vano el Ecuador surge en el salón de la Universidad Central. Esta universidad fue la que acompañó al Ecuador en sus orígenes. Por sus aulas pasaron eminentes intelectuales que en algunos casos se convirtieron en los mayores críticos de los gobiernos de turno, los cuales en más de una ocasión ordenaron el cierre de la universidad. El afán modernizador del Estado y los intereses políticos también estuvieron presentes al momento de crear nuevas universidades. Tal es el caso de la Escuela Politécnica Nacional.

La universidad ecuatoriana formó parte de los procesos políticos de la época, pues supo expresar su reclamo por la defensa de la autonomía universitaria, por el cogobierno universitario, temas que ya eran debatidos en el Ecuador inclusive antes de la Reforma de Córdoba de 1918. Cuando se dio esta reforma en Argentina, en Ecuador ya existía un proceso en camino, al que hay que reconocer el mérito.

La crisis económica y la adopción de políticas públicas que incrementaron el número de bachilleres hicieron que en los años sesenta el tema del libre ingreso a la universidad entre en debate. A ello se suma la influencia de las ideologías de izquierda. La universidad ecuatoriana se constituyó en un espacio de reflexión. El movimiento estudiantil acogía a jóvenes idealistas, defensores de sus ideas, inclusive en épocas de dictadura. En este entorno destaca el aporte de quienes pueden ser considerados impulsores del pensamiento universitario ecuatoriano, como Manuel Agustín Aguirre con su propuesta de la Segunda Reforma Universitaria; Alfredo Pérez Guerrero, quien acuñó en término de “universidad ultrajada”; y Hernán Malo, con su postulado de “ecuatorianizar” la universidad.

Capítulo tercero

La universidad ecuatoriana, etapa 1990-2000

En la década de los noventa empieza un decenio en el que buena parte del continente americano recién salía de la llamada década pérdida. A partir de 1982 la región entera se sumió en una grave crisis económica que congeló (e incluso retrocedió) los índices de progreso en algunos aspectos de índole social que la bonanza petrolera y la estabilidad en los precios de los productos agrícolas habían permitido mejorar. De acuerdo con Agustín Cueva: “Por primera vez en este siglo tenemos que hablar unánimemente de por lo menos un ‘decenio perdido para el desarrollo’ y, también por vez primera, las nuevas generaciones saben de antemano que el nivel de vida que les espera será inferior al de sus padres” (2004, 8). Durante esos años la ya escasa protección social para las mayorías más pobres disminuyó aún más. Este contexto de inesperada y dura crisis económica tuvo sus más cruentas consecuencias en la población que menos tenía.

La universidad de este período se desarrolla en un Ecuador que ha atravesado ya la etapa de la bonanza petrolera, la que generó un crecimiento inesperado del PIB, aumentó la producción industrial un 10% respecto al mismo período anterior, y que, asimismo, propició el final de la desintegración del sistema de hacienda tradicional en la Sierra. Fue el tiempo en que el Estado adoptó un papel más activo en la economía (Pareja 1986). Pero también el país estaba metido de lleno en la crisis de la deuda, es la década en la que se privatiza la mayoría de las empresas estatales en nombre del neoliberalismo.²⁸

Se abre una época de creación de un buen número de universidades particulares en un mercado con una demanda que la oferta pública ya no está en condiciones de cubrir, porque no tiene suficiente infraestructura, porque la demanda sobrepasa con mucho su capacidad instalada y, básicamente, por la tradicional incompetencia de sus gestores.

²⁸ Ocurre una parte en el Gobierno de Febres Cordero, pero quien lleva a cabo el desmantelamiento del aún escaso Estado social ecuatoriano es el gobierno de Sixto Durán Ballén.

1. Qué pasó entre 1990 y 2000

En los años noventa, tanto en América Latina como en Ecuador se tenía la influencia de las políticas neoliberales; en este entorno se inicia una nueva etapa en la vida de las universidades ecuatorianas, caracterizada por la falta de políticas públicas para la educación superior.²⁹

Hasta 1990, en el Ecuador se habían creado las siguientes universidades:

Tabla 3.
Nómina de universidades y escuelas politécnicas según fecha de creación y ubicación geográfica

n.º	Universidades y escuelas politécnicas	Fecha de creación	Provincia	Ciudad
1	Universidad Central del Ecuador	18-03-1826	Pichincha	Quito
2	Escuela Politécnica Nacional	30-08-1869	Pichincha	Quito
3	Universidad de Guayaquil	29-05-1897	Guayas	Guayaquil
4	Universidad de Cuenca	30-06-1897	Azuay	Cuenca
5	Universidad Nacional de Loja	09-10-1943	Loja	Loja
6	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	04-11-1946	Pichincha	Quito
7	Universidad Técnica de Manabí	11-11-1952	Manabí	Portoviejo
8	Escuela Superior Politécnica del Litoral	11-11-1958	Guayas	Guayaquil
9	Universidad Católica Santiago de Guayaquil	26-05-1962	Guayas	Guayaquil
10	Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	10-11-1966	Guayas	Guayaquil
11	Universidad Técnica de Ambato	18-04-1969	Tungurahua	Ambato
12	Universidad Técnica de Machala	18-04-1969	El Oro	Machala
13	Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas	21-05-1970	Esmeraldas	Esmeraldas
14	Universidad Católica de Cuenca	07-10-1970	Azuay	Cuenca
15	Universidad Técnica Particular de Loja	05-05-1971	Loja	Loja
16	Universidad Técnica de Babahoyo	08-10-1971	Los Ríos	Babahoyo
17	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	29-10-1973	Chimborazo	Riobamba

²⁹ Uno de los académicos más destacados de esta etapa es Iván Carvajal, quien en su libro *Universidad, sentido y crítica* se refiere a las posiciones de los gobiernos de la época en relación a la educación superior. Señala que el Gobierno de Borja tendía hacia posiciones que habrían impulsado consensos para mejorar la calidad a través de fondos concursables. En cambio, el siguiente Gobierno de Durán Ballén, que recibió la propuesta de reforma elaborada por el CONUEP, no tuvo ninguna iniciativa de políticas para la educación superior y más bien se acercaba a posiciones neoliberales ortodoxas. Los dos siguientes gobiernos, de los presidentes Bucarán y Alarcón, hasta la crisis que deriva en la Asamblea Constituyente de 1998, tuvieron todavía menos interés en la educación superior (2016).

18	Escuela Politécnica del Ejército	20-12-1977	Pichincha	Sangolquí
19	Universidad Técnica Estatal de Quevedo	01-02-1984	Los Ríos	Quevedo
20	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	13-11-1985	Manabí	Manta
21	Universidad Tecnológica Equinoccial	18-02-1986	Pichincha	Quito
22	Universidad Técnica del Norte	18-07-1986	Imbabura	Ibarra
23	Universidad Estatal de Bolívar	04-07-1989	Guaranda	Bolívar
24	Universidad del Azuay	23-08-1990	Azuay	Cuenca

Fuente y elaboración: Lucas Pacheco, *Simposio Permanente sobre la Universidad*. Quito: PUCE, 2011.

Además, estos años son de una gran explosión demográfica en el país: había pasado de los 3'202.757 habitantes que contabilizó el primer censo de población que se hizo durante la Presidencia de Galo Plaza Lasso, en 1950, a los 9'648.189 que determinó el V Censo de Población y IV de Vivienda que se llevó a cabo en 1990. Ese crecimiento poblacional resultaba en el área educativa en más jóvenes deseosos de estudiar. Y esto era así en gran medida porque en el país tener un título de tercer nivel era, hasta finales del siglo XX, un requisito indispensable para obtener un empleo en el área administrativa, es decir, alejaba a quien lo tenía de los talleres y de las fábricas. El aumento de la demografía era imparable. Si en un lapso de cuarenta años la población había aumentado entre un millón y dos millones entre década y década, durante el decenio que va de 1990 a 2001, cuando se vuelve a censar, el incremento fue de aproximadamente dos millones y medio.

El sector de la educación superior en esta etapa, a decir de Muga, acusa una manifiesta heterogeneidad, pues está conformado por dos niveles: en el primero están las universidades y escuelas politécnicas; en el segundo, las instituciones de carácter no universitario como institutos tecnológicos superiores y escuelas normales (1994).

Las universidades y escuelas politécnicas, es decir, las instituciones de nivel universitario son en dos terceras partes de origen estatal. Junto con las privadas o particulares creadas por ley forman un subsistema que recibe recursos fiscales por diversas vías y cuya expresión legal y práctica visible es el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), que las agrupa (11).

En este panorama, la universidad pública se presentaba como un espacio que, si bien era gratuito, tenía ciertos inconvenientes, como la politización partidista que llevaban a cabo tanto estudiantes como profesores y directivos; y, sin duda, ya entonces

se hacía notorio el problema de la masificación.³⁰ Cada vez había más jóvenes que terminaban el bachillerato y se planteaban cursar el tercer nivel como un paso obligado de esa etapa, que les permitiría progresar en lo profesional (Carvajal 2009).

Aunque desde 1984 existió un organismo estatal encargado de reglamentar la actividad de la educación superior, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), la gestión del ente no ha sido exitosa por varias circunstancias, entre estas la asignación presupuestaria, que era del 1% en el Presupuesto General del Estado: “Se consagró por primera vez el principio de que se debería invertir en la investigación” (Ayala Mora 2015c, 55). Pero en la práctica esto no se concretó en la transferencia de recursos de forma regular. El mismo autor dice que solamente durante unos años se transfirió alguna cantidad menor a lo que estipulaba la ley. Tarde y mal, en ningún año se llegó a cumplir con el 1%, lo que impidió al ente hacer algún tipo de planificación sobre el uso adecuado de esos recursos, a pesar de lo cual “se comenzaron a hacer los primeros esfuerzos de promoción de la investigación desde los organismos de dirección universitaria, a través de la presentación de proyectos (15).

Tal y como estaba planteado el funcionamiento del CONUEP, tenía una capacidad limitada de planificación, coordinación y control académico, “sobre todo si se tiene en cuenta que su composición (todos los rectores y representantes gremiales) crecía cada año con la creación acelerada de universidades y traía el problema de una membresía elevada (se llegó a los cuarenta miembros) y a una influencia cada vez mayor de la universidad privada sobre la universidad pública” (18).

A lo anterior se suma que en la década que va de 1990 a 2000 el funcionamiento del CONUEP, luego de algunos años de importantes esfuerzos por mejorar la educación superior, quedó sometido a un manejo personalista, incompetente y clientelar de aquellos funcionarios del Consejo, y de quienes estaban interesados en mantener su control.

Sin duda, el principal problema de la educación superior en ese período tenía que ver con la relación entre el Estado, el sistema de educación superior y el mercado externo. El Estado regulaba laxamente la educación superior a través de la ley, que consagraba la autonomía de las universidades y politécnicas y de financiamiento (Carvajal 2016, 172).

³⁰ Si bien era cierto que para los años 1970-1990 la matrícula estudiantil se había incrementado, no era menos cierto, como señala Carvajal citando a Brunner, que el libre ingreso había traído consigo serios problemas académicos y financieros a las universidades públicas, que sufrieron el impacto. Se produjo una alta tasa de deserción estudiantil, especialmente durante el primer año de estudios, que se estima llegó al 40% de los alumnos matriculados.

Los problemas de la universidad ecuatoriana se hacían cada vez más innegables. La proliferación de las instituciones privadas que surgieron sin ningún control y con una oferta académica de baja calidad no hacía más que evidenciar la desregulación que existía en el sistema universitario.

A inicios de los noventa existían dos extremos en el sistema universitario, cada uno con sus fortalezas y sus debilidades, las universidades públicas tenían una base democrática y de autonomía muy sentida, eran universidades luchadoras, rebeldes, contestarías, en las cuales la autonomía y la libertad de cátedra eran dos grandes referentes, había un intenso sentido por transformar la sociedad, de utopías en el buen sentido, pero con la debilidad de saber ser parte de una politización partidista. Por su lado, las universidades privadas³¹ empresariales cuya fortaleza era su mayor agilidad en los procesos de gestión, tenían más ejecución en su acción, captaron un sector estudiantil que veía una alternativa de educación frente a la politización que se daba en las universidades públicas. La debilidad de las universidades privadas fue la visión de negocio que tuvieron con la educación superior (Vega 2015).

Eran los años en los que los estudiantes de la universidad pública tenían que salir a la calle a enfrentarse con la policía, en las recurrentes huelgas; por tanto, sí había un público que buscaba una alternativa a esa situación. Al respecto, Pacheco señala que:

Una nueva época se inicia en la universidad ecuatoriana en los años 1990 a propósito de la instauración de las políticas neoliberales que, entre otras cosas, propiciaron la fundación y rápido crecimiento en número de universidades, particularmente instituciones privadas. Se produce una mercantilización de la educación superior y un debilitamiento tanto de las instituciones universitarias y politécnicas existentes como de la acción de los organismos de dirección y coordinación de la educación superior (2013, 40).

El incremento de universidades privadas y del número de carreras que se ofrecían “no redundó en una mejor calidad de los servicios universitarios”. El efecto fue exactamente el contrario: se provocó un deterioro en la calidad de la educación superior ecuatoriana. Las nuevas universidades privadas surgieron, en algunos casos, a partir de intereses políticos y económicos que no tenían como fin la calidad educativa. Se ofertaban carreras para obtener mayores ingresos económicos para los dueños de las universidades, sin analizar la función que estas cumplirían en el desarrollo económico del país. Era el neoliberalismo introduciéndose en una nueva área de lucrativo negocio (Pacheco 2011).

Por lo demás, en toda América Latina la oferta privada de educación superior es amplia en esta década; el sector privado le gana terreno al público, debido a varios

³¹ Las universidades privadas tuvieron sus inicios en las católicas, que nada tenían que ver con las privadas empresariales que empezaron a surgir.

factores, el primero de ellos es la escasez de plazas, pues la masificación y la politización habían hecho imposible que surgiera una administración que solucionara los problemas de infraestructura y de contenido del currículum. Otro elemento que jugó en contra de la universidad estatal, es necesario decirlo, fue la falta de voluntad política para legislar a favor de la educación pública (García 2007).

Es importante también tener en cuenta que este es un período en el que la ideología neoliberal en lo económico se toma el Estado en toda la región, con especial énfasis en Ecuador:

Para entender la manera cómo se extiende la corriente neoliberalista es necesario hacer referencia a la lógica del sistema capitalista; según la cual, a mediados de siglo XX, por conveniencia del capitalismo (“liberalismo económico”), comienza a manejarse la tesis de la participación (no intervención) del Estado, como ente que conscientemente favoreciera la continuidad del modelo económico capitalista como necesario para desarrollar la economía de un país (630-1).

Carmen García Guadilla señala que:

La tesis neoliberal contradice las ideas del liberalismo (que pueden sintetizarse en la negación de la presencia del Estado en muchos sectores), al exigir que el Estado se hiciera responsable de gran parte de los gastos que generaban actividades económicas, como la minería, y que dejara en manos del sector privado áreas que daban mayores beneficios, bajo el pretexto de que la empresa privada era la que debía crear el empleo. Esa fue la ideología que se puso en práctica en la educación superior en todos los países de América Latina. De tal forma que la consecuencia fue que el Ecuador pasó de menos de 20% de matrícula privada en 1985 a casi el 40% diez años después, en un contexto latinoamericano en el que Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y República Dominicana alcanzaban cotas de matrícula privada de más del cincuenta por ciento (2007).

Es indudable que la proliferación de las universidades privadas no solo fue consecuencia de las falencias en el orden académico y político que caracterizaban a varias de las existentes en la oferta pública, sino que –de alguna manera– constituyó una respuesta a los estímulos propiciados por el Estado en favor de la empresa privada. Sobre todo, era una oportunidad para aprovechar un nicho en el que se podían realizar negocios rentables, promocionando en la universidad que el libre mercado sería la estrategia que permitiría afrontar el incremento de las demandas de matrícula universitaria (Pacheco 2013).

Sobre el particular, León Roldós³² señala que:

³² Fue rector de la Universidad de Guayaquil entre 1994 y 2004.

Faltó visión a las autoridades para enfrentar los problemas universitarios, y así, el deterioro de los años setenta llegó a los ochenta y se incrementó en los años noventa. Muchas universidades se convirtieron en esos años en centros políticos en donde no existía gestión académica sino gestión política con dos fines: el primero era fortalecer políticamente a los dirigentes universitarios, el segundo desprestigiar a la universidad pública para permitir el apareamiento de nuevas universidades privadas (2015, entrevista personal).

Lo que describe Roldós es la clásica estrategia neoliberal que sigue dando resultados hoy en día, pero que en el país contó con gobiernos de empresarios decididos a sacar al Estado de sus negocios.

Antes de 1990 asumió como presidente del CONUEP Guillermo Falconí Espinosa, rector de la Universidad Nacional de Loja, y como secretario general del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) se designó a Iván Carvajal Aguirre, de la Universidad Central del Ecuador.³³ Por entonces el CONUEP se encontraba realizando un diagnóstico integral de las universidades.³⁴ Una de las acciones que realizó y concluyó, en noviembre de 1990, fue la “Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas”, que evidenció la situación que se vivía (Carvajal 2015, entrevista personal).

El tema de la evaluación de universidades ecuatorianas era prácticamente nuevo y generó malestar en el ambiente universitario. Las conclusiones de esta evaluación no tuvieron difusión, señala Carvajal. Esta situación es entendible, ya que a las universidades no les interesaba transparentar su situación³⁵ ni rendir cuentas, argumentando para ello la autonomía universitaria.

El CONUEP resolvió que fuera ejecutado por consultoría externa, con la dirección de Lucas Pacheco y la participación de un equipo multidisciplinario. El Ing. Alfonso Aulestia asumió la coordinación de las encuestas, Pacheco integró un equipo multidisciplinario de 143 personas, además, el CONUEP integró la “Comisión de

³³ En entrevista realizada a Iván Carvajal, el 6 de agosto de 2015, señaló que en el período de Rodrigo Borja se dio un hecho significativo: uno de sus ministros, Jorge Gallardo, pidió asistir todo un día a las reuniones de rectores para plantear un proceso en donde se establezcan normas en los concursos de fondos para los proyectos de las universidades. En cuanto al financiamiento y apoyo a la investigación, Iván Carvajal señaló que hubo fondos para investigación en los gobiernos de Febres Cordero, Borja y Durán Ballén. El CONACYT distribuyó los fondos universitarios, fue una época en que hubo dinero para el desarrollo de universidades e investigación. El problema surgía porque no había reglas de juego claras para la entrega de fondos por concurso.

³⁴ Para realizar este diagnóstico se conformó una comisión conformada por representantes del CONUEP, de la Universidad Central y de la Escuela Politécnica Nacional.

³⁵ Esta sería una primera evaluación a las universidades ecuatorianas. Sus resultados y conclusiones quedaron en secreto, pues las autoridades se resistieron a la difusión. Incluso algunos de los archivos permanecían en el sótano del edificio y en un aguacero se perdieron, lo cual pone de manifiesto el poco o ningún interés que tenía la evaluación universitaria para entonces en el Ecuador.

Seguimiento del Proyecto”, presidida por el Ing. Rubén Orellana Ricaurte, e integrada por Ing. Othón Cevallos, Dr. Rodolfo Rodríguez, Sr. Flavio Mora (representante estudiantil) e Ing. Iván Moreno, secretario. Esta Comisión contó con el apoyo técnico del Departamento de Planeamiento y Coordinación Universitaria y de los otros departamentos del CONUEP (Ecuador Universitario 2011).

En junio de 1990, Guillermo Falconí concluyó su período como presidente del CONUEP e Iván Carvajal como secretario. En ese año fue electo como nuevo presidente Teodoro Coello Vásquez, rector de la Universidad de Cuenca, y fue designado Gonzalo Muñoz como nuevo secretario general.³⁶

Al año siguiente, exactamente en junio de 1991, fueron aprobados los contenidos del informe final de la evaluación,³⁷ que constaba de cuatro volúmenes.³⁸ En este se señalaba principalmente la falta de articulación de los procesos de investigación, por la forma en que se desarrollaba la actividad académica, ya que en las universidades solo existían institutos y centros pequeños y relegados que se dedicaban a la investigación, en los cuales no trabajaban los mejores académicos (EC CONESUP 2015, 37). Se evidenció la falta de articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (197).³⁹ Esta evaluación, si bien no tuvo mayor difusión en esos años, serviría de base para futuros informes y evaluaciones que desarrollaría el CONUEP.

En 1992 se aprobó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (LUEP), que en su artículo uno “define a estas entidades como personas jurídicas autónomas, sin

³⁶ Diario *El Comercio*, del viernes 1 de junio de 1990, señalaba que fueron 16 de los 23 miembros del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas quienes asistieron a la contienda electoral. Coello, expresidente de la Comisión para la Investigación Científica y Tecnológica del Consejo, aparece como continuador y afirmador de los proyectos que el CONUEP viene realizando. Los electores tuvieron que decidir entre Tiberio Jurado, Antonio Pozo y el actual presidente, decía el periódico.

³⁷ El informe de esta evaluación fue publicado nuevamente por el CES en el año 2013, dentro del proyecto de rescate de la memoria de la universidad ecuatoriana.

³⁸ En el volumen uno constaba un esbozo histórico de la universidad ecuatoriana y en la segunda parte sobre la universidad y la sociedad ecuatoriana. El volumen dos sobre la universidad y la sociedad ecuatoriana. El volumen tres hacía referencia a la evaluación académica y en el cuarto estaban los anexos.

³⁹ El informe señaló que en el desarrollo de las investigaciones no se establecen nexos suficientes con las otras actividades académicas y, en general, sirven muy poco para el fortalecimiento institucional por el aislamiento con el que se las realiza; [...] el investigador tiene un estatus subalterno en las mayoría de universidades del país, y en varias de ellas forma parte del personal administrativo; los investigadores en general no participan en las instancias directivas máximas de la universidad, lo que limita o impide la formulación y el fortalecimiento de políticas y programas de investigación y la valoración académica adecuada de la labor investigativa; los estímulos para realizar investigación son prácticamente inexistentes en las universidades. Se dan tan solo acciones aisladas que nacen de la iniciativa de ciertos dirigentes académicos que comprenden la importancia de esta actividad o que tienen experiencia investigativa (EC CES 2015, 198).

finés de lucro, y las facultades para, entre otros aspectos, otorgar, reconocer y revalidar en forma privativa grados académicos y títulos universitarios” (Muga 1994, 19).

En lo que tiene que ver con la creación de universidades y escuelas politécnicas, o la de extensiones de las instituciones ya existentes, la LUEP establece la necesidad de una ley y dispone el cumplimiento de una serie de requisitos, que después de que el CONUEP compruebe, permitirían a las personas interesadas proponerlo ante las autoridades, que decidirán si son o no autorizadas las nuevas entidades o la apertura de sedes de las que ya funcionan. Los requisitos, que constaban en el artículo 7, exigían tener tres especialidades académicas como mínimo y demostrar con datos la existencia de un número de bachilleres alto y suficiente en la región o provincia; asimismo, debían probar la existencia de una cantidad suficiente de docentes cualificados; presentar planes, programas, mallas curriculares de cada carrera y un estudio presupuestario. Para la autorización de una institución privada se debía demostrar (mediante la documentación respectiva) que se contaba con la capacidad económica para llevar adelante la iniciativa (Muga 1994).

Si bien durante esta década se dieron algunos acontecimientos en el sector de la educación superior en el Ecuador, lo que caracteriza a la mayor parte del período estudiado en este capítulo es la inacción de las autoridades. Como sostiene Rojas: “no es sino hasta 1998 en que la Nueva Constitución Política del Ecuador integra varios temas con la finalidad de resolver la problemática universitaria existente” (2011, 63). Esta Constitución sienta las bases para la elaboración de una nueva Ley de Educación Superior (puesta en vigencia en 2000), mediante la cual se crea el CONESUP, que viene a reemplazar al CONUEP.

2. Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI

Durante este decenio se desarrolla uno de los eventos más importantes de análisis y revisión del sector de la educación superior en el país, el proyecto “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI”, que tiene sus antecedentes en debates, reflexiones y estudios anteriores que se hicieron tanto desde el ámbito puramente académico como desde la administración estatal. En el sector público fueron varios los intentos de análisis y diagnósticos, uno de los más importantes fue el que llevó a cabo el CONUEP en 1987: “El estudio estuvo a cargo de un grupo de investigadores

universitarios dirigidos por el economista Lucas Pacheco, profesor de la Universidad de Cuenca” (Carvajal 2016, 164). Este diagnóstico iba a tener utilidad en el futuro.

Otro acontecimiento que sirvió de precedente y que puede catalogarse como un intento de estudio y comprensión de la realidad de la educación superior en el país es el seminario que organizó el mismo CONUEP, titulado “La universidad ecuatoriana y el desarrollo nacional”. En él participaron rectores, profesores, políticos y representantes del sector privado de la economía con el objetivo de debatir cuáles eran las funciones que debía asumir la universidad ecuatoriana en la sociedad y cuáles eran las reformas y los cambios que el sector requería (Carvajal 2016).

A partir de las conclusiones de estos y de otros trabajos similares, el CONUEP propone, en 1992, la ejecución del proyecto “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI”, en el que participó también el Ministerio de Educación y Cultura a través del proyecto MEC-BIRF-EB/PRODEC. El propósito principal de este proyecto fue cumplir las responsabilidades que en materia de educación fijan la Constitución de la República y la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de lograr el mejoramiento y la planificación del sistema educativo a nivel nacional, además de perfeccionar sus objetivos generales. Para ello se constituyó la Comisión Mixta, a la cual se le encomendó elaborar, como proyecto central, “una propuesta de avance cualitativo e integral del sistema educativo nacional, la cual deberá considerar los condicionamientos y componentes de la educación en sus diversos niveles” (EC CONUEP 1993, 22).

El CONUEP, en un Boletín informativo de julio de 1993, sostiene que la “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI” tiene el propósito de “formular líneas de desarrollo de las universidades ecuatorianas frente a la situación actual” (1). Después de los diagnósticos realizados, el Consejo se embarca en el mencionado proyecto con dos objetivos fundamentales:

1. Preparar el perfil del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas, PLANUEP, que contenga propuestas para el cambio y fortalecimiento de esas instituciones, a través del mejoramiento académico que logre eficiencia y equidad; el estímulo a la investigación científica y tecnológica; el mejor aprovechamiento de los recursos que destina la sociedad a la educación superior; la correspondencia con las demandas de servicios y producción para el desarrollo nacional.
2. Desarrollar un amplio debate nacional sobre la misión de la universidad ecuatoriana frente a los retos que plantea la actual situación del país y del mundo, en el que participen, a más de los sectores universitarios, los organismos gubernamentales, el Congreso Nacional, las organizaciones sociales y los medios de comunicación colectiva (1).

Lo que se pretendía era involucrar a la mayor parte de la ciudadanía en un debate que le compete al conjunto del país, pues en la educación se dirime la clase de sociedad que se construye. El debate se lleva a cabo tanto en el ámbito académico como en el mediático; en el primero, con los estudios que se encargan a expertos (nacionales y extranjeros) y de seminarios a los que se invitaba a la prensa, y que se promocionaban por esta misma vía. Los temas de estos eventos eran:

1. Relación Estado-universidad.
2. Relación entre los sectores productivos y la universidad.
3. Desarrollo científico-tecnológico y la universidad.
4. Mejoramiento de la calidad académica.
5. Gestión y planeamiento de la universidad.
6. Costos y financiamientos de la educación superior.
7. Evaluación y acreditación.

Tal era el interés del CONUEP en colocar en el debate público a la universidad ecuatoriana, que en marzo de 1992 presentó el proyecto oficialmente a la prensa, en un acto al que acudieron representantes de periódicos, estaciones de radio y de televisión, quienes participaron activamente con sus opiniones y consultas. En su intervención el presidente del Consejo manifestó que “enfrentar con nuevas alternativas científicas y tecnológicas el reto del nuevo siglo constituye la proyección fundamental de la educación superior dentro de un proceso de cambio y transformación” (EC CONUEP 1993, 2). La prensa colaboró cubriendo los eventos a los que la invitaban, escribiendo artículos de opinión y análisis y editoriales sobre la cuestión educativa.

La jefatura del proyecto “Misión de la universidad para el siglo XXI” fue encargada, desde junio de 1992, a Iván Carvajal Aguirre, y contó –entre otros antecedentes– con los resultados del estudio “Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas”. Iván Carvajal señalaba:

Uno de los objetivos fundamentales del proyecto es el desarrollo de un amplio debate nacional sobre la educación superior del Ecuador, que permita identificar sus grandes problemas y plantear alternativas; que conduzca a un reconocimiento de las demandas que plantea la sociedad a la universidad en las nuevas condiciones económicas, sociales, tecnológicas, científicas, políticas y culturales; que posibilite generar compromisos sólidos y voluntad nacional para llevar adelante transformaciones sustanciales en la estructura universitaria, a fin de configurar una educación superior de calidad, vinculada profundamente a su medio y que sea factor decisivo del desarrollo nacional (EC CONUEP 1993, 22).

Este proyecto proponía cambios en la universidad ecuatoriana a través de la formulación de líneas de desarrollo y de impulsar un debate sobre su futuro. En los antecedentes del proyecto se señala que:

El CONUEP ha realizado varios estudios de diagnóstico sobre algunos aspectos de las instituciones universitarias y politécnicas, que permiten identificar los principales problemas y logros de la actual estructura universitaria; estos estudios constituyen un importante punto de partida para proponer cambios en la universidad ecuatoriana (18).

Entre los expertos que participaron en el proyecto había personalidades nacionales⁴⁰ e internacionales. En el segundo grupo se encontraba el sociólogo chileno José Joaquín Brunner, especialista en temas de educación:

Brunner recoge de modo sistémico algunos de los principales problemas de la educación superior ecuatoriana que habían sido señalados en el estudio dirigido por Pacheco y en varios informes del CONUEP, y los compara con los problemas detectados en estudios dedicados a la situación universitaria en otros países de la región latinoamericana (Carvajal 2016, 165-6).

Un aspecto sobre el que el chileno apuntó importantes conclusiones es la relación entre el sistema de educación superior y el Estado, analizada desde la legislación y el financiamiento. Un punto significativo que considerar es que para esta etapa en el Ecuador existía una ausencia de políticas gubernamentales para la educación superior, a diferencia de otros países de la región. Carvajal señala que el rol del Estado ecuatoriano se limitaba al financiamiento de las universidades y escuelas politécnicas a través del presupuesto del Estado, a las subvenciones a determinadas universidades particulares, a los fondos del CONUEP y a la provisión de fondos para investigaciones mediante presupuesto estatal (166).

El proyecto en cuestión planteaba una estructura para el debate nacional sobre la misión de la universidad ecuatoriana: la modernización y la transformación de la universidad, las tendencias de la actualidad y el cambio universitario, que deben inscribirse en las reformas estructurales de la sociedad ecuatoriana y la metodología del debate⁴¹ (EC CONUEP 1993, 20).

⁴⁰ Entre ellos se contaba a dos exvicepresidentes: León Roldós y Blasco Peñaherrera; el expresidente del Congreso Nacional, Raúl Baca Carbo; y el titular del Ministerio de Educación del gobierno en funciones, Alfredo Vera.

⁴¹ Dentro de estos puntos se especificaba: los cambios en la organización social y las transformaciones universitarias; la universidad como agente y ámbito de cambios permanentes; el problema universitario es siempre un problema nacional; los problemas originados en la estructura institucional universitaria; los efectos de los cambios de la estructura social en las instituciones

El resumen del “Informe final del proyecto” se publicó en 1992; este señalaba como tarea principal preparar el perfil del plan de desarrollo de las universidades y escuelas politécnicas que propondrá el CONUEP a dichas instituciones, a la comunidad académica, al Gobierno nacional, a otras instancias estatales y a la sociedad, con el criterio de que el fortalecimiento de la educación superior es un aspecto fundamental y a la vez un soporte del desarrollo nacional (18).⁴²

El estudio completo fue dado a conocer a los medios en julio de 1994, y en un artículo que analiza el tema en el ya desaparecido diario capitalino de circulación nacional *Hoy*, se cita un fragmento del informe presentado por el CONUEP:

En los documentos finales del proyecto que acabamos de entregar ya no se hace un diagnóstico ni la ubicación de problemas, se plantean un conjunto de propuestas al Estado, al sector universitario y, en general, a la sociedad. Partimos de considerar que en este caso lo que cuenta es la decisión política y que el ejercicio del gobierno debe estar íntimamente relacionado con el de las universidades, cada parte asumiendo sus responsabilidades (Hoy 1994).

Es importante señalar que la principal falencia que se halla en los documentos finales del proyecto que se entregaron está el que no se hiciera un diagnóstico en el que se ubicaran, de manera precisa y detallada, los problemas, puesto que, tal como relata la cita del desaparecido diario *Hoy*, más bien se planteó un conjunto de propuestas dirigidas al Estado, a la universidad y a la sociedad. Aunque, y no obstante el fallo señalado, fue en el proyecto “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI” donde por primera vez se enfocaron los problemas de la educación superior con seriedad. Su novedad se reflejó en los enfoques diversos que consultores nacionales y extranjeros daban sobre el tema, los primeros refiriéndose casi exclusivamente a la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje y los otros a la evaluación de las instituciones universitarias en su globalidad o a sus programas de enseñanza.

universitarias; las tendencias históricas y estructurales y sus efectos en la educación superior; corresponsabilidad social en el campo universitario; los cambios de la universidad deben inscribirse en las reformas estructurales de la sociedad ecuatoriana; la creación de consensos para impulsar transformaciones en la educación superior.

⁴² Desarrollar un amplio y democrático debate nacional sobre la misión de la universidad ecuatoriana frente a los cambios que se operan en el país y en el mundo como efecto de las nuevas condiciones de los mercados, de las tecnologías, del conocimiento científico, de las transformaciones políticas y sociales a nivel global. Considerar los resultados del debate así como las recomendaciones que formulen expertos en problemas de la educación superior en la formulación de los lineamientos del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas y, con base en ellos, elaborar el Libro Blanco de la Educación Superior Ecuatoriana, que debe contener una descripción de los principales problemas y propuestas y recomendaciones para que el Gobierno del Ecuador y el sector universitario puedan impulsar acciones destinadas al mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema de educación superior.

Para Iván Carvajal, el principio de autonomía que rige desde 1925 en las universidades ecuatorianas ha sido visto y aprovechado únicamente en el sentido de que las universidades se gobiernen a sí mismas y de que sus predios (como cualquier propiedad privada) no puedan ser invadidos por las autoridades. Sin embargo, Carvajal considera que esa autonomía debe empezar a ser vista como “una condición indispensable para la búsqueda de la verdad y para la creación de conocimientos que lleva consigo un correlato fundamental: la responsabilidad social de la universidad” (2015, entrevista personal). Por esta razón, el estudio sugiere la creación de un sistema de evaluación y acreditación de las universidades, el que en un primer momento sería voluntario, pero que poco a poco se iría convirtiendo en un requisito inexcusable para todas.

En la presentación del informe final⁴³ que realizó el presidente del CONUEP, Teodoro Coello señalaba las acciones urgentes:

1. Formar una comisión designada conjuntamente por el presidente de la República, el presidente del Congreso y el CONUEP para preparar un proyecto de reforma a la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas o, incluso, un proyecto para una nueva ley.
2. Encargar al CONUEP, en vinculación con el CONADE y con el apoyo técnico del INEC, la realización de un censo de docentes, estudiantes y trabajadores de todas las universidades y escuelas politécnicas, a fin de iniciar el Sistema Nacional de Información Universitaria. Junto con ello, el MEC debería realizar un proceso similar en los institutos post-secundarios que están bajo su jurisdicción.
3. Constituir una comisión nacional de vinculación entre los sectores productivos, las universidades y escuelas politécnicas y las instituciones estatales relacionadas con el fomento de esa vinculación. El gobierno parece haber asumido positivamente estas propuestas, con la única condición de que en la comisión que se conformaría para reformar la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas se incluya al Consejo Nacional de Modernización CONAM (EC CONUEP 1993, 20).

Este informe final se denominó “Perfil del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas” (PLANUEP), en el cual se proponía un nuevo posicionamiento estratégico de la universidad en la sociedad y un encuentro de las instituciones universitarias con la nueva misión que debían cumplir con miras al nuevo milenio, la implementación de un mecanismo de rendición social de cuentas constituido por el Sistema de Evaluación y Acreditación Universitaria (20).

El PLANUEP presentó su planteamiento en forma de cinco “nudos críticos”, los que la universidad ecuatoriana debía resolver para romper su estancamiento y enfrentar los desafíos del nuevo milenio.

⁴³ Este informe fue publicado el 31 de julio de 1994.

Estos nudos eran:

- Insuficiente vinculación de las universidades y escuelas politécnicas con el medio externo.
- Insuficiente calidad de la actividad académica universitaria.
- Baja calidad de la gestión.
- Insuficiencia de recursos económicos.
- Carencia de un sistema de rendición social de cuentas (21).

En mayo de 1993 el CONUEP organizó el seminario “Relación entre el Estado y la universidad”, que se desarrolló en Quito, evento que fue parte del proyecto “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI”, acontecimiento en el que se trataron temas como la autonomía universitaria, la Ley de Universidades y el financiamiento de las instituciones de educación superior. De este evento se recogieron las ponencias presentadas en las memorias, y es uno de los pocos materiales sistematizados que se conservan del debate universitario de la época.

León Roldós Aguilera, exvicepresidente de la República, participó de este seminario con una ponencia sobre el “Papel de la autonomía universitaria en el desarrollo de la educación superior”, que es un importante estudio de revisión histórica de la normativa de las universidades ecuatorianas desde 1826, destacando la importancia de la autonomía universitaria durante este camino (1993).⁴⁴

En la presidencia del CONUEP de Teodoro Coello, el proyecto “Misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI” tuvo el completo apoyo, elemento que es importante destacar porque se estaba diseñando el rumbo para la universidad ecuatoriana. Los esfuerzos de Coello se dirigieron a consolidar la relación entre universidades y se impulsó la relación universidad-sociedad para el fortalecimiento de actividades en común. Teodoro Coello fue reelecto presidente del CONUEP en junio de 1992 por dos años más, terminando su período en 1994. Hasta allí llegó el apoyo al proyecto y concluyó una forma de gestionar el ente implicándose en el debate y en los acontecimientos.

3. Propuesta de reforma

En 1992 Enrique Ayala Mora, quien entonces era diputado del Congreso ecuatoriano, realizó una propuesta de reforma a la ley universitaria, en la que señalaba

⁴⁴ Esta ponencia fue publicada en un libro con el nombre *Autonomía Universitaria* en 1993, y es uno de los materiales que aún se mantienen sobre el debate de esos años.

que los principios rectores de la propuesta son los mismos que la universidad ecuatoriana ha desarrollado a lo largo de su historia; estos son:

- Defensa de la autonomía.
- Mantención del cogobierno.
- Democratización de la enseñanza.

Planteaba que una universidad cerrada no es democrática, pero una universidad sin recursos de selección y elevación del nivel académico simplemente no es universidad. Sobre la autonomía universitaria proponía:

El principio de la autonomía universitaria fue aceptado ya hace muchos años en nuestra Historia Legislativa. El proyecto lo respeta en todas sus dimensiones. No se alternan las normas de elección de dignatarios, las reglas mínimas para cogobierno, las garantías presupuestarias y fiscales; pero se da mayor papel a la coordinación y planificación en la creación de universidades y las políticas de admisión (Ayala Mora 1993, 27).

Por ello, el proyecto de reforma proponía la implementación de un mecanismo de selección que respete el ser democrático de los centros de educación superior, pero establecía:

Un mecanismo básico de selección mediante una prueba que permitirá no reducir radicalmente la matrícula universitaria, sino racionalizar el ingreso a las diversas carreras, según las necesidades y posibilidades de docencia. Un curso de nivelación de al menos un semestre académico que permita a los aspirantes igualdad de condiciones para enfrentar posteriormente la respectiva carrera y ayuda a la orientación vocacional (13).

Un curso de nivelación que llene los vacíos que la secundaria, y en algunos casos hasta la primaria, han ido dejando a lo largo de los doce años que el estudiante pasaba en ese tiempo en el sistema educativo de primer y segundo niveles. Igualdad de condiciones, por tanto, relativa al bagaje de conocimientos que los jóvenes deben tener al llegar a ese nivel. Además, señalaba:

Se ha afirmado que la puesta en vigencia de la disposición del proyecto de ley que limita la posibilidad de creación de nuevas universidades es antidemocrática. Democratizar no es hacer una universidad en cada cantón o parroquia y luego constar que esos centros no cumplen mínimos estándares y arrojan centenares de profesionales del nivel más deplorable. Democratizar es permitir una educación universitaria razonable y de creciente nivel a todos los estudiantes que cumplan requisitos mínimos, sin discriminaciones étnicas, sociales o religiosas. Para ello es preciso concentrar los recursos más bien que dispersarlos; mejorar las universidades existentes más bien que multiplicarlas.

Que el tipo de universidades privadas que se comenzaron a crear en el Ecuador no se abrieron con un criterio de desarrollo científico, atendiendo a las necesidades

nacionales, sino de acuerdo al mercado y a sus posibilidades de cobro de pensiones. Por ello no pasan de ser centros profesionalizantes y no verdaderas universidades. Tampoco conviene aceptar la idea de que estas instituciones fueron de buen nivel académico, ya que como en varios países de América Latina el negocio de vender títulos al peor nivel académico continuaba (15).

No obstante lo acertado de la propuesta de reforma a la ley, que hacía planteamientos basados en la realidad de la educación superior en el país, esta no fue aceptada y no se tramitó en el Congreso, con lo cual se continuaba con la normativa que permitía la desregulación universitaria. Podría decirse que el negocio al que aludía el autor continuó porque los intereses económicos de los propietarios fueron más importantes que la necesidad y la urgencia de racionalización del sector que proponía Ayala Mora.

4. Etapa de desregulación universitaria

El 4 de agosto de 1994 el CONUEP elige como presidente a Medardo Mora, rector de la Universidad Laica Eloy Alfaro, de Manabí, y como secretario a Darío Moreira. Mora permaneció en el cargo por siete años, ya que fue reelecto en 1996. Cuando asumió la presidencia del CONUEP se enfocó en responsabilidades de carácter administrativo, a diferencia de las anteriores presidencias, que centraban sus funciones en la misión del CONUEP. En su etapa se dejaron de lado las labores de planificación y fortalecimiento de la educación superior en el Ecuador, en tanto que los secretarios generales eran responsables del trabajo de apoyo a las comisiones del CONUEP y de la dirección y administración de la Secretaría General (Ecuador Universitario 2011).

Ante este cambio en el enfoque administrativo, el trabajo que hasta ese entonces había desarrollado el CONUEP se detuvo. Todos los planes y propuestas de reformas que se desarrollaron hasta la fecha se archivaron. El Consejo, durante este período, se limitaba a tareas administrativas y a cumplir con las fechas de elecciones de nuevas autoridades. Este fue un momento realmente crítico, en el que no hubo ningún control de las universidades ecuatorianas. Debido a ello, los intereses mercantilistas de las universidades se fortalecieron, ya que la situación del sistema universitario había desbordado la capacidad de planificación del CONUEP.

Mientras el CONUEP no cumplía con su misión de administrar y controlar, el sector privado de la economía aprovechaba la ocasión y conseguía instalar universidades sin ningún control, lo que se hacía –pese a todo– basado en la normativa

existente, que se dio a partir de la interpretación interesada de la ley con fines mercantilistas. La ley señalaba que:

Las universidades y escuelas politécnicas serán creadas mediante ley expedida por la Cámara Nacional de Representantes, previo *informe* del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (EC 1982).

Para crear una universidad o escuela politécnica –decía la ley en su artículo 7– debían cumplirse determinados requisitos. Expresados en forma sintética:

- a) justificación de que existen demandas sociales, por lo menos para tres carreras;
- b) la existencia de suficiente número de estudiantes a matricularse;
- c) justificación de la existencia de un número adecuado de docentes;
- d) presentación de los correspondientes planes académicos;
- e) presentación de los planes presupuestarios;
- f) para el establecimiento de instituciones particulares demostrar que se dispone de los recursos necesarios (EC 1982).

La Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas solicitaba solamente un informe, no un informe favorable, por lo que se convirtió en un simple requisito, uno más, ya que muchas universidades en esa época se crearon a pesar de tener un informe desfavorable, de lo cual se concluye que, si la ley hubiese sido más específica, se hubiera impedido la creación de un buen número de universidades y politécnicas que no cumplieran con requisitos mínimos de calidad. Sin embargo, la justificación para la creación de instituciones de educación superior fue la creciente demanda. Aprovechando el contexto de crecimiento de la demanda, y sin discusión adecuada sobre su pertinencia o calidad, el antiguo Congreso Nacional se dedicó a la distribución de autorizaciones de funcionamiento de universidades como prebendas.

El contexto de extrema debilidad institucional durante este período, y la notoria ausencia de mayorías legislativas de los gobiernos de turno hicieron del Congreso el lugar de la negociación y de los pactos de las élites del país. En el marco de esta realidad se debe entender la dinámica prevaleciente de “repartición de universidades” y de un Congreso Nacional que se tornó fábrica de universidades (Long 2015, 12).

De todos estos manejos políticos oportunistas y carentes de visión de país y futuro iba a surgir una realidad que iría en desmedro de la sociedad toda, y es que a partir de aquí un sector universitario sin regulación alguna comenzó a crecer desaforadamente, a hacer una oferta académica que dependía de un *marketing* bastante barato y, además, desorientador.

Varios congresistas consiguieron, incluso, un honroso retiro de la esfera legislativa mediante la creación de nuevas universidades. El congresista regresaba a su territorio con la consecución de un enaltecimiento del estatus de su ciudad y provincia, dotando de prestigio y reconocimiento histórico a un pueblo tratado injustamente por el centralismo quiteño, guayaquileño o cuencano. De allí a que el promotor de la creación de la universidad se volviera luego su rector, solo mediaba un paso. Algunos llegaron incluso a conferirse posgrados de la institución que habían creado desde el Congreso y dirigido desde el rectorado (12-3).

Gustavo Vega, por su parte, manifiesta que el Congreso empezó a crear universidades con la misma irresponsabilidad que antes creaba cantones. Debido a ello ese desbalance fue incontrolable; “sin embargo, hay que ser crítico con lo que ocurría en el sector público, en donde había facultades que trabajaban penosamente, eran una vergüenza para la universidad, algunas facultades de universidades grandes ejercían de feudo político partidista y hay que decirlo honestamente” (2015, entrevista personal). Por ello, la oferta privada se convirtió para muchas familias en la alternativa de instrucción superior de sus hijos e hijas. La universidad pública había conseguido instalar en la psique colectiva una imagen de conflictiva.

Consiguieron perennizarse en el cargo, señala Long, porque estos eran puestos políticos, es decir, la universidad pública la manejaba el gobierno de turno, poniendo funcionarios y sacando a quienes no habían tenido la precaución de obtener un nombramiento que dure toda la vida. La universidad privada, en cambio, tuvo otra dinámica, al ser una empresa con fines de lucro: lo que precisaba de los gobiernos es el permiso de funcionamiento y libertad para hacer lo que les resultara más rentable, esto es, desregularización, según rezan los dogmas del neoliberalismo. Y la gestión de estos rectores que provenían de la vieja política caudillista y clientelar, por supuesto y como era de esperarse, no fue constructiva (2015).

La creación de universidades públicas durante el auge neoliberal respondió, entonces, al fortalecimiento de lógicas electoreras y clientelares, a la consolidación del promotor del proyecto como cacique y benefactor local, y a la reproducción del poder de élites regionales que supieron aprovechar la importante carga simbólica de acceso a la modernidad que significa la llegada de la universidad a regiones históricamente discriminadas, lo que fortaleció una suerte de *coronelismo* universitario de provincia. La competencia por captar a un número cada vez mayor de estudiantes se plasmó, además, en el crecimiento exponencial de la oferta de carreras y programas. Dotadas de aquella visión mercantil de la educación superior y desplegando estrategias agresivas de *marketing*, las universidades empezaron a ofertar carreras con nombres cada vez más extravagantes, y a menudo sin ningún asidero académico. Se buscó, para seducir al “estudiante-cliente”, que los nombres de las carreras aludieran a un alto grado de especialización, que haga fantasear a los futuros estudiantes, sus padres y familiares, sobre su futura profesión. Se abusó, por otro lado, del título de “ingeniero”, porque en el

imaginario social la palabra “ingeniero(a)” llegó a ser dotada de mayor prestigio que la palabra “licenciado(a)”, incluso en ámbitos muy alejados del campo tradicional cubierto por las ingenierías (15).

Las universidades se negaron a ser controladas por un organismo integrado desde el propio sistema universitario. “Tuvieron un representante legítimo de la mediocridad, Medardo Mora, un rector mediocre de una universidad que venía de un origen oscuro, que comenzó siendo privada y pasó a ser pública en el camino, que logró representar a rectores de universidades mediocres públicas y privadas y que se apoderó de la presidencia del CONUEP”. Medardo Mora, señala Ayala Mora, fue el representante de la tendencia que no regulaba nada porque lo que garantizaba es que no hubiera regulación, que no hubiese control, que haya reparto arbitrario de fondos, que haya nombramientos a dedo por clientelas, por cuotas políticas (2019, entrevista personal).

En el siguiente cuadro se muestra el incremento de universidades y carreras durante los años 1989-2008.

Tabla 4.
Incremento de universidades y carreras, etapa 1989-2008

El desarrollo institucional de la universidad: 1989-2008					
		1989	2008	Variación absoluta	Variación porcentual
Número de instituciones	Univ. públicas	18	28	10	55%
	Univ. cofinanciadas	7	9	2	28%
	Univ. autofinanciadas	0	35	35	100%
	Total	25	72	47	188%
Extensiones		35	142	107	306%
Unidades académicas		192	360	168	88%
Carreras		708	-	-	-
Centros de investigación		100	71	29	29%
Títulos otorgados	Tercer nivel	928	2.099	2.099	-
	Cuarto nivel	-	933	933	-
	Total	-	3.032	-	257%
Número de estudiantes	Univ. públicas	152.071	318.577	166.506	109%
	Univ. particulares	34.547	146.032	111.485	323%
	Total	186.618	464.609	277.991	149%

Fuente y elaboración: Lucas Pacheco, <i>Simposio Permanente sobre la Universidad.</i> Quito: PUCE, 2011.	Número de graduados		7.296	44.824	37.528	514%
	Número de profesores	Tiempo completo	4.444	8.221	3.777	85%
		Medio tiempo y parcial	6.951	24.786	17.835	257%
		Total	11.395	33.007	21.612	190%
	Número de investigadores		300	1 187	887	296%
	Personal administrativo y de servicios		7.034	21.331	14.247	201%
Las cifras dan a conocer también	Presupuesto universitario/PIB		0,73	1,13	0,4	55%
	Presupuesto universitario/Presupuesto General del Estado		4,8	-	-	-

otros cambios cuantitativos más notorios, que se consignan en el siguiente resumen:

- El número de extensiones crece de 35 a 142.
- El número de unidades académicas pasa de 192 a 360.
- El número de profesores aumenta de 11.395 a 33.007.
- El número de estudiantes pasa de 186.618 a 464.609.
- El número de investigadores crece de 300 a 1.187.
- El número de funcionarios y trabajadores en general aumenta de 7.084 a 21.331.

Al efectuar una evaluación de estas cifras, se ha dicho que “está a la vista el crecimiento explosivo” de los principales componentes e instituciones:

Número de universidades (239%).
 Extensiones (306%).
 Unidades académicas (88%).
 Estudiantes (149%).
 Profesores (190%).
 Investigadores (296%).
 Personal administrativo y de servicios (201%) (Pacheco 2011, 29).

Lo que no está a la vista “en estas apreciaciones cuantitativas es el sensible deterioro académico, entendiéndose por tal la baja calidad en la preparación profesional y la baja calidad científica, expositiva y de aplicabilidad de los proyectos de investigación” (Pacheco 1992, 63).

Resulta evidente en los análisis citados aquí que se dio una oferta sin control de nuevas universidades y, también, de nuevas carreras cuya oferta estaba en función de

lograr mayor cantidad de estudiantes en las aulas y no en función de solventar las necesidades y exigencias profesionales del país en esa época.

Tabla 5.
Nómina de universidades y escuelas politécnicas
según fecha de creación y ubicación geográfica

n.º	Universidades y escuelas politécnicas	Fecha de creación	Provincia	Ciudad
1	Universidad Central del Ecuador	18-03-1826	Pichincha	Quito
2	Escuela Politécnica Nacional	30-08-1869	Pichincha	Quito
3	Universidad de Guayaquil	29-05-1897	Guayas	Guayaquil
4	Universidad de Cuenca	30-06-1897	Azuay	Cuenca
5	Universidad Nacional de Loja	09-10-1943	Loja	Loja
6	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	04-11-1946	Pichincha	Quito
7	Universidad Técnica de Manabí	11-11-1952	Manabí	Portoviejo
8	Escuela Superior Politécnica del Litoral	11-11-1958	Guayas	Guayaquil
9	Universidad Católica Santiago de Guayaquil	26-05-1962	Guayas	Guayaquil
10	Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	10-11-1966	Guayas	Guayaquil
11	Universidad Técnica de Ambato	18-04-1969	Tungurahua	Ambato
12	Universidad Técnica de Machala	18-04-1969	El Oro	Machala
13	Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas	21-05-1970	Esmeraldas	Esmeraldas
14	Universidad Católica de Cuenca	07-10-1970	Azuay	Cuenca
15	Universidad Técnica Particular de Loja	05-05-1971	Loja	Loja
16	Universidad Técnica de Babahoyo	08-10-1971	Los Ríos	Babahoyo
17	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	29-10-1973	Chimborazo	Riobamba
18	Escuela Politécnica del Ejército	20-12-1977	Pichincha	Sangolquí
19	Universidad Técnica Estatal de Quevedo	01-02-1984	Los Ríos	Quevedo
20	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	13-11-1985	Manabí	Manta
21	Universidad Tecnológica Equinoccial	18-02-1986	Pichincha	Quito
22	Universidad Técnica del Norte	18-07-1986	Imbabura	Ibarra
23	Universidad Estatal de Bolívar	04-07-1989	Guaranda	Bolívar
24	Universidad del Azuay	23-08-1990	Azuay	Cuenca
25	Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador	03-01-1992	Pichincha	Quito
26	Universidad Agraria del Ecuador	16-07-1992	Guayas	Guayaquil

27	Universidad Particular Internacional SEK	30-06-1993	Pichincha	Quito
28	Universidad Particular de Especialidades Espíritu Santo	18-11-1993	Guayas	Guayaquil
29	Universidad Politécnica Salesiana	05-08-1994	Azuay	Cuenca
30	Universidad Técnica de Cotopaxi	24-01-1995	Cotopaxi	Latacunga
31	Universidad Nacional de Chimborazo	31-08-1995	Chimborazo	Riobamba
32	Universidad San Francisco Quito	25-10-1995	Pichincha	Quito
33	Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador	29-11-1995	Pichincha	Quito
34	Universidad de las Américas	29-11-1995	Pichincha	Quito
35	Universidad Internacional del Ecuador	30-08-1996	Pichincha	Quito
36	Universidad Regional Autónoma de los Andes	20-02-1997	Tungurahua	Ambato
37	Universidad Tecnológica América	20-08-1997	Pichincha	Quito
38	Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica	30-09-1997	Napo	Tena
39	Universidad del Pacífico. Escuela de Negocios	18-12-1997	Pichincha	Quito
40	Universidad Estatal Península de Santa Elena	22-07-1998	Guayas	Santa Elena
41	Universidad Tecnológica Indoamérica	31-07-1998	Tungurahua	Ambato
42	Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta	31-07-1998	Cañar	Azogues
43	Universidad Cooperativa de Colombia	10-08-1998	Tungurahua	Ambato
44	Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero Ludeña	14-08-1998	Loja	Cariamanga
45	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	30-04-1999	Manabí	Calceta
46	Universidad Internacional Jefferson	15-06-1999	Guayas	Guayaquil
47	Universidad Tecnológica San Antonio de Machala	15-06-1999	El Oro	Machala
48	Universidad Casa Grande	15-06-1999	Guayas	Guayaquil
49	Universidad Autónoma de Quito	07-07-1999	Pichincha	Quito
50	Universidad Tecnológica Israel	16-11-1999	Pichincha	Quito
51	Universidad de Especialidades Turísticas	31-03-2000	Pichincha	Quito
52	Universidad Cristiana Latinoamericana	31-03-2000	Pichincha	Quito
53	Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil	31-01-2000	Guayas	Guayaquil

54	Universidad Metropolitana	02-05-2000	Guayas	Guayaquil
55	Instituto de Altos Estudios Nacionales	20-06-1972	Pichincha	Quito
56	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador	16-11-1974	Pichincha	Quito
57	Universidad Alfredo Pérez Guerrero	15-05-2001	Pichincha	Quito
58	Universidad Estatal de Milagro	07-02-2001	Guayas	Milagro
59	Universidad Estatal del Sur de Manabí	07-02-2001	Manabí	Jipijapa

Fuente y elaboración: Lucas Pacheco, *Simposio Permanente sobre la Universidad*. Quito: PUCE, 2011.

Es importante señalar que en este período se crearon también respetables universidades, las que demostraron desde el inicio seriedad en sus proyectos de fundación y de oferta académica. Muestra de ello es que se mantienen hasta la actualidad, fortalecidas en su quehacer universitario.

Tomando en cuenta esta información, se puede establecer el siguiente cuadro con información por etapas de creación de universidades en el Ecuador.

Tabla 6.
Número de universidades creadas por períodos

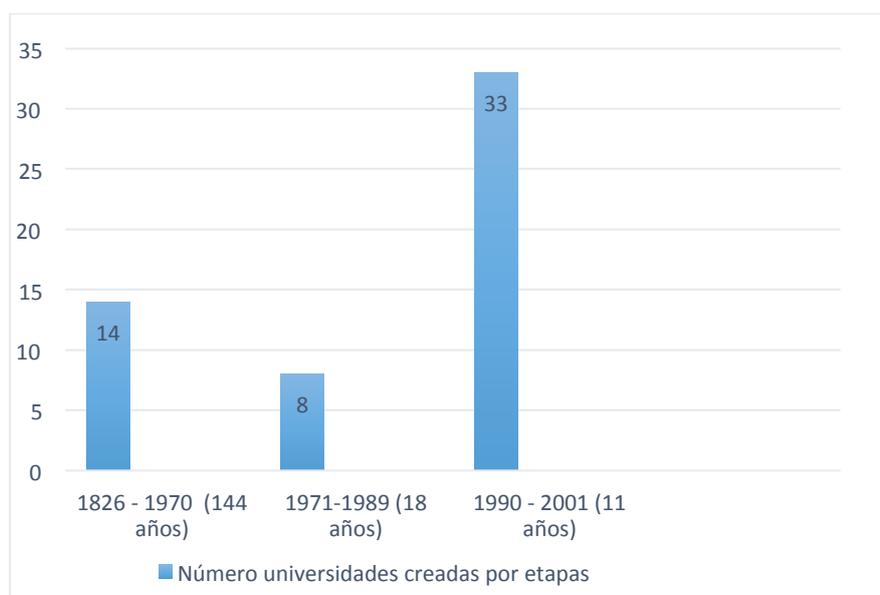
Etapas	Años	Número de universidades creadas
1826-1970	144 años	14
1971-1989	18 años	8
1990-2001	11 años	33

Elaboración propia.

Se puede evidenciar que desde la creación de la primera universidad en Ecuador se habían creado 22 universidades, un promedio de 0,13 universidades al año. Y luego, en un período de 11 años (1990-2001) se crearon 33 universidades, un promedio de tres universidades por año. En alguna medida, el aumento de universidades podría justificarse en el crecimiento de la población, así como en el cambio innegable de algunas condiciones sociales relacionadas con la mejora de la vida de la gente, que ve en la adquisición de un título universitario un signo de progreso social y económico; pero es, asimismo, incuestionable que son demasiadas en número y que en la mayoría de ellas es controvertido el análisis de la calidad de la enseñanza y de lo oportuno de las carreras que ofertan.

Los años de mayor actividad en la creación de universidades fueron los tres inmediatamente anteriores a la promulgación de la nueva Ley de Educación. “Los años prácticamente ‘de feria’ para la creación de nuevas instituciones fueron 1998, 1999 y 2000: en solo tres años se fundaron 16 universidades, de las cuales 12 fueron ubicadas en la última categoría en la evaluación del año 2009” (Pacheco 2013, 48). Se pudieron crear tantas instituciones de educación superior debido a un tecnicismo; aunque el CONUEP emitía informes desfavorables, se aprobaban con la argumentación de que la ley no exigía que el informe fuese favorable.

Gráfico 1.
Universidades creadas por períodos



Elaboración propia.

Todo este incremento del número de universidades se daba bajo el escaso o ningún control del CONUEP, que en estos últimos años cortó con todo intento de evaluación y acreditación universitaria. Durante los años noventa fracasó la autorregulación en manos de quienes se tomaron el sistema universitario, un punto fundamental en la explicación del deterioro de la universidad ecuatoriana.

5. Constituyente de 1998

La Constituyente de 1998 tuvo su razón de ser en la crisis del sistema político, que se evidenciaba en la imposibilidad de representatividad de los partidos políticos y

en la consecuente inestabilidad política que afectó a todo el sistema democrático ecuatoriano.

Una democracia a favor de las élites fue cuestionada, lo que no solo se expresó por canales institucionales, sino también en protestas masivas. Las innovaciones propuestas en el documento no fueron acompañadas por los mecanismos precisos para el respaldo de la participación ciudadana en el proceso, a lo que se suma la reacción de los partidos que vieron amenazada su representación (Vélez y Espinosa 2018, 283).

Se convocó a una Asamblea Constituyente, la que dio lugar a una nueva norma suprema. Además de la clase política, también fueron parte de la misma algunos destacados académicos que dieron su aporte para la elaboración de la nueva ley.⁴⁵

La Asamblea fue elegida a fines de 1997 y trabajó durante los primeros meses de 1998. Concluyó sus funciones en junio de ese año. Fue convocada y se desempeñó en el marco del régimen de derecho, pero una vez instalada se autodefinió como constituyente con todos los poderes, aunque no los ejerció, pues limitó su tarea a la redacción de la Constitución. Sin embargo, en realidad no expidió una nueva Constitución, sino una reforma integral y codificada a la de 1978, vigente hasta entonces. Sesionó de manera itinerante en varias ciudades y locales. Tuvo un proceso muy organizado de debate y elaboración del texto constitucional (Ayala Mora 2015c, 18).

La nueva Constitución brindó el marco legal para establecer reformas en el sistema universitario, señalándose que estará conformado por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores y tecnológicos, y que será planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior.⁴⁶ A partir de la vigencia de esta, el CONUEP pasaba a convertirse en el CONESUP, nuevo órgano planificador, regulador y coordinador del sistema universitario (Pacheco 2013).

La nueva Constitución Política de la República del Ecuador hace constar las funciones de las universidades y escuelas politécnicas, y mediante esa acción las legitima y garantiza; además, refleja lo imperativo de la participación de las instituciones académicas de nivel superior en la teorización y en el planteamiento de

⁴⁵ Entre ellos Gustavo Vega, Guillermo Falconí Espinoza y Enrique Ayala Mora.

⁴⁶ El artículo 74, además, señala que entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Estado, existirá una interacción que les permita contribuir de manera efectiva y actualizada a mejorar la producción de bienes y servicios y el desarrollo sustentable del país, en armonía con los planes nacionales, regionales y locales.

soluciones a los distintos problemas del país. En el artículo 75⁴⁷ se señalaba que las funciones principales de la universidad son la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares. Destacaba la importancia de la autonomía universitaria, señalando que la Función Ejecutiva o sus órganos, autoridades o funcionarios no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias (EC 1998).

Un aspecto importante que se consideró fue el de los requisitos para la creación de nuevas universidades. La Constitución, en el artículo 76, estableció que a partir de su puesta en vigencia sería necesaria la presentación de un informe previo favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior.

Precisamente para poner límites a esta especie de piratería universitaria, la Constitución Política del Ecuador vigente desde el 11 de agosto de 1998, dispone en su artículo 76 que las universidades y escuelas politécnicas serán creadas por el Congreso Nacional mediante ley, previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior [...]. Esta disposición, por la cual el CONUEP tanto bregó, se la recibió con satisfacción, pues así se abría el camino para acabar con la posibilidad de crear universidades de manera ilegal y hasta arbitraria. Se suponía que, de aquí en adelante, la creación de universidades iba a responder a estudios serios, objetivos, alejados del compadrazgo, el amiguismo, la componenda politiquera. Incluso, se pensó que la creación de nuevas universidades se suspendería por un breve período, hasta lograr que la nueva Ley de Educación Superior entre en vigencia. Pero la expectativa duró muy poco (Moncada 2000, 114).

Un cambio importante fue introducir que el informe previo debía ser favorable, con lo cual se intentó controlar la creación de universidades que se daba con informes desfavorables (EC 1998). Según Vega:

⁴⁷ “Artículo 75.- Serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas, la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país, a fin de contribuir a crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, con métodos y orientaciones específicos para el cumplimiento de estos fines. Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior. Como consecuencia de la autonomía, la Función Ejecutiva o sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias. Sus recintos serán inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. La vigilancia y mantenimiento del orden interno serán de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente” (EC 1998).

En la Constituyente de Sangolquí se estableció que para aprobar una nueva universidad se exija un informe obligatorio y favorable del Consejo Nacional de Educación Superior porque antes, con informe, aunque fuera desfavorable, en tiempo del CONUEP se creaba una nueva universidad. De eso la gente no se acuerda (2015).

Con el fin de garantizar la calidad del sistema universitario, la Constitución estableció, en el artículo 79, un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior (EC 1998).

Igualmente, se menciona en el artículo 77 la garantía de la igualdad de acceso a la educación superior, que impele a las instituciones educativas particulares a establecer programas de créditos y becas para los estudiantes de pocos recursos que no puedan pagar los altos importes de la universidad privada.

Por otro lado, en cuanto al financiamiento de las instituciones de educación superior estatales, en el artículo 78 determina que el Estado las financiará y, además, incrementará su patrimonio. Pero también exhorta a universidades y politécnicas a crear fuentes de ingreso complementarias, es decir, estimula la autogestión financiera de esta, aunque eso no es obstáculo para que las rentas asignadas en el presupuesto estatal se incrementen anualmente.

La transitoria novena señalaba que el Congreso Nacional dictaría la Ley de Educación Superior en un plazo de seis meses; mientras tanto, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas seguiría funcionando con la composición y atribuciones establecidas en la ley vigente.

En la transitoria décima se estableció en detalle la conformación del Consejo Nacional de Educación Superior, que estará compuesto por:

Nueve miembros, cinco de ellos serán rectores electos por las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos (dos, por las universidades oficiales; uno, por las politécnicas oficiales; uno, por las universidades particulares; uno, por los institutos superiores técnicos y tecnológicos); dos, por el sector público, y uno, por el sector privado, y un presidente del consejo, electo por los demás miembros, que deberá ser un exrector universitario o politécnico o un académico de prestigio (EC 1998).

Además, señala que la Secretaría General del CONUEP será la base para la conformación de la Secretaría Técnica Administrativa de su sucesor CONESUP.

En la transitoria undécima se planteaba que los institutos técnicos y tecnológicos continuarían dependiendo del Ministerio de Educación en tanto no empiece a funcionar

el CONESUP. Este Consejo, según la transitoria duodécima, tenía un plazo de seis meses –contados a partir de su integración– para formular el sistema nacional de admisión y nivelación al que obligatoriamente se someterán las universidades y escuelas politécnicas.

En cuanto a las contribuciones de los estudiantes, se estableció en la transitoria decimotercera que las universidades y escuelas politécnicas públicas deberán ser exclusivamente diferenciadas de acuerdo con su nivel socioeconómico. Además, solamente las universidades particulares que, de acuerdo con la ley, vienen recibiendo asignaciones y rentas del Estado, continuarán percibiéndolas en el futuro, señalaba la transitoria decimocuarta.

Esta nueva Constitución pretendía mejorar el sistema de gobierno de universidades y escuelas politécnicas renovando su planificación, organización y gestión. La evaluación y la acreditación fueron temas que generaron malestar entre algunas autoridades universitarias, que veían amenazados sus intereses particulares, partidistas, de prácticas caudillistas ante las exigencias de un proceso de evaluación universitaria que colocaba el quehacer universitario en parámetros técnicos de funcionamiento.

Ayala Mora señala:

No era esperable que la Constitución regule pero se tuvo que llegar a eso en las transitorias para impedir que continuara esta alcahuetería, se establecieron por primera vez atribuciones efectivas del Consejo de Educación Superior que pasa a llamarse CONESUP y además se estableció que el presidente no podía ser un rector en ejercicio que tenía que dedicarse a ejercer, que debía existir una secretaría técnica que lleve los aspectos operativos, pero desgraciadamente volvimos a ser derrotados. Mora entregó la presidencia a Vinicio Baquero, primero rector y luego exrector de la Politécnica, que mantuvo el esquema de mediocridad y clientelismo (2019, entrevista personal).

Esta nueva Constitución fue la base para la Ley de Educación Superior de 2000, que dio el marco legal al sistema universitario por los siguientes años, con lo cual se esperaba que la situación de las universidades y escuelas politécnicas mejorase.⁴⁸ No obstante, la puesta en vigencia de esta nueva Constitución no solucionó automáticamente los problemas de la educación superior:

A pesar de la relevancia social y política otorgada a estas entidades en los marcos legales, hubo un período de irregularidades, donde la falta de implementación de

⁴⁸ “La Asamblea Constituyente de 1998 enfrentó la cuestión universitaria y la composición de sus organismos, determinando algunas líneas generales que se recogieron en la Ley de Educación Superior del 2000” (Ayala Mora 2015c, 18).

mecanismos de seguimiento y control permanente a las actividades académicas universitarias comprometió su papel social y, en cierta medida, la calidad de la enseñanza. Ello no fue más que el reflejo de la situación social y política que vivió el país desde finales del siglo (Vélez y Espinosa 2018, 283).

Durante el período analizado en estas páginas, la universidad pública se revelaba como una institución profundamente politizada, tanto por los estudiantes como por los profesores y los directivos. Para entonces ya se notaba el problema de la masificación y del bajo nivel del currículum. El desprestigio de la pública fue en beneficio de la privada, que se multiplicaba en número de universidades y en carreras que ofertaba sin criterio técnico, sin más motivación que la ambición monetaria de sus propietarios.

Para fines del siglo XXI el Ecuador había atravesado por una etapa de auge petrolero. Además, la adopción de políticas neoliberales marcó su vida económica y política. En esta etapa se dio un auge en la creación de universidades particulares en el Ecuador. La universidad pública había caído en tal desprestigio que dio paso a que nuevas universidades particulares aparezcan como solución a la demanda de educación superior que existía en el país.

La creación de universidades en el Ecuador a finales del siglo XX y a inicios del XXI se volvería incontrolable. El organismo encargado de planificar la educación superior tuvo algunas iniciativas para organizar su funcionamiento, que en algunos casos no tuvo respaldo de algunos sectores de la comunidad universitaria y en otros fueron insuficientes para ordenar el sistema.

La falta de entendimiento hacia lo que significaba la autonomía universitaria fue una de las causas para que el sistema universitario rechace los intentos de evaluación y planificación. El argumento de que las universidades tenían autonomía permitió que varias de ellas ofrezcan carreras sin ningún control y fuera de toda normativa establecida.

Es lamentable que un principio tan importante como es la autonomía universitaria haya sido secuestrado para que en su nombre se haya dado un deterioro de la calidad de la educación superior. A ello hay que sumar que la normativa existente daba lugar a la creación de universidades sin control, ya que establecía que estas serán creadas previo informe del CONESUP. Ese informe no mencionaba que debía ser favorable, así que muchas universidades fueron creadas con informe desfavorable por parte del Consejo.

La educación superior pasó a ser considerada por muchos como un negocio en el que la creación de universidades era una posibilidad real de mantener el poder. Ejemplo de ello son varios diputados que aprovecharon sus espacios de gestión para crear universidades en sus provincias y cantones, lo que les garantizaba que una vez terminado su período legislativo, pasaran a ocupar un alto cargo académico en sus propias universidades, con lo cual seguían manteniendo sus parcelas de poder.

Capítulo cuarto

La universidad ecuatoriana: etapa 2000-2008

Como se señaló en el capítulo anterior, el Ecuador se instaló durante las últimas dos décadas en un proceso de crecimiento descontrolado de la oferta, algo que en nada benefició a su calidad; al contrario, ello derivó en una mercantilización que perjudicó gravemente la situación de la universidad.

Incluso fue en la década pasada cuando el CONUEP, el ente estatal creado para controlar e impulsar la calidad de la educación superior, dejó de cumplir las funciones asignadas en la Constitución y la ley.

Ecuador iniciaba el siglo con una nueva Constitución, que dio un plazo de seis meses para emitir una nueva Ley de Educación Superior. A pesar de la necesidad imperiosa de esa normativa, el plazo no se cumplió. Tuvieron que pasar dos años hasta que, en el año 2000, se emitiera una nueva Ley de Educación Superior.

La Ley de Educación de 2000 marcó un momento importante en la historia de la educación superior, al contar con una normativa que la regulara. En las siguientes páginas se analizarán los acontecimientos de la educación superior en el período que va de 2000 a 2008, y los efectos que la mencionada normativa tuvo sobre el área.

1. La Ley de Educación Superior de 2000

Se esperaba que los primeros años del nuevo siglo fueran de transformaciones positivas encaminadas a mejorar el sistema universitario, pero no fue así. Ayala Mora considera que, si bien la nueva ley organizó el marco legal, esta quedó en el papel, ya que las autoridades del Consejo de Educación Superior (CES) “miraron para otro lado”, con lo cual los graves problemas de las universidades se profundizaron aún más (2019, entrevista personal).

Los aspectos que pueden considerarse como los más importantes de esta nueva ley son los siguientes:

- El Estado reconoce y garantiza la autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa.
- La Constitución Política de la República garantiza la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna.

- El artículo 5 señala claramente que los centros de educación superior se someterán obligatoriamente al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación. Se debe destacar que en esta ley se incorporaron los temas de evaluación y acreditación universitaria que debían ser de cumplimiento de todas las universidades y escuelas politécnicas.
- El artículo 7 dice que “el Ejecutivo y sus órganos, autoridades y funcionarios no podrán clausurar ni reorganizar las universidades y escuelas politécnicas total o parcialmente”.
- El artículo 9 anota que “la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana es un organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las universidades y escuelas politécnicas”.
- Sobre el Consejo Nacional de Educación Superior, el artículo 11 dice que “es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla será el CONESUP y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior”.⁴⁹
- El artículo 17, que se refiere a la creación de las universidades y escuelas politécnicas, planteaba que estas serán creadas mediante ley expedida por el Congreso Nacional, previo informe favorable y obligatorio del CONESUP. Asimismo, detallaba el resto de los requisitos que se exigían.
- El artículo 70 señala que “las rentas establecidas en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) constituirá parte del patrimonio de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior.
- El artículo 90 del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior dice: “se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Al Sistema se integrará la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, las escuelas politécnicas y

⁴⁹ El artículo 12 indicaba que el CONESUP estará integrado por dos rectores elegidos por las universidades públicas; un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos; dos representantes por el sector público, que provendrán, uno del Ministerio de Educación y Cultura y otro sería el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología; un representante del Consejo, elegido de fuera de su seno. En cuanto a las atribuciones y deberes del CONESUP, estas forman parte del artículo 13.

los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país. El Sistema regirá por su propio reglamento”.

- El artículo 90 establece que este sistema funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Determina los objetivos y las funciones y señala que estará integrado por:⁵⁰
 - Dos académicos designados por la Presidencia de la República.
 - Dos académicos propuestos por el Congreso Nacional.
 - Un vocal escogido por el Ministerio de Educación y Cultura.
 - Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país.
 - Un vocal asignado por el organismo estatal de ciencia y tecnología.
 - Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.
 - El presidente será elegido entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.

Las disposiciones transitorias establecieron los plazos para la conformación del CONESUP, del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación y la expedición de los reglamentos.⁵¹

El cambio del CONUEP por el CONESUP y la aplicación de la ley orgánica de 2000 resultaron ser soluciones a medias, sobre todo porque ese nuevo ente fue manejado en sus inicios por gente que nada hizo por cambiar lo que se había diagnosticado varias veces como errado e inconveniente para los intereses del país en su conjunto; pues, como es sabido, una educación de calidad, sobre todo en el área universitaria, es garantía de progreso de cualquier sociedad. Al continuar con una gestión en el mismo estilo que antes de la ley orgánica solo ahondó la situación crítica.

El primer presidente del CONESUP fue Medardo Mora, que ya había dirigido el CONUEP con funestos resultados; le sucedió Vinicio Baquero:

La inactividad del Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP durante sus primeros cinco años (2000-2005), los obstáculos que se pusieron a la instauración del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), así como la errónea incorporación a estos organismos de representantes del sector externo –cámara, colegios profesionales–, tuvieron resultados negativos frente al intento de una racionalización del sistema en un ambiente democrático (Carvajal 2016, 182).

⁵⁰ La integración de este Consejo sería fuertemente criticada al incluir a miembros externos al sistema, quienes complicaron y limitaron el trabajo del mismo.

⁵¹ Sin embargo, la falta de cumplimiento en la expedición de los reglamentos sería una característica de los primeros años del CONESUP.

Un funcionario que había hecho una gestión desastrosa fue elegido para un renovado ente controlador y planificador, lo que no tiene lógica, pues volvió a ejercer tan importante cargo con los mismos nefastos resultados que en la década anterior. Que obtuviera el cargo se debe, sin duda, a que estaba bien relacionado y había hecho favores a la empresa privada. No se explica de otra manera el boicot desde dentro que se hacía a una institución a quien este administrador ya había convertido en una nulidad en el pasado inmediato. En la elección repetitiva de individuos de probada ineficacia en la administración de lo público se justifica gran parte del descalabro de la educación superior del Ecuador, y se hace notar lo poco que importan los resultados cuando de gestión estatal se trata (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

En cuanto a la evaluación universitaria, era la primera vez que el país tenía una Ley de Educación Superior, y era también la primera vez que se legislaba para hacer constar a la evaluación y a la acreditación universitaria como parte fundamental del desarrollo del sector. Fueron estos aspectos los que más llamaron la atención y crearon resistencia en algunas autoridades universitarias, que se opusieron desde el inicio a ser evaluados.⁵²

Establecer la representación de las Cámaras de la Producción y de los colegios de profesionales en el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) fue un aspecto que entorpeció su trabajo, ya que se daba por sentada la representación y la participación de grupos que se habían adueñado de la Cámara para lograr representación en el CONEA, y desde allí no permitir que se concretasen los esfuerzos de que la evaluación y acreditación universitaria se hiciera efectiva en el Ecuador.⁵³ Otra vez boicot desde dentro, y en esta ocasión contemplado por la ley, de lo que puede colegirse que la redacción de la normativa –con todo y representar un avance– no acertó en todo.

El CONEA debió iniciar sus funciones el mismo año de expedición de la ley, señala Ayala Mora, sin embargo, este solo se instaló precariamente con la minoría de sus miembros previstos, funcionando sin poder integrarse del todo desde entonces, con una presidencia provisional y una reglamentación bastante deficiente (2015c, 26).

⁵² Los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación se sujetarán a lo que dispone el artículo 123 de la Constitución Política de la República, deberán ser profesionales y poseer título académico de cuarto nivel, acreditar el desempeño de la cátedra universitaria por diez (10) años o más, preferentemente haber desempeñado una función directiva relevante en la universidad ecuatoriana y gozar de reconocido prestigio profesional e intelectual. Durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez (EC 1998).

⁵³ Milton Altamirano, fundador de la Universidad Cooperativa de Colombia, pudo ser miembro del CONEA al ser representante de las Cámaras de la Producción ante este organismo.

Debido a la forma compleja y enredada en que se eligen sus miembros, no logró constituirse con la mayoría de sus vocales hasta luego de pasados varios años de vigencia de la normativa. Nunca fueron designados todos sus miembros. Por largo tiempo se mantuvo una organización provisional, que solo en el último año buscó la necesaria institucionalización definitiva (Ayala Mora 2015c).

Según Carvajal, el CONEA tuvo que superar varios inconvenientes, pues su presencia fue rechazada por la mayoría de las universidades, ya que consideraban que en la evaluación se afectaba el principio de autonomía universitaria, punto de vista que fue incentivado por quien entonces presidía el CONESUP, porque, al parecer, creía que se estaba restando el poder y control a la institución que administraba. Pero no existe una única explicación para ello:

La falta de un presupuesto suficiente para cubrir sus necesidades fue sin duda otro de los factores que contribuyó a limitar sus actividades y, consecuentemente, los resultados que se esperaban. Las universidades se resistían a la evaluación, reclamaban sobre quien las iba a evaluar, manifestando que por qué se meten en nuestras universidades (2015, entrevista personal).

El presidente ocasional del CONEA fue Jaime Rojas, quien planteó los siguientes objetivos en su gestión:

- Elaborar la guía de procedimientos para la autoevaluación institucional.
- Crear un manual de evaluación externa.
- Capacitar a los integrantes de las comisiones de autoevaluación de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del país para el desarrollo de la autoevaluación institucional.
- Formar y capacitar a los evaluadores externos para llevar adelante la evaluación externa con fines de acreditación en las instituciones de educación superior del país.
- Difundir a nivel nacional los alcances de este proceso (Rojas 2003).

Se debe señalar que “entre los años 2002 y 2006, el CONEA elaboró una serie de documentos técnicos y reglamentarios para normar y operativizar los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación” (Villavicencio 2008, 195).

Las buenas intenciones no fueron suficientes para que el CONEA cumpliera con sus funciones; su actividad se limitaba a participar en seminarios internacionales, como el celebrado en Cartagena, Colombia, en donde se suscribió un acta de intención para la

constitución de la Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES (Rojas 2003).

Para viabilizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, el Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano (presidente constitucional de la República del Ecuador), mediante Decreto Ejecutivo 3093, publicado en el Registro Oficial 666 del 19 de septiembre de 2002, promulgó el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

En estos años se desarrollaba el Proyecto Tuning América Latina, que tenía como base la reflexión sobre el sistema universitario en Europa, planteado en la declaración de Bolonia.⁵⁴ Este proyecto, en el caso del Ecuador, se centró básicamente en hacer un diagnóstico de la situación de la educación superior. La convocatoria fue abierta para las universidades ecuatorianas que quisieran unirse al programa.

2. Efectos de la Ley de Educación Superior de 2000

En el año 2000, señala Pacheco:

El Ecuador atravesaba una grave crisis económica y política que dio lugar a la quiebra de bancos, ahondando una crisis social que aumentó la emigración de ecuatorianos, con preferencia por destinos como Estados Unidos, España e Italia. Esta crisis afectó también a las universidades ecuatorianas, puesto que los recursos financieros que recibían las universidades y escuelas politécnicas fueron mermados por el Estado y entregados a los bancos en quiebra para que devolvieran los dineros a los depositantes. Producto de ello, un mayor deterioro académico no se hizo esperar, particularmente en las universidades que dependían para su funcionamiento casi exclusivamente del presupuesto público (2013).

La vigencia de la nueva Ley de Educación Superior trató de dar un respiro al sistema universitario en medio de la difícil situación económica del país, pero no fue suficiente. Se esperaba que el recién instalado CONESUP marcara un nuevo rumbo a las universidades, pero no fue así, perdiéndose una oportunidad histórica de mejora.

⁵⁴ Este proyecto para América Latina surge en la IV Reunión de Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC) en la ciudad de Córdoba (España), en octubre de 2002. Ecuador fue parte de este proyecto, para lo cual elaboró unas fichas descriptivas de las características de los sistemas educativos latinoamericanos. Tuning, en Europa, implicó un gran reto para las instituciones de educación superior, ya que permitió la creación de un entorno de trabajo, para que académicos europeos pudieran llegar a puntos de referencia, comprensión y confluencia. Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina Informe final. Proyecto Tuning América Latina 2004-2007 (Universidad de Deusto 2007).

En sus primeros años, el CONESUP no llegó a aprobar ninguna normativa o reglamento que se esperaba pusiera en vigencia para normar el sistema universitario; tampoco aprobó un reglamento de doctorados. Debieron pasar años para que se hiciera. Y cuando al final lo hizo, el reglamento de doctorados que se presentó era riguroso, pero las universidades no estaban dispuestas a cumplirlo. Por eso el presidente del CONESUP, Medardo Mora, dilató su aprobación. No se aprobó el reglamento de régimen académico. No se reguló un reglamento para la presentación de carreras. Lo único que se hizo bajo la presión del representante de los institutos fue aprobar el reglamento de institutos. Aquellos fueron cinco años en los que el CONESUP miró para otro lado, permitiendo el crecimiento de universidades privadas de mala calidad (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

A la presidencia del CONESUP de Medardo Mora le siguió la de Vinicio Baquero, exrector de la Politécnica Nacional. Los cinco años que siguen son desastrosos, una pérdida de tiempo, no se hizo nada y se boicoteaba el surgimiento del CONEA (Carvajal 2015, entrevista personal). Un aspecto importante a destacar es que en este período el CONESUP, a través de la Secretaría Técnica, automatizó los registros de los graduados en un sistema de trámites. Era la primera vez que se discutía sobre el registro de los profesionales ecuatorianos, pero hubo rectores que se opusieron (2019, entrevista personal).

Sobre el registro de títulos, César Esquetini señala que este se inició durante los años 2003-2004, en un intento de regularizarlos, pero surgieron problemas con profesionales que no tenían registros académicos. Surgió la duda sobre el origen de los títulos, ya que en algunos trabajos se exigía no solo el título sino también el registro del CONESUP (2015).

Para esos años se hacen cada vez más evidentes los problemas en relación a la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC),⁵⁵ que fue una de las mayores estafas académicas del Ecuador, pues entregaba títulos sin ningún control ni competencia. Esta universidad tenía un pasado irregular. Fue creada por el Congreso Nacional el 7 de agosto de 1998, pese al informe desfavorable presentado el 12 de mayo de 1997, por el

⁵⁵ Fue una universidad delincinencial, señala en la entrevista Gustavo Vega. Sus dirigentes tuvieron la habilidad de ponerse en control del Estado a través de instancias impresionantes. Por ejemplo, un enorme porcentaje de profesionales de la Contraloría y de algunos ministerios estaban ocupados por egresados de la Universidad Cooperativa de Colombia. En un momento dado, inclusive tuvieron una intervención en los tribunales, por ejemplo, en el Tribunal Constitucional, entonces tuvieron la habilidad de hacerse elegir en el caso del CONEA, presidente del CONEA un egresado de la Cooperativa de Colombia, y en el caso del CONESUP, miembro del CONESUP porque asaltó un cuerpo electoral que se llamaba gremios y cámara (2015).

entonces CONUEP. Recuérdese que es la época en la que la ley del área solo dice que se requiere un informe, sin especificar que este debía ser favorable, lo que dio pie a que se aprobasen universidades con informes desfavorables (Vega 2015).

Minteguiaga señala que la UCC desde su misma creación fue hecha con irregularidades. Configurada como entidad sin fines de lucro, y a pesar de que el CONUEP emitió un informe negativo, lo que fue comunicado al Congreso Nacional, se aprovecha para su creación de un importante vacío en la ley, al no especificarse si el informe debía ser favorable o no.

Aquí se desató una primera disputa, ya que la mencionada ley nunca aclaró que dicho informe debía ser positivo para que el proyecto de la universidad contara con el aval técnico del principal organismo regulador de las universidades. Así, ante un trámite judicial de los promotores de la universidad, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, en Resolución del 12 de septiembre de 1997, declaró la inconstitucionalidad y dispuso la revocatoria del acto administrativo adoptado por el CONUEP, y exhortó al Congreso Nacional para que conozca el trámite de la Universidad Cooperativa de Colombia en el Ecuador (2010, 88).

Pese a ello, superaron la disputa y continuaron, pues el Congreso aprobó la creación de esta casa de estudios superiores.⁵⁶

Un evento relevante en el desarrollo de los acontecimientos de la UCC fue el cambio de nombre del ente regulador del área de educación superior al que obligaba la nueva Constitución expedida en 1998, que pasaba de CONUEP a CONESUP. Se cometió un error de dimensiones enormes al establecer que este estaría integrado por las máximas autoridades de los centros de estudio superior, es decir, de las universidades y las politécnicas. Los mismos a los que había de regular la entidad eran los que gestionaban el ente regular, todo un despropósito legal. Esto llevó a que, pese a que ya se habían presentado denuncias en contra de la Universidad Cooperativa de Colombia, el Consejo aprobase su estatuto de funcionamiento (Minteguiaga 2010). En poco menos de tres años de existencia, la UCC ya había acumulado denuncias y, “paradójicamente, el mismo día inicia un proceso de auditoría académica que será la base para su posterior intervención” (90).

⁵⁶ La falta de aprobación oportuna de varios reglamentos por parte del CONESUP y la falta de implementación de mecanismos de seguimiento y control permanente a las actividades académicas universitarias, permitió a un buen número de universidades y escuelas politécnicas la proliferación indiscriminada de los programas de posgrado y la creación de numerosas carreras de grado que respondían más bien a una demanda clientelar y no a una verdadera necesidad social, convirtiendo de esta manera a la educación superior en un “buen negocio”, actitud que afectó significativamente su calidad. Sin embargo, es necesario destacar que también existían centros de educación superior que brindaban educación de calidad.

Como dato adicional es relevante destacar que en noviembre de 2001 el Comisionado de la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi resuelve exhortar al CONESUP para que cumpla puntualmente las obligaciones que le impone la LOES 2000 y el reglamento del Sistema de Educación Superior e investigar y sancionar el incumplimiento por parte de las universidades y escuelas politécnicas y sus extensiones, y especialmente que investigue y sancione con el máximo rigor de la ley las infracciones cometidas por la UCC en el caso estudiado (90).

Esta exhortación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Cotopaxi tuvo como consecuencia que el CONESUP dispusiera, el 12 de diciembre de 2001, la intervención de la Universidad Cooperativa de Colombia en el Ecuador. La Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 permitía al CONESUP realizar esta intervención, ya que establecía que “podrá intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal funcionamiento de los centros de educación superior conforme al reglamento que para el efecto dictará” (EC 2000).

Entre los años 2002 y 2006 no se conocen mayores detalles del proceso de intervención ni de por qué pasa tanto tiempo sin que el mismo llegue a una solución del problema, la cual podría ser la regularización definitiva de la universidad, su suspensión o la solicitud de derogatoria de la ley que la creó. Lo que sí se sabe es que, desde el momento de la intervención, las autoridades y funcionarios del CONESUP fueron objeto de múltiples y permanentes acciones judiciales iniciadas por autoridades, funcionarios, docentes y hasta estudiantes de la UCC (Minteguiaga 2010, 92).

El nombramiento de interventores de la Universidad Cooperativa de Colombia provocó protesta por parte de las autoridades y docentes de la universidad. Los estudiantes salieron a las calles a protestar para que se respete su derecho a estudiar y a obtener sus títulos universitarios. Esta protesta era manipulada por las autoridades de la universidad, que utilizaban a los alumnos para transformar una intervención por falta de calidad, por estafa académica, en un reclamo por derechos de estudiantes a continuar con sus estudios universitarios.

Otro hecho que está siendo investigado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) es que se han entregado títulos de doctores e ingenieros a personas que son bachilleres, incluso que no realizaron los seminarios de profesionalización. En este tema estarían involucrados varios legisladores, cuyos parientes han sido beneficiados por la UCC mediante la entrega irregular de títulos (La Hora 2002).

Es decir que, y a la luz de esta nota de prensa citada, algunos legisladores han sido inductores y cómplices en un delito de esta gravedad para que su parentela sin capacidad para estudiar obtenga un título en algún grado de tercer nivel. Para instalar

una empresa como esta se precisan muchos cómplices y encubridores, pues una universidad debe cumplir muchos requisitos y pasar por varios controles, además de las denuncias interpuestas en su contra después de iniciada su actividad.

En 2004 el interventor entrega el informe que aconseja suspender la intervención. En esta resolución también se le aprueba a la UCC las extensiones de Quito y Santo Domingo, que abren un conjunto de carreras.

A pesar de ello la intervención no fue finalmente levantada. Casi un año después, el 26 de enero de 2005, el CONESUP notifica al interventor de la UCC que, en vista de que no se suscribió el Acta de Levantamiento de la Intervención, se le dispone cumplir con lo establecido en el art. 6 del Reglamento de Intervención, en particular la revisión de todos los procesos académicos desarrollados en la universidad a partir del 20 de mayo de 2004 (Minteguiaga 2010, 92).

Al año siguiente, en 2005, el CONESUP invita a un grupo de profesionales sin relación con el Consejo a integrar una Comisión de Veeduría Ciudadana, con el objetivo de que revisaran sus acciones durante la intervención a la UCC. Un año después presenta el informe, en el que –entre otras cosas– sostiene que existían conflictos de intereses dentro de la institución reguladora que le impedían tomar la decisión definitiva respecto a esta irregular universidad. Es decir, y para escribirlo con todas las letras, el ente de control protegía a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Por tanto, esta funcionaba al margen de la LOES 2000. “El armado de una comisión que de alguna manera establecía una acción paralela a la del interventor y, fundamentalmente, la elaboración de un informe que en sus conclusiones finales confirma irregularidades respecto a la UCC, devela hasta qué punto buena parte del problema estaba en el propio Consejo, sus decisiones y los intereses allí representados” (93).

Se determinó por parte de esta Veeduría Ciudadana que, en el momento de su legalización, la mencionada universidad ya operaba como tal, mediante convenios con las instituciones de carácter privado que la conformaron: pero estos convenios, decía el informe, no eran tales, eran unos contratos entre particulares que no se competían a los Estados en teoría involucrados (Ecuador y Colombia).

La Comisión fue contundente al concluir que la UCC se originaba en un erróneo concepto de los convenios y tratados internacionales, pues –básicamente– lo que mostraron como tales eran contratos privados entre particulares, aunque eran personas jurídicas. Por último, en lo que se refiere a los grados y títulos que otorgaba, las irregularidades que encontró la Comisión de Veeduría Ciudadana fueron de lo más

graves que se han cometido, pues daban títulos en períodos de estudio tan cortos como de uno a seis meses; así mismo, se halló que una misma tesis servía para graduar a más de un estudiante (Minteguiaga 2010).

El fundador y rector de esta universidad fue Milton Altamirano, un abogado vinculado a un partido político, el PRE, por el que participó en más de una contienda electoral en su natal Tungurahua. En 2006, cuando se convocan elecciones para renovar los vocales del CONESUP (período 2007-2011), es elegido como vocal, y a continuación se lo designa presidente de la Comisión Jurídica. Como puede verse, a pesar de los cuestionamientos que tenía la universidad, su fundador y exrector formaba parte del Consejo y la injerencia política era evidente, manteniéndose en el poder. Años más tarde fue candidato a asambleísta, desde donde hacía un grotesco proselitismo a favor de su cerrada universidad.⁵⁷

Minteguiaga encuentra por lo menos llamativo que después de que a Altamirano le nombrasen presidente de la Comisión Jurídica del ente controlador de las universidades, el interventor del CONESUP para la UCC, Jorge Almeida Norat, el 24 de agosto de 2006, presente un nuevo informe sobre el proceso en el que se hacían recomendaciones respecto al fortalecimiento institucional de dicho centro de estudios; además, se aconsejaba el levantamiento de la intervención.

Con fecha de 23 de noviembre de 2006, el interventor presenta el informe final, en el cual determina que la intervención se ha realizado dentro del marco del CONESUP, lo cual ha permitido regularizar y fortalecer el desarrollo institucional de la UCCE, en especial en el área administrativa y financiera. Con la misma fecha se suscribe finalmente el Acta de Terminación del Proceso de Intervención del CONESUP en la UCC, mediante la cual las autoridades de la UCC se comprometen a cancelar el monto de USD 25.000, así como los intereses de ley, a obrar en el marco académico, científico y administrativo, con estricto apego a las normas de la LOES 2000, su Reglamento General, el Estatuto institucional, y los reglamentos, resoluciones e instructivos dictados por el CONESUP. El 5 de enero de 2007, las nuevas autoridades del CONESUP procedieron a levantar la intervención (2010, 94-5).

La Universidad Cooperativa de Colombia fue intervenida; se suspendieron los programas académicos, se clausuraron las extensiones de Guayaquil, Quito, Quevedo, Santo Domingo, Riobamba, Esmeraldas, Ibarra, Machala, Latacunga, Cuenca, Guano, Loja, Manta, Portoviejo, Nueva Loja, Puyo, Tena y La Libertad.⁵⁸ La gente reclamaba

⁵⁷ Existen videos en YouTube en los que Altamirano se erige como el gran defensor del derecho a estudiar de los jóvenes, en discursos en la Asamblea, que parecen delirios etílicos por lo accidentado de la expresión verbal, el lenguaje corporal abrupto y lo inconexo de sus expresiones.

⁵⁸ “Según un estudio del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), entre las irregularidades hubo estudiantes que se graduaron antes de que se conformen los tribunales de grado. En

en las calles porque se sentía afectada, estafada, en vista de que algunos títulos de esta universidad no eran reconocidos cuando se los intentaba registrar en el CONESUP.

Sin embargo, se dispone que los títulos otorgados por esta universidad se mantengan hasta nueva orden, lo que implica que las autoridades pertinentes se plantearon hacer una revisión exhaustiva de los mismos. Para esto, se procede a analizar una muestra de los historiales de los titulados y se escogen cuarenta nombres de un listado proporcionado por la propia UCC, quienes habían realizado sus estudios en un tiempo récord de cuatro meses o incluso menos. El CONESUP entregó las carpetas de 37 personas, no de las cuarenta que se habían solicitado. Allí se detectaron errores varios y diversas faltas de cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las normas que rigen la actividad universitaria. Entre estos, en ninguno se determinó un ciclo de estudio que tuviese la duración de cuatro meses; en catorce de esos expedientes se halló certificados de legalidad que habían sido elaborados por el primer interventor nombrado, José Orozco Cadena, es decir, eran documentos elaborados hace poco tiempo, años después de que se produjese la titulación. “Esto, de acuerdo con la Comisión, exigía que el CONESUP solicite al Ministerio Público experticias grafotécnicas en los originales que constan en los expedientes, con la finalidad de determinar el tiempo real en el que esos documentos fueron elaborados” (Minteguiaga 2010, 120).

En otros 18 de los expedientes analizados los tales certificados de legalidad datan de 2002 y 2003, y en ellos no constan la firma ni la rúbrica del interventor. Todos los expedientes pertenecen a estudiantes que asistieron a seminarios de graduación en la modalidad semipresencial, los que tenían una duración de tres a nueve meses, que cursaban estudiantes que tenían título de licenciado y certificado de egresado, habían hecho un trabajo de investigación (tesis o tesina) y lo habían defendido en un examen de grado de carácter oral.

Los títulos otorgados fueron de: Ingeniero Comercial, Ingeniero en Finanzas, Doctor en Administración y Gestión Pública, Economista, Doctor en Filosofía y Ciencias de la

diez años, esta universidad registró alrededor de 5.000 títulos. Según Hernando Merchán, director académico del CONESUP, este es un número exagerado porque “recién después de cuatro años se obtiene una primera promoción de egresados” y no pudieron ser tantos graduados en una universidad con tan pocos años de vida. De 2003 a 2004 se registraron 2.833 títulos con 295 tipos, cuando solo tenían 6 tipos de títulos autorizados en el CONESUP. Otras denuncias apuntaban a que en la Universidad Cooperativa de Colombia se otorgaban títulos falsos. El rector de ese centro, Gonzalo Murillo, fue detenido el anterior año por falsificación de documentos. Edison Vélez, exestudiante de la institución, denunció que Murillo ostentaba un título falso de médico y psicólogo industrial. Murillo enfrentó un proceso legal del que fue absuelto por falta de pruebas” (La Hora 2010).

Educación y Doctor en Jurisprudencia. Finalmente, se encontraron expedientes otorgados en sedes, que fueron identificadas como “unidades de apoyo temporal”; sin embargo, los títulos se emitieron en la ciudad de Ambato (120).

Igualmente, se llegó a verificar que mientras estuvo intervenida la UCC se continuaron otorgando titulaciones de períodos cortos, de entre uno a seis meses, a estudiantes que –en la mayoría de los casos– no cumplen con los requisitos que exige la ley de entonces. Detallaron una lista larga de ejemplos que demostraban el cometimiento de faltas graves por parte de los directivos del centro de estudios y deficiencias de calado en la actuación del interventor.

Una práctica común en esta universidad era graduar a muchos estudiantes con una misma tesis, lo que los directivos justificaban con el argumento del trabajo en equipo.

Sin embargo, se encontraron además casos en que cuatro o más personas se gradúan con tesis que tienen el mismo título. Se detectaron también casos que con el mismo título de tesis se gradúan de doctores o licenciados, ingeniero comercial y licenciado en ciencias de la educación; es decir, con el mismo título de tesis se gradúan en diferentes carreras profesionales. Asimismo, se detectó que una misma tesis sirve para graduar a 18 licenciados en Ciencias Políticas y Sociales. En otros casos las tesis compartidas ni siquiera corresponden a la disciplina y temáticas en las que el alumno se gradúa (121).

Al final se llevó a cabo un análisis estadístico de las titulaciones otorgadas por la Universidad Cooperativa de Colombia que habían sido registrados en el CONESUP. La citada Comisión de Veeduría Ciudadana probó que había 2.833 titulados, de los que existen 295 títulos profesionales diferentes entre 2003 y 2004, lo que se debe a la gran diversidad de especializados que la UCC había creado. Otorgaba titulaciones de doctor en Jurisprudencia y en Ciencias de la Educación, licenciaturas en especializaciones en Servicios de Salud, en Ingeniería Comercial, en Administración de Empresas y, como una singularidad, doctorados e ingenierías en Contabilidad, es decir, se inventaban titulaciones que no estaban en el mercado en unos tiempos de estudios realmente cortos (Minteguiaga 2010).

La creación y el funcionamiento de esta institución puede leerse como el resultado de la pésima gestión que ha hecho el Estado ecuatoriano a lo largo del tiempo, que ha dejado a la empresa privada hacer lo que quisiera sin regularla y se ha allanado a los deseos y exigencias del capital. En primer lugar, las denuncias venían desde poco después de que se fundara, y lo hacían los propios colegios profesionales. Una revisión somera de artículos de prensa colgados en internet permite hacerse una idea del negocio

de venta de títulos que era, se diría, como en aquella vieja fábula: pusieron al zorro a cuidar del gallinero. La pregunta es: ¿por qué llega a pasar esto y por qué los entes controladores no hacen su trabajo? La respuesta es que los intereses personales de esos funcionarios se interponen en su labor. Y allí debe cuestionarse a los organismos de control del Estado, al hecho de que en este país no escandalice a nadie el hecho patente y a menudo grotesco de que los políticos y los funcionarios carezcan del más mínimo atisbo de ética y manejen lo público como si les perteneciera.

Otro resultado de esta gestión catastrófica es el daño incalculable que la UCC hizo a cada una de las personas que confiaron en obtener el necesario título universitario a través de ella, un perjuicio personal que sobrepasa lo monetario para llegar hasta lo estructural, pues han perdido un bien de valor incalculable como es el tiempo.

El cierre definitivo de la Universidad Cooperativa de Colombia se daría años después, a través del Mandato 14.

Todos los problemas del sector, entre ellos el persistente de la UCC, se debieron, según Rojas a:

El tratamiento limitado que dio el CONESUP a la solución de los problemas asociados con el desarrollo institucional y académico de las IES, junto con el poco interés demostrado por una gran mayoría de las IES en el cumplimiento de su responsabilidad social, al parecer fueron los detonantes para un cuestionamiento del quehacer universitario por parte de varios sectores sociales que justificaron de alguna manera la intervención del gobierno y de la Asamblea Nacional cuando trataron la Constitución de la República y la LOES, poniendo en evidencia que para el caso ecuatoriano la Reforma Universitaria no nace de su seno sino, más bien, del reclamo social y gubernamental (2011, 60).

El 10 de julio de 2006, Gustavo Vega resultó elegido por unanimidad⁵⁹ como el nuevo presidente del CONESUP (permanecería hasta octubre de 2010), y desarrolló una importante labor que impulsó la gestión y la planificación necesaria para la universidad ecuatoriana.

“La búsqueda de la excelencia en la educación superior para responder a los desafíos contemporáneos, que exigen calidad y pertinencia, ha sido siempre mi preocupación y de todos quienes formamos el CONESUP. Creo que avanzamos con la participación de todos los sectores del país, a fin de construir un Sistema Nacional de Educación Superior comprometido con las auténticas transformaciones sociales”, señalaba Gustavo Vega en la presentación del Informe de Gestión 2008-2009 (EC CONESUP 2009, 7).

⁵⁹ Se resalta lo de unanimidad porque era un colegio electoral complicado. La Constitución de Sangolquí y la Ley de Educación de 2000 señalaron que la presidencia del CONESUP estaba ocupada por un exrector universitario; sin embargo de lo cual recibió el respaldo general que legitimó su función.

En este período se reactivó la labor del CONESUP y se aprobaron reglamentos que llevaban pendientes más o menos un quinquenio, desde la aprobación de la Ley de Educación Superior de 2000. El CONESUP trabajó en los reglamentos para que las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior desarrollen sus actividades dentro de la normativa y armonicen su labor (Rojas 2011).

Durante el mandato de Vega se aprobaron y entraron en vigencia los siguientes reglamentos:

- Reglamento de los procesos de presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de los cursos de posgrados, aprobado en octubre de 2007.
- Reglamento para la evaluación y aprobación de proyectos de creación de universidades y escuelas politécnicas, de marzo de 2008.
- Reglamento de intervención y fortalecimiento institucional a las universidades y escuelas politécnicas, aprobado el 13 de diciembre de 2008.
- Reglamento de doctorados para las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, del 27 de diciembre de 2008.
- Reglamento de régimen académico, aprobado el 22 de enero de 2009.
- Instructivo para el registro de títulos de doctor en carreras de pregrado, ofertados antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior, aprobado el 24 de febrero de 2009 (EC CONESUP 2009, 63-4).

Al mismo tiempo pasaron la primera lectura, quedando listos para la aprobación el Reglamento para programas universitarios en línea, el Reglamento del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y el Reglamento de evaluación al docente en las instituciones de educación superior. Se dejó en proceso de construcción el Reglamento de permanencia, egreso, graduación y expectativa real de empleo.

En este período, señala Gustavo Vega, previo el establecimiento de un plan muy rígido de mejoramiento y fortalecimiento, se levantó la intervención de la Universidad Cooperativa de Colombia, pero en pocos meses volvieron a sus andanzas, por lo que nuevamente se intervino y además se pidió el cierre.

Se tuvo el coraje de intervenir en siete universidades en cinco años, cerramos dos universidades, la Jefferson a más de la Cooperativa, cerramos 91 institutos superiores y, además de eso, pusimos un plan muy riguroso de reglamentos nuevos para régimen académico de posgrados, otro para doctorados de cuarto nivel. Por primera vez en la

historia hicimos una comisión del más alto nivel con 14 miembros, todos PhD, para que creen un reglamento para doctorados (2015).⁶⁰

Además de la aprobación de los reglamentos, en esta gestión se logró mejorar sensiblemente la investigación científica y tecnológica al conseguir que el Estado la dotara de fondos propios. De esta manera, los proyectos concursables tuvieron un impacto muy notorio para que las universidades con calidad en la investigación concursen y que se les pueda asignar recursos. Ese fue un primer gran cambio.

También se dio un proceso de moralización, señala Vega, de poner ética en el sistema y en el reglamento de régimen académico; por ejemplo, aunque podía ser objetado porque un reglamento no puede estar por encima de la ley, se impuso la obligatoriedad que tiene la universidad de solicitar la autorización al CONESUP cuando planificaba la creación de una carrera nueva, tomando en cuenta la sugerencia de la UNESCO sobre la autonomía responsable. Se devolvió a la academia sus fines propios mediante un criterio de estímulo, y no uno punitivo, de la producción científica. Asimismo, se incentivó la producción científica y bibliográfica. Se entendió la necesidad de que cada vez más el profesor investigue, a través de un reglamento de producción científica en la carrera académica, en donde los méritos del profesor se midan no solamente en la antigüedad, sino también –y con mayor énfasis– en su producción intelectual.

En el campo de la salud se hicieron muchos esfuerzos porque había facultades que tenían que ser más rigurosas. “Habíamos decidido estimular una política de permanente perfeccionamiento. Trajimos especialistas desde fuera para que refuercen el syllabus, el pènsum de las carreras de medicina”. Vega, además, agrega que fueron rigurosos con los requisitos para la creación de universidades privadas, aunque no contaron con el respaldo de todos los estamentos, pues relata cómo en una ocasión el director de *El Telégrafo* lo acusó de haber creado universidades de garaje, en alusión a la escasa calidad de estas instituciones, a lo que contestó que “recomendamos favorablemente al Congreso una sola, ninguna otra de los quince proyectos, a todos pusimos en objeción”. Esta fue la ECOTEC de Guayaquil, que se mantiene hasta la

⁶⁰ “Sin embargo, uno de los temas más complicados era el del manejo de las relaciones entre el Consejo y el Gobierno de Correa. Esa visión hegemónica se fue notando, pues la ruptura entre el CONESUP y el gobierno fue rotunda, hasta que se dio una marcha, con doce mil personas en las calles en vísperas de la nueva ley, cuando ya había habido para que ellos hicieron una nueva ley, y claro, a espaldas de la universidad el primer debate si es nuestro el segundo fue por imperio de la ley, convirtiéndole al presidente de la República en un legislador más, pero eso solo era uno de los inconvenientes” (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

actualidad superando los procesos de acreditación a los que se ha sometido. “Fue la única universidad que se creó y pusimos en objeción a quince proyectos, uno del Municipio de Quito, otro del Opus Dei, otro de la Cámara de Comercio de Quito, otro de la Policía Nacional, de universidades privadas, de institutos que querían ser universidades. Tuvimos mucha presión por parte de autoridades para la aprobación de nuevas universidades, pero al no cumplir con las exigencias fueron negados” (Vega 2015).⁶¹

Lo reseñado puede considerarse el resumen de los efectos de la ley de educación superior de 2000. Y una reflexión que cabe en este punto es que la diferencia entre una gestión y otra, más allá de que la letra y el espíritu de la ley es importante, parece que incide más el tipo de persona que se pone a dirigir las instituciones. Y es que, en general, a esta normativa puede atribuírsele avances y retrocesos, los avances se deben a gestores que cuentan con la necesaria voluntad política de propiciar cambios, los retrocesos son obra de administradores clientelares que se ocupan de satisfacer sus intereses personales desde un cargo público.

A pesar de que en la Ley de Educación Superior del 2000 se estableció que las universidades debían ser creadas con informe favorable del CONESUP, la creación de universidades continuó; la falta de acción por parte de quienes dirigieron el CONESUP en sus primeros años no permitió que existan reglamentos que controlen al sistema universitario, lo cual favoreció que el deterioro de la calidad de la educación superior vaya en aumento.

Un aspecto importante a destacar del período analizado en este capítulo es el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en la Ley de Educación Superior de 2000, que dio paso a la creación del CONEA. Los intereses particulares entorpecieron que este Consejo pueda instalarse y cumplir con su tarea de evaluar y acreditar a las universidades; su labor se limitó a una gestión administrativa, pues la desregularización del sistema universitario continuaba. El caso de la Universidad Cooperativa de Colombia, como se analizó en las páginas anteriores, es uno de los mayores ejemplos del deterioro de la universidad.

⁶¹ Toda la labor de Vega frente al CONESUP se recogió en cuatro informes de labores y en un libro denominado *Educación superior, debilidades y fortalezas*, que da cuenta de la lucha que se dio ante la nueva Ley de Educación Superior de 2010, en el Gobierno de Rafael Correa.

Una reforma a la universidad ecuatoriana era imprescindible. En ello coinciden los sectores que querían mejorarla, porque se debe señalar que existían universidades que desarrollaban su labor en pos de brindar educación superior de calidad, que no esperaron a que la evaluación universitaria venga desde el CONEA, sino que dentro de sus universidades promovieron procesos de evaluación y de acreditación con acreditadoras internacionales.

Capítulo quinto

La universidad ecuatoriana: etapa 2008-2013

En este escenario, para 2008 la necesidad de reforma de la universidad era urgente. El sistema de educación superior ecuatoriano sufría los efectos de muchas de las decisiones tomadas, pero sobre todo padecía las consecuencias de la falta de decisiones, de la ausencia de acciones concretas, de la falta de voluntad política para afrontar un problema de la educación superior. Y es así porque en el nivel superior de educación el Estado ecuatoriano, en muchos casos, ha dejado hacer a la empresa privada.

El área educativa es una de las que más ha atraído el interés y la atención de los políticos y los funcionarios públicos, por ello en el país se han llevado a cabo varias reformas a su sistema educativo general. Durante estas se han planteado debates y se han redactado leyes con cierta frecuencia, con la intención de mejorar la educación; sin embargo, el nivel educativo no ha llegado a avanzar después de ninguna de ellas.

En la educación superior, que con el tiempo se ha convertido en una parcela de negocios muy apetecida por empresarios y políticos, el Estado ha ejercido escaso o ningún control sobre su funcionamiento, tanto en la pública como en la privada. Lo descrito ha permitido que la universidad pública sea manejada por cargos que llegan allí por sus relaciones políticas y clientelares, mas no por sus capacidades y habilidades; en tanto que la privada ha prosperado en un escenario comercial en el que ha tenido pocas limitaciones legales para su desarrollo. Ninguno de los dos ámbitos, el público y el privado, han conseguido desarrollar una educación superior que se adapte a las necesidades históricas del país, pues ofertan carreras que, en la primera, están desfasadas, y en la segunda solo se diseñan para ser rentables.

De este modo, compete analizar en las siguientes páginas la última reforma, que se hace durante el decenio del Gobierno de la “Revolución Ciudadana”. Es importante tomar en cuenta que se da desde fuera del sistema universitario, motivada, por un lado por algunos intereses que desde dentro de la universidad ecuatoriana querían que las cosas siguieran igual; y por otro estaba un nuevo gobierno que manejaba una retórica grandilocuente que hablaba de hacer la siempre necesaria e impostergable “refundación” del país.

1. La Constitución de 2008

El 16 de noviembre de 2006 el Ecuador eligió como presidente de la República –en segunda vuelta electoral– a Rafael Correa Delgado, que había terciado en estas elecciones con una agrupación política nueva, Alianza PAIS, creada por él y su grupo de amigos y de colaboradores más cercanos para este fin. Durante la campaña, varios sectores habían planteado ya la necesidad de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva carta magna, la que –argumentaban– debía adaptar al país a los tiempos y corregir las inequidades que en la anterior constaban, propuesta que fue asumida por el candidato de ese movimiento, que la hizo suya con todas sus consecuencias. El 15 de enero de 2007 asumió la Presidencia de la República Correa Delgado, y una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la convocatoria a una consulta popular para decidir si se elaboraba una nueva Constitución; en esta jornada electoral la ciudadanía se pronunció a favor de la instalación de la Asamblea Constituyente.⁶²

Con gran expectativa ciudadana, la Asamblea se reunió entre 2007 y 2008 en la ciudad de Montecristi, al suroeste de Manabí.⁶³

La Asamblea discutió y aprobó un extenso y poco articulado documento. La inmensa mayoría de los miembros de la Asamblea carecía de los conocimientos y experiencia para realizar el trabajo legislativo. La preparación del texto se hizo en forma desorganizada y atropellada, desechando la necesaria organización técnico-constitucional. La Asamblea tuvo un rígido límite de seis meses para su cometido. Luego de que sus “mesas” habían perdido el tiempo en debates vacíos, el plazo se vencía sin que se hubiera avanzado, o a veces ni iniciado, el debate constitucional. La prórroga prevista de dos meses no cambió la realidad. Al final, el presidente de la Asamblea intentó establecer una nueva prórroga, argumentando que hacía falta más discusión. El presidente Correa estuvo en contra y no se prorrogó. El presidente de la Asamblea debió retirarse de la dirección de la misma (Ayala Mora 2015d, 21-2).

El texto de una nueva Constitución del Ecuador fue aprobado por 94 asambleístas el 24 de julio de 2008; se convocó a un referéndum constitucional, que fue celebrado el 28 de septiembre de 2008. En ese evento la Constitución fue aprobada con el 63,93% de los votos, y el 20 de octubre del mismo año fue publicada en el Registro Oficial, lo que determina su vigencia.

⁶² El movimiento político Alianza PAIS planteó la importancia de recuperar el rol central del Estado en materia de planificación, regulación y rectoría, sobre todo en los ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre ellos la educación superior (Alianza PAIS 2006).

⁶³ La Asamblea Constituyente contó con el 81,72% de votos a favor en la consulta popular del 15 de abril de 2007; estuvo conformada por 130 asambleístas. Alianza PAIS (AP), partido político de Rafael Correa, representaba el 70% de escaños.

A partir de octubre de 2008 el Ecuador contaba con una nueva norma suprema, de la que se derivaría todo un nuevo marco legal para la administración del Estado, que el gobierno fue elaborando sin prisa hasta llegar a cambiar la mayor parte de la legislación existente en el país, con énfasis en la que tiene que ver con los sectores productivos. Esta nueva Constitución se caracterizó, señala Ayala Mora, por establecer un presidencialismo exacerbado, puesto que concentraba “todo el poder en el Ejecutivo, que es el verdadero legislador, el real nominador de las funciones de participación ciudadana y electoral y el supervisor de la función judicial” (24).

2. El Mandato 14

La situación de la universidad ecuatoriana fue tema de discusión en la Asamblea Constituyente; el debate sobre los problemas universitarios llegó a uno de los niveles más altos por la gravedad y la falta de soluciones de estos, dejando en manos del Estado la búsqueda de estas soluciones, las que no se dieron desde el interior de la universidad ni desde los organismos encargados de controlar el sistema universitario. Es decir, la universidad dejó en manos de los políticos el análisis de los problemas del sector y las propuestas de solución.

La Asamblea expidió, el 22 de julio de 2008, el Mandato Constituyente 14, el mismo que determina:

Art. 1. Derógase la Ley n.º 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial n.º 381 de 10 de agosto de 1998, por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido.

En la disposición transitoria primera señala que el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP– obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que, sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país. Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación –CONEA– entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, 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; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior (EC Asamblea Nacional 2008).

Era tan grande la magnitud del problema generado por el funcionamiento de la Universidad Cooperativa de Colombia, cuyos anteriores intentos de cerrarla habían resultado infructuosos, que fue necesario un mandato constitucional para poner fin a la estafa universitaria que venía perpetrando este centro de estudios que tituló a una

cantidad de estudiantes muy alta en un tiempo récord. Como señala Villavicencio, a través del mandato se pudo parar la comercialización de títulos, en especial la que hacía la UCC. Y es que un análisis somero de la cuestión permitía concluir que ningún centro de estudios podía haber titulado a tantos estudiantes en su corto tiempo de funcionamiento, eso sin analizar la calidad y la pertinencia de los grados académicos, pues era desde luego inusual que se ofertaran grados de doctor en contabilidad y en informática (2015, entrevista personal).

En cuanto a los mencionados eventos relacionados con la UCC, la disposición segunda garantiza los derechos a sus estudiantes mediante un plan de contingencias que el CONESUP establecerá, y que tendrá una duración de máximo 180 días desde la vigencia del Mandato 14. En la tercera disposición transitoria de este documento se establece que el administrador general temporal de la UCC debe ser designado por el CONESUP, y que es quien debe estar a cargo del plan de contingencia a favor de los estudiantes, el cual hará una revisión individual de los expedientes educativos para determinar su validez. Para llevar a cabo este propósito, se exige a las exautoridades del cerrado centro de estudios que entreguen al Consejo –sin excusas ni dilación– los registros académicos y la demás documentación que el administrador designado por el ente público solicite. Asimismo, la cuarta y última de las disposiciones transitorias confiere a este administrador todas las facultades de un liquidador, el que actuará de acuerdo con lo que determina la Ley Orgánica de Educación Superior en lo relativo a la extinción de centros de educación superior.

Por otro lado, la disposición general (única) del Mandato 14 exhorta al Consejo Nacional de Educación Superior, el ente controlador de las universidades y escuelas politécnicas del país, a cumplir con su obligación de controlar y vigilar el quehacer de las instituciones educativas de nivel superior. Esta indicación solo puede entenderse en el marco de la tradicional dejación de funciones que los anteriores entes controladores han hecho desde que se crearon, situación mencionada ya en páginas anteriores.

3. Informe del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, CONEA

El Mandato 14 ordenaba realizar la evaluación de desempeño a las instituciones de educación superior, es decir, a escuelas politécnicas y universidades, con el fin de hacer una depuración del sistema. Esta investigación se encargó al CONEA. En esa etapa fue nombrado como presidente el reconocido investigador y académico

ecuatoriano Arturo Villavicencio. Esta evaluación se desarrolló entre junio y octubre de 2009. Sobre la forma cómo se llevó a cabo, quien la dirigiera sostiene que:

Para realizar la evaluación se usaron metodologías poco conocidas, se usó el enfoque multicriterial, se empezó a trabajar con un equipo reducido de personas, porque no había apoyo por ser un ente burocrático. El problema es que cuando se evalúa se deben tener estándares de referencia, pero era tal el descalabro que no había Reglamento de Régimen Académico; la Ley de Educación Superior de 2000 decía que el CONESUP debía haberlo realizado en 180 días y habían pasado 10 años y no había lo elemental, no había normas para carreras, no existía ninguna norma ni estándar, fue formado un modelo de universidad, fue lo más difícil (2015, entrevista personal).

Para realizar el trabajo de evaluación, señala Villavicencio, se implementaron códigos de protección en los archivos; se pedía información a las universidades en formato digital y físico. Esos ficheros eran archivos con claves que no se podían modificar. Si la universidad enviaba nueva información, se mantenía en el anterior. Esa información la generaba la otra universidad par que la evaluaba, por lo que había posibilidad de reclamar, puesto que lo firmaban de mutuo acuerdo.

La información fue manejada con transparencia, añade Villavicencio; fueron elaborados 170 parámetros para solicitar información, pero solamente dos universidades contestaron a la carta que Villavicencio envió socializando el modelo: la Universidad Agraria y la Universidad de Bolívar. Esto evidencia la poca importancia que estaban dando el resto de las universidades al Mandato 14 (2015, entrevista personal).

Ecuador, al igual que el resto de la región, vivió la crisis capitalista, lo que obligó a las universidades a supeditarse progresivamente a las fuerzas del mercado, diversificando su oferta académica en varias direcciones que incrementaban el número de carreras, concentrando la oferta en segmentos netamente comerciales, con la creación de extensiones en diferentes ciudades, centros de apoyo en malas condiciones y –quizá– tratando de sacar ventaja del segmento más solvente de la demanda de educación superior: los posgrados (Villavicencio 2012).

Una vez que el CONEA hizo la investigación que le permitía diagnosticar y categorizar a las universidades, presentó el informe, al que separó en dos grandes segmentos:

- Universidades de pregrado.
- Universidades de posgrado.

En ambos casos se analizan los criterios de.⁶⁴

1. Academia.

⁶⁴ Para mayor detalle, consultar el informe del CONEA publicado por el CEAACES: “La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14”.

2. Estudiantes y entorno de aprendizaje.
3. Investigación.
4. Gestión.

Villavicencio, Sylva y otros afirman que como resultado de este informe se evidencia que el sector universitario en el país es un conjunto fragmentado por múltiples brechas, las que se notan en los siguientes fenómenos descubiertos en la indagación:

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.

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 (2014, 11).

Esta evaluación del desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas revela lo que los autores llaman una “cabeza de Jano”,⁶⁵ al hallarse orientada por distintos y hasta opuestos conceptos de lo que es una educación superior (¿derecho inalienable o producto a la venta?; los estudiantes, ¿clientes o ciudadanos?; y la universidad, ¿una empresa o una institución pública?). Se puede concluir que no hay un sistema integrado de educación superior en el país. Esto, según el informe, lo que evidencia es que no ha habido nunca una política pública para el área de educación superior, la que debía orientar parámetros de desarrollo de acuerdo con principios y paradigmas organizativos y educativos, además de criterios de calidad y pertinencia nacional (Villavicencio et al. 2014).

Si bien en esta evaluación se establecieron parámetros para la evaluación a todas las universidades ecuatorianas, “se debe enfatizar el carácter relativo de esta homogeneidad al considerar como rasgo fundamental de la universidad ecuatoriana, su fragmentación por la medición de múltiples brechas (académica, democrática,

⁶⁵ Jano (Janus) es uno de los más antiguos dioses del panteón romano y se lo vincula con los comienzos mismos de la ciudad de Roma. Es el dios de los dos rostros. Según la mitología, Jano habría sido al principio un ser humano, y fue divinizado al morir. Es el dios de los comienzos materiales e inmateriales. Ovidio relata una leyenda que dice que Jano nació del caos, por lo que sus dos rostros serían el resultado de esa desorganización primitiva.

tecnológica, investigativa) que determinan asimetrías entre los distintos conjuntos de universidades” (12).

El informe recoge de forma detallada los datos obtenidos en la evaluación. Aquí se presentan los resultados generales del modelo de evaluación para cada uno de los criterios señalados:

Dentro del criterio de **Academia** se evaluaron los subcriterios de:

- Formación académica.
- Dedicación docente.
- Carrera docente.
- Vinculación con la colectividad.

Tabla 7.

Resultados generales del modelo de evaluación para el criterio de Academia

Promedio \geq 60%	60% \geq Promedio \geq Promedio \geq 45%
E. Politécnica de Chimborazo	E. Politécnica Agropecuaria
E. Politécnica del Litoral	E. Politécnica del Ejército
E. Politécnica Nacional	Pontificia U. Católica
U. de Cuenca	U. Agraria del Ecuador
U. del Azuay	U. Católica de Cuenca
U. Nacional de Loja	U. Central del Ecuador
U. San Francisco de Quito	U. de Especialidades Espíritu Santo
U. Técnica de Ambato	U. de las Américas
	U. Estatal de Bolívar
	U. Estatal de Milagro
	U. Laica Eloy Alfaro de Manabí
	U. Laica Vicente Rocafuerte
	U. Nacional de Chimborazo
	U. Técnica de Loja
	U. Técnica de Cotopaxi
	U. Técnica del Norte
	U. Técnica Estatal de Quevedo
45% \geq Promedio \geq 30%	Promedio \leq 30%

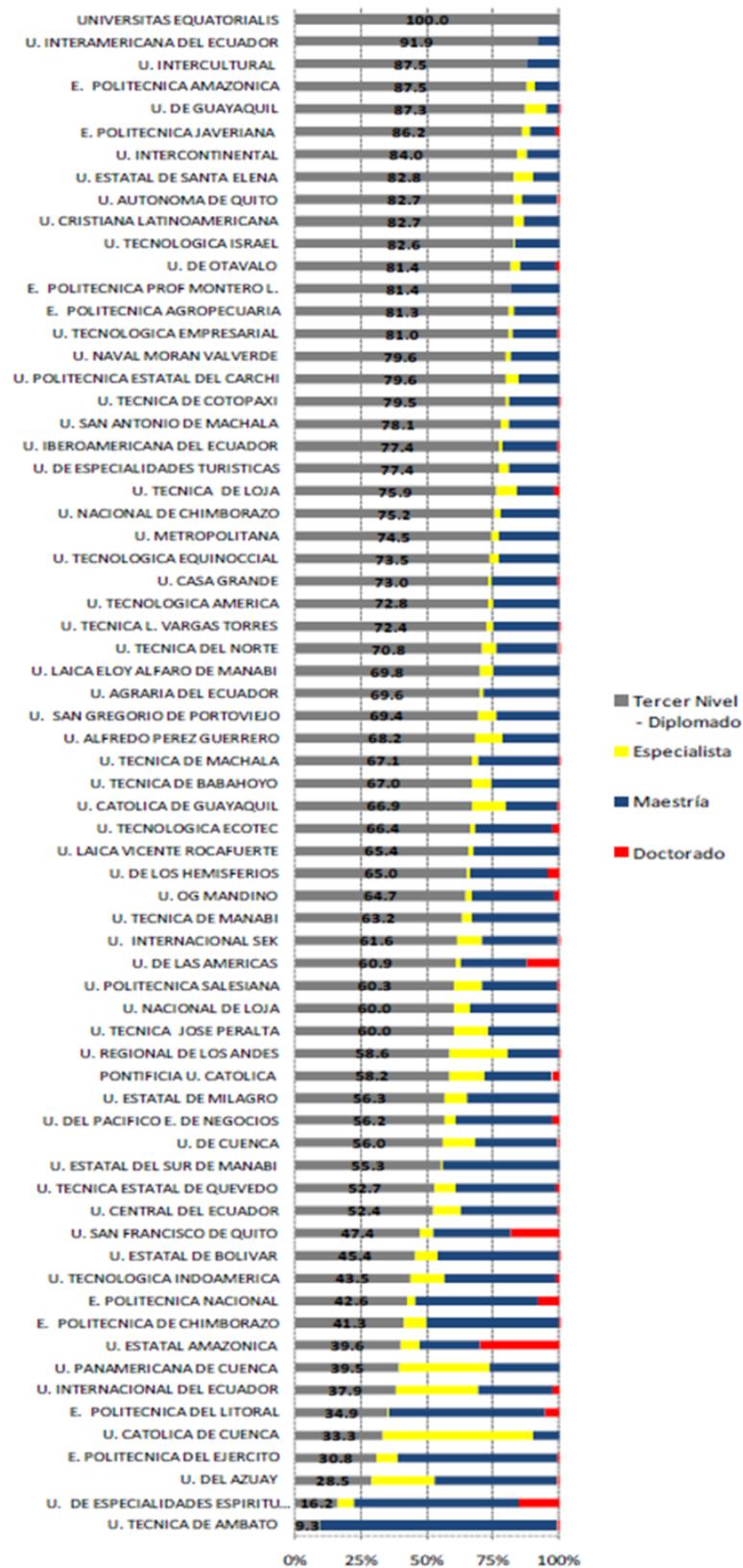
U. Casa Grande	E. Politécnica Amazónica
U. Católica de Guayaquil	E. Politécnica Prof. Montero L.
U. de Guayaquil	E. Politécnica Javeriana
U. de los Hemisferios	U. Internacional SEK
U. Estatal Amazónica	U. San Gregorio de Portoviejo
U. Estatal del Sur de Manabí	U. Alfredo Pérez Guerrero
U. Internacional del Ecuador	U. Autónoma de Quito
U. Naval Morán Valverde	U. Cristiana Latinoamericana
U. Panamericana de Cuenca	U. de Especialidades Turísticas
U. Politécnica Salesiana	U. de Otavalo
U. Regional de los Andes	U. del Pacífico E. de Negocios
U. Técnica de Babahoyo	U. Estatal de Santa Elena
U. Técnica L. Vargas Torres	U. Iberoamericana del Ecuador
U. Tecnológica Ecotec	U. Interamericana del Ecuador
	U. Intercontinental
	U. Intercultural
	U. Metropolitana
	U. Og Mandino
	U. Politécnica Estatal del Carchi
	U. San Antonio de Machala
	U. Técnica José Peralta
	U. Técnica de Machala
	U. Técnica de Manabí
	U. Tecnológica América
	U. Tecnológica Empresarial
	U. Tecnológica Equinoccial
	U. Tecnológica Indoamérica
	U. Tecnológica Israel
	Universitas Equatorialis

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Esta información evidencia que de las universidades evaluadas solamente ocho tenían un porcentaje mayor a 60% en lo referente a la actividad docente y la vinculación con la sociedad. En cambio, las universidades con el promedio más bajo representaban el 42% de las instituciones evaluadas, conformadas en su mayoría por las universidades autofinanciadas creadas en los últimos años.

Dentro de este criterio se analizó el nivel de titulación de los docentes. El siguiente cuadro presenta los resultados:

Gráfico 2.
Docentes por nivel de titulación académica (% 2008)



Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

En todas las universidades evaluadas, los docentes contaban con títulos de tercer nivel, pero en cuanto a docentes con título de cuarto nivel, no había muchos profesores con esa titulación, y se daba el caso de la Universidad Equatorialis, que no contaba con ningún docente con título de cuarto nivel en su plantilla.

Tabla 8.
Porcentaje de docentes con título de tercer y cuarto nivel según tipo de institución

	% Docentes tercer nivel respecto del total con tercer nivel	% Docentes cuarto nivel respecto del total con tercer nivel
Particular autofinanciada	19,4	18,5
Pública	62,6	64,1
Particular cofinanciada	18,0	17,5
Totales	100	100

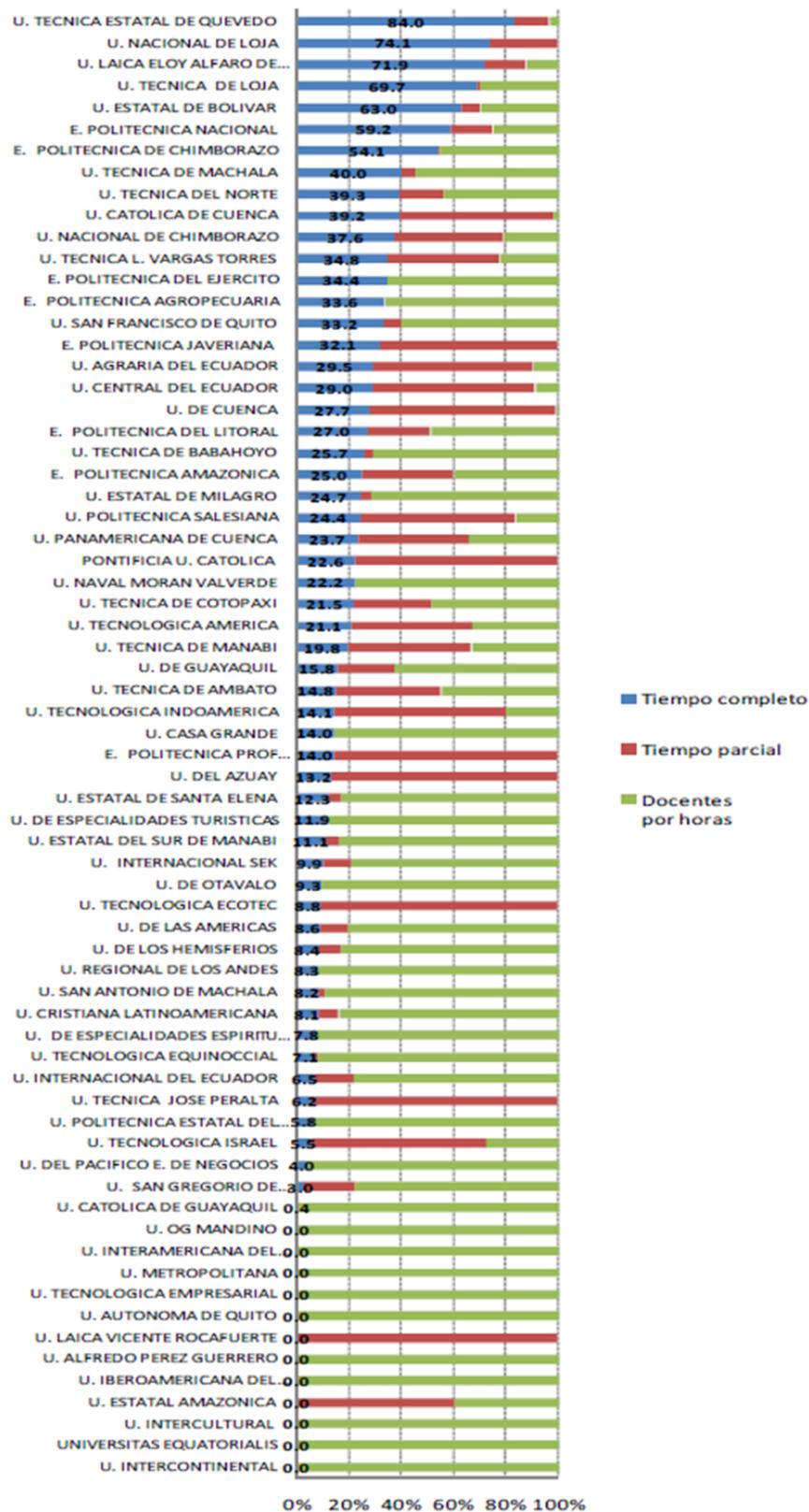
Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES,, 2014.

En el resto de las universidades contaba con docentes que poseían título de especialidad y de maestría en porcentajes muy variados. La Universidad Católica de Cuenca, por ejemplo, contaba para esa fecha con mayor cantidad de docentes con título de especialistas que título de maestrías.

En cuanto a docentes con título de doctorado, solamente 17 universidades de las 68 evaluadas tenían en su plantilla a profesores con título de PhD, pero en porcentajes mínimos en relación al total de docentes de la universidad. En las 51 universidades restantes no existía ningún docente con esta titulación.

En cuanto al tipo de dedicación de los docentes, el siguiente cuadro presentaba los resultados de la evaluación:

Gráfico 3.
Planta docente según tipo de dedicación



Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Tabla 9.
Titulación de la docencia según tipo de institución

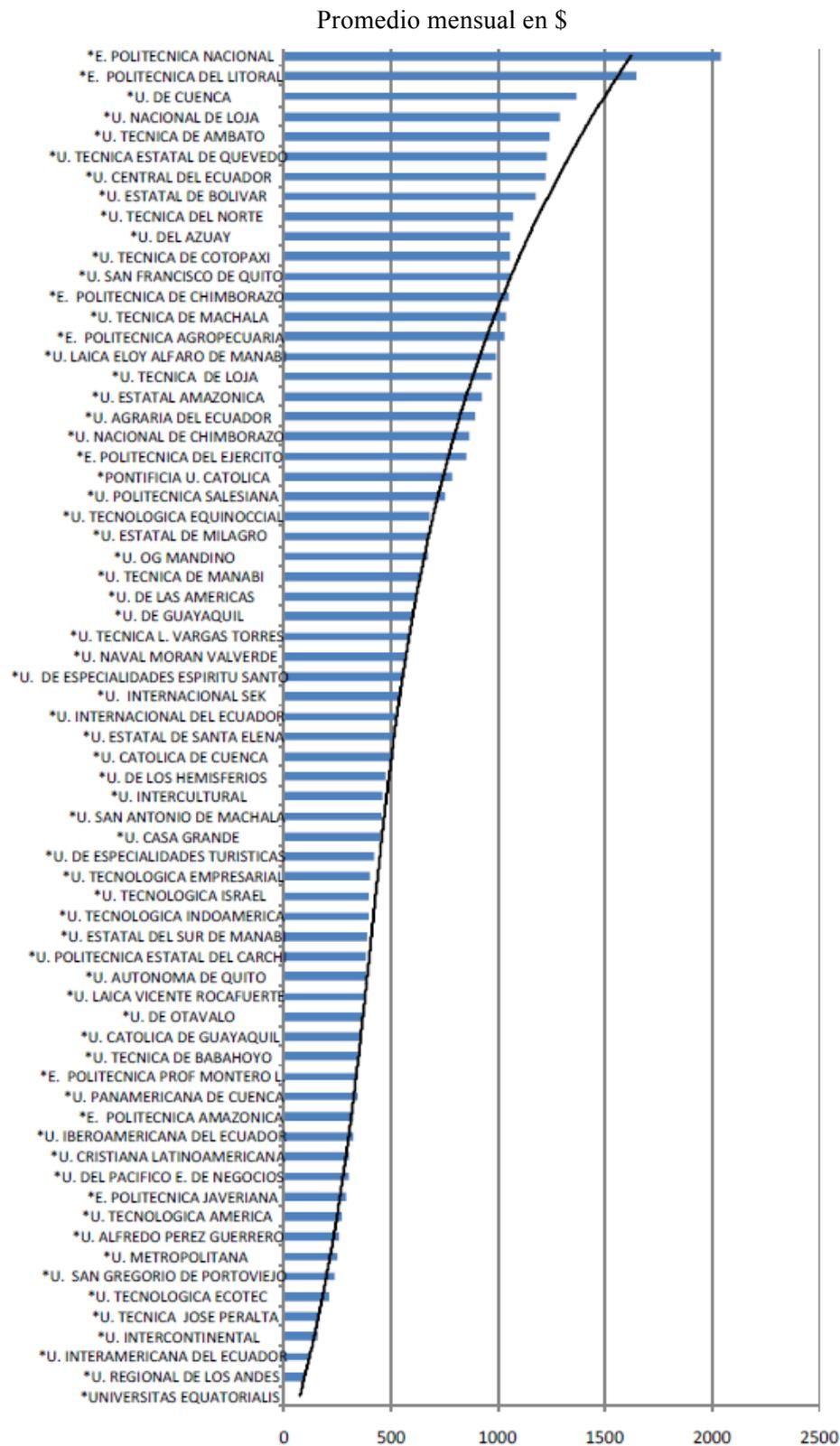
	Particular autofinanciada	%	Pública	%	Particular cofinanciada	%	Totales
Docentes Tercer nivel	3.298	52,7	10.633	50,88	3053	52,17	16.984
Docentes Cuarto nivel	2.960	47,3	10.264	49,12	2.799	47,83	16.023
Totales	6.258	100	20.897	100	5.852	100	33.007

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Esta tabla refleja una de las situaciones más alarmantes de la universidad ecuatoriana en esos años, los bajísimos porcentajes de profesores titulados en cuarto nivel y –en algunos casos– la nula dedicación a tiempo completo de los docentes. Eso se debe a que la docencia universitaria era vista como un complemento a la actividad laboral de quienes se dedicaban a ella. Esto se explica en los bajos salarios, la falta de un escalafón docente que norme la carrera de profesor universitario y el poco o nulo apoyo por parte de las universidades para que los docentes sigan maestrías o doctorados.

Ante esta realidad, Francisco Salgado, actual rector de la Universidad del Azuay, señala que muchos docentes que regresaban al país después de concluir sus estudios de posgrados en el exterior, se enfrentaban a la realidad del poco apoyo que se daba a la investigación en sus universidades, de los bajos salarios que no les permitía hacer frente a la obligación de devengar sus becas y, además, que en aquellos años para acceder a cargos directivos universitarios pesaba más la trayectoria administrativa, como haber sido presidente gremial, que la formación de posgrado de los docentes (2015, entrevista personal).

Gráfico 4.
Remuneración de los docentes



Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

El gráfico 4 muestra el rango de las retribuciones monetarias que recibían los docentes por su trabajo. Como puede comprobarse, la remuneración más alta era en la Escuela Politécnica Nacional, que pagaba en promedio dos mil dólares mensuales. La media de la remuneración en las otras universidades era entre quinientos y mil quinientos dólares mensuales, un rango amplio de diferencia entre instituciones, con desventaja para las de menor matrícula. Al no contar con un reglamento que respaldase y garantizase la labor docente, los salarios no eran un estímulo para que un profesional se dedicase a dar clases en la universidad, siendo considerada esta actividad como un complemento a otra actividad laboral, la principal.

En el criterio de **Estudiantes y entorno de aprendizaje** se consideraron los siguientes aspectos:

- a. Deberes y derechos.
- b. Soporte académico.

Los promedios generales en este criterio fueron los que se encuentran en el siguiente gráfico:

Tabla 10.
Desempeño de las universidades en criterios estudiantiles

Promedio \geq 65%	65% \geq Promedio \geq 50%
Escuela Politécnica del Litoral Escuela Politécnica del Ejército Escuela Politécnica Nacional Pontificia U. Católica Universidad Central del Ecuador Universidad de Cuenca Universidad de Guayaquil Universidad del Azuay Universidad Técnica de Ambato	E. Politécnica Agropecuaria E. Politécnica de Chimborazo U. de Especialidades Espíritu Santo U. Internacional SEK U. Agraria del Ecuador U. Estatal de Bolívar U. Estatal del Sur de Manabí U. Nacional de Chimborazo U. Nacional de Loja U. Naval Morán Valverde U. Politécnica Salesiana U. San Francisco de Quito U. Técnica de Loja U. Técnica de Machala U. Técnica de Manabí U. Técnica del Norte U. Técnica L. Vargas Torres U. Tecnológica Israel
50% \geq Promedio \geq 40%	Promedio \leq 40%

E. Politécnica Javeriana	E. Politécnica Amazónica
U. Alfredo Pérez Guerrero	E. Politécnica Prof. Montero L.
U. Casa Grande	U. Autónoma de Quito
U. Católica de Cuenca	U. Cristiana Latinoamericana
U. Católica de Guayaquil	U. de Especialidades Turísticas
U. de las Américas	U. de Otavalo
U. de los Hemisferios	U. del Pacífico E. de Negocios
U. Estatal de Milagro	U. Estatal Amazónica
U. Estatal de Santa Elena	U. Iberoamericana del Ecuador
U. Laica Eloy Alfaro de Manabí	U. Interamericana del Ecuador
U. San Gregorio de Portoviejo	U. Intercontinental
U. Técnica de Babahoyo	U. Intercultural
U. Técnica de Cotopaxi	U. Internacional del Ecuador
U. Técnica Estatal de Quevedo	U. Laica Vicente Rocafuerte
U. Tecnológica Equinoccial	U. Metropolitana
	U. Og Mandino
	U. Panamericana de Cuenca
	U. Politécnica Estatal del Carchi
	U. Regional de los Andes
	U. San Antonio de Machala
	U. Técnica José Peralta
	U. Tecnológica América
	U. Tecnológica Ecotec
	U. Tecnológica Empresarial
	U. Tecnológica Indoamérica
	Universitas Equatoria

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

En este criterio, básicamente, se mantenían los mismos porcentajes que en el criterio anterior: apenas 9 universidades obtenían un promedio mayor al 65%. Del total de 68 instituciones de educación superior evaluadas, 41 de ellas no alcanzaban ni el 50% de promedio.

Para el análisis de este criterio fue necesario considerar la distribución de matrícula de los estudiantes a nivel nacional. El siguiente cuadro recoge esta información:

Tabla 11.
Número de matriculados/as según tipo de universidades, región y provincia

Región/ Provincia	Pública	%	Co- financiada	%	Auto- financiada	%	Total	Población 20-24 años	Tasa Bruta Matrícula
Azuay	13.096	43,8	16.521	55,3	286	1,0	29.903	63.001	47,5
Bolívar	2.743	100,0	0	0,0	0	0,0	2.743	13.825	19,8
Cañar	0	0,0	0	0,0	1.567	100,0	1.567	18.746	8,4
Carchi	682	100,0	0	0,0	0	0,0	682	13.298	5,1
Chimborazo	19.445	94,7	0	0,0	1.080	5,3	20.525	35.137	58,4
Cotopaxi	6.665	100,0	0	0,0	0	0,0	6.665	34.334	19,4
Imbabura	4.028	87,8	0	0,0	558	12,2	4.586	34.171	13,4

Loja	20.120	47,2	21.634	50,7	877	2,1	42.631	34.026	63,6
Pichincha	74.440	54,2	27.704	20,3	34.422	25,2	136.566	271.425	50,3
Tungurahua	13.797	62,6	0	0,0	8.244	37,4	22.041	40.096	54,9
Total Sierra	155.016	57,9	65.859	24,6	47.034	17,5	267.909	558.059	48,00
El Oro	13.455	93,2	0	0,0	984	6,8	14.439	56.150	25,7
Esmeraldas	6.715	100,0	0	0,0	0	0,0	6.715	38.987	17,2
Guayas	90.565	78,2	115.770	14,1	8.851	7,7	115.770	356.104	32,5
Los Ríos	15.235	100,0	0	0,0	0	0,0	15.235	70.715	21,5
Manabí	33.505	92,1	0	0,0	2.880	7,9	36.385	119.310	30,5
Santa Elena	3.803	95,3	0	0,0	186	4,7	3.989	ND	ND
Total Costa	163.278	84,8	16.354	8,5	12.901	6,7	192.533	641.266	30,0
Napo	0	0,0	3.884	100,0	0	0,0	3.884	8.740	44,4
Pastaza	283	100,0	0	0,0	0	0,0	283	6.711	4,2
Total Amazonía	283	6,8	3.884	93,2	0	0,0	4.167	15.451	27,0
Otras								59.322	
Total	318.577	68,6	86.097	18,5	59.936	12,9	464.609	1'274.103	36,4

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Para el año 2008, en el Ecuador existían 464.609 estudiantes universitarios, de los cuales 318.577 (68,6%) estudiaban en universidades públicas, 86.097 (18,5%) en universidades cofinanciadas y 59.936 (12,9%) estaban en universidades autofinanciadas creadas en los últimos años, y que dentro de esta evaluación ocupaban los niveles más bajos de la calificación.

Tabla 12.
Matrícula según modalidad y tipo de universidad (2008)

	Presencial	Semipresencial	Distancia	Total
Pública	274.351	24.689	19.723	318.763
(%)	(86,1)	(7,7)	(6,2)	(100)
Cofinanciada	54.751	1.365	29.980	86.096
(%)	(63,6)	(1,6)	(34,8)	(100)
Autofinanciada	45.456	12.728	1.744	59.928
(%)	(75,9)	(21,2)	(2,9)	(100)
Total	374.558	38.782	51.447	464.787
(%)	(80,6)	(8,3)	(11,1)	(100)

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

El tercer criterio contemplado fue la **Investigación**, en el que se consideraron los siguientes elementos:

- Políticas de investigación.
- Formación investigativa.
- Fondos para investigación.
- Pertinencia de la investigación.

El informe reveló los datos que se presentan en el siguiente gráfico, tomado de la publicación del CEAACES:

Tabla 13.
Desempeño de las IES respecto a políticas de investigación

Mayor a 75%	0%	
E. Politécnica de Chimborazo	E. Politécnica Javeriana	U. Intercontinental
E. Politécnica del Litoral	E. Politécnica Agropecuaria	U. Intercultural
E. Politécnica Nacional	E. Politécnica Amazónica	U. Internacional
U. Agraria	E. Politécnica Montero L.	U. Metropolitana
U. de Cuenca	U. Alfredo Pérez Guerrero	U. Naval Morán Valverde
U. Católica de Guayaquil	U. Autónoma de Quito	U. Og Mandino
U. Central	U. Casa Grande	U. Panamericana de Cuenca
U. de Guayaquil	U. de Espec. Turísticas	U. San Gregorio
U. de las Américas	U. de los Hemisferios	U. Politécnica del Carchi
U. de Otavalo	U. del Pacífico	U. Regional de los Andes
U. del Azuay	U. Amazónica	U. Técnica de Manabí
U. Laica Vicente Rocafuerte	U. de Bolívar	U. Técnica de Quevedo
U. Nacional de Chimborazo	U. de Milagro	U. Técnica José Peralta
U. Nacional de Loja	U. Estatal del Sur de Manabí	U. Tecnológica América
U. Politécnica Salesiana	U. Península de Santa Elena	U. Tecnológica Ecotec
U. San Francisco de Quito	U. Iberoamericana	U. Tecnológica Indoamérica
U. Técnica de Loja	U. Interamericana	U. Tecnológica Israel
U. Técnica del Norte		U. Tecnológica San Antonio
U. Tecnológica Equinoccial		Universitas Equatorialis

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Luego de evaluar los subcriterios señalados se determinó que 19 universidades (27%) presentaron ciertas evidencias de su desempeño en el ámbito de la investigación; mientras que las 49 universidades restantes (73%) no pudieron evidenciar ninguna

actividad de investigación en sus instituciones, otorgándoles la evaluación una calificación de un 0% en este criterio.

Tabla 14.
Proyectos de investigación por carreras universitarias

IES con uno o más proyectos por carrera	IES que no registran proyectos de investigación	
E. Politécnica de Chimborazo	E. Politécnica Javeriana U. San Gregorio	U. Laica Vicente Rocafuerte U. Metropolitana
E. Politécnica del Ejército	U. Alfredo Pérez Guerrero	U. Og Mandino
E. Politécnica del Litoral	U. Autónoma de Quito	U. Panamericana de Cuenca
E. Politécnica Nacional	U. Casa Grande	U. Politécnica del Carchi
Pontificia U. Católica	U. Cristiana Latinoam.	U. Técnica José Peralta
U. Agraria	U. de Espec. Turísticas	U. Técnica de Babahoyo
U. Central	U. de Otavalo	U. Tecnológica América
U. de Cuenca	U. del Pacífico	U. Tecnológica Ecotec
U. del Azuay	U. Iberoamericana	U. Tecnológica Empresarial
U. Naval Morán Valverde	U. Interamericana	U. Tecnológica Israel
U. Politécnica Salesiana	U. Intercontinental	Universitas Equatorialis
U. San Francisco de Quito	U. Intercultural	
U. Técnica de Loja		

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Este cuadro confirma lo revelado en el anterior: la mayoría de las universidades no contaba con ningún proyecto de investigación al momento de la evaluación, lo que evidencia uno de los problemas más graves de la educación superior en el país, pues si estos centros educativos no hacen por lo menos un poco de investigación no están cumpliendo con su razón de ser.

En el criterio de **Gestión** se evaluaron los subcriterios de:

- Contenido y estructura.
- Políticas institucionales.
- Gestión interna.

Los resultados generales fueron:

Tabla 15.
Desempeño de las IES respecto al criterio de Gestión

A. Promedio > 75%	B. Promedio 74% - 50%
E. Politécnica del Ejército E. Politécnica Nacional E. S. Politécnica de Chimborazo E. S. Politécnica del Litoral U. de las Américas U. del Azuay U. Nacional de Chimborazo U. Nacional de Loja U. San Francisco de Quito U. Técnica Particular de Loja	Pontificia U. Católica U. Agraria U. Casa Grande U. Católica de Cuenca U. Católica de Santiago de Guayaquil U. Central U. de Guayaquil U. de los Hemisferios U. Estatal de Bolívar U. Estatal del Sur de Manabí U. Part. de Especialidades Espíritu Santo U. Politécnica Estatal del Carchi U. Politécnica Salesiana U. Técnica de Ambato U. Técnica de Cotopaxi U. Técnica del Norte U. Técnica Estatal de Quevedo U. Tecnológica Equinoccial
C. Promedio 49% - 25%	D. Promedio < 24%
E. Politécnica Javeriana E. S. Politécnica Agropecuaria de Manabí E. S. Politécnica Ecológica Amazónica U. Alfredo Pérez Guerrero U. de Otavalo U. del Pacífico E. de Negocios U. Estatal de Milagro U. Estatal Península de Santa Elena U. Internacional U. Laica Eloy Alfaro de Manabí U. Laica Vicente Rocafuerte U. Naval C. Morán Valverde U. Panamericana de Cuenca U. Part. Internacional Sek U. Regional Autónoma de los Andes U. Técnica de Machala U. Técnica de Manabí U. Técnica Luis Vargas Torres U. Tecnológica Ecotec U. Tecnológica Indoamérica U. Tecnológica Israel	E. S. Politécnica Prof. Montero L. U. Autónoma de Quito U. Cristiana Latinoamericana U. de Especialidades Turísticas U. Estatal Amazónica U. Iberoamericana U. Interamericana U. Intercontinental U. Intercultural U. Metropolitana U. Og. Mandino U. Part. San Gregorio de Portoviejo U. San Antonio de Machala U. Técnica de Babahoyo U. Técnica Particular José Peralta U. Tecnológica América U. Tecnológica Empresarial Universitas Equatorialis

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

El CONEA, una vez que concluyó su trabajo, presentó el informe final a la Asamblea Nacional, que fue posteriormente publicado. Diario *El Tiempo* en una de sus columnas señalaba que:

El documento sugiere la desaparición de 26 universidades que no disponen de una comunidad académica estable, preparada con deberes y derechos reconocidos y con los aspectos necesarios para garantizar una educación de calidad. Son instituciones, dice el CONEA, con procesos netamente empresariales y abiertos, sin un plan mínimo de nivelación para los estudiantes, tratan de captar clientes y están orientadas al mercado. En otras palabras, son centros dedicados a repartir al voleo títulos universitarios, haciendo de la educación superior una vulgar mercancía en medio de una competencia desleal con otro tipo de universidades, tanto estatales como particulares (Lloret 2009).

Con todos estos resultados de la evaluación universitaria, el CONEA determinó en su informe la categorización universitaria, creando cinco categorías de universidades: A, B, C, D y E, cuyo detalle se recogió en el informe publicado como *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*, publicado por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) en 2014.

Categoría A

El informe señalaba que:

Corresponde a las universidades que registraron 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 (Villavicencio et al. 2014).

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.

Tabla 16.
Universidades en la categoría A

Instituciones
Escuela Politécnica Nacional
Escuela Superior Politécnica del Litoral
Escuela Politécnica del Ejército
Escuela Superior Politécnica del Chimborazo
Pontificia Universidad Católica de Quito
Universidad Central del Ecuador
Universidad de Cuenca
Universidad del Azuay
Universidad San Francisco de Quito
Universidad Técnica de Ambato
Universidad Técnica Particular de Loja

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

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 LOES; 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 (Villavicencio et al. 2014, 16-7).

Tabla 17.
Universidades en la categoría B

Instituciones
Universidad Agraria del Ecuador
Universidad de Especialidades Espíritu Santo
Universidad de Guayaquil
Universidad de Las Américas
Universidad Estatal de Bolívar

<p style="text-align: center;">Universidad Nacional de Chimborazo Universidad Nacional de Loja Universidad Politécnica Salesiana Universidad Técnica del Norte</p>
--

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Categoría C

Las universidades agrupadas bajo esta categoría son un total de 13 instituciones, que representan el 19% del total de universidades de pregrado. El promedio de desempeño de las mismas es heterogéneo, y ligeramente superior al promedio global de desempeño de las IES; debiéndose recalcar, una vez más, que el *promedio de evaluación de las 68 IES sometidas a examen en el presente estudio constituye una media aritmética utilizada con fines de referencia, por tanto, no puede ser generalizado como el termómetro de desempeño de la universidad ecuatoriana* (Villavicencio et al. 2014, 19)

Tabla 18.
Universidades en la categoría C

Instituciones
Escuela Politécnica Agropecuaria
Universidad Católica de Cuenca
Universidad Católica de Guayaquil
Universidad Estatal de Milagro
Universidad Estatal del Sur de Manabí
Universidad Internacional del Ecuador
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí
Universidad Naval Morán Valverde
Universidad Técnica de Cotopaxi
Universidad Técnica de Machala
Universidad Técnica Estatal de Quevedo
Universidad Técnica L. Vargas Torres
Universidad Tecnológica Equinoccial

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Con excepción de algunas instituciones, el desarrollo de la investigación en la universidad ecuatoriana 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 (Villavicencio et al. 2014, 19-20).

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 (20).

Tabla 19.
Universidades en la categoría D

Instituciones
Universidad Casa Grande
Universidad de Los Hemisferios
Universidad Estatal Amazónica
Universidad Internacional SEK
Universidad Laica Vicente Rocafuerte
Universidad Regional de los Andes
Universidad Técnica de Babahoyo
Universidad Técnica de Manabí
Universidad Tecnológica Ecotec

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

Categoría E

Estas universidades representan al sector más dinámico y de crecimiento más rápido en la educación universitaria del Ecuador en los últimos años. Todas ellas han sido creadas en los últimos doce años, y catorce a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, en mayo de 2000). Se trata de instituciones que, definitivamente, no presentan las condiciones que exige el funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencian las deficiencias y problemas que afectan a la universidad ecuatoriana.

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” y “ecológicas”, su oferta académica dista mucho de justificar estos calificativos (Villavicencio et al. 2014, 21).

Tabla 20.
Universidades en la categoría E

Instituciones
Escuela Politécnica Amazónica
Escuela Politécnica Prof. Montero L.
Escuela Politécnica Javeriana
Universidad Alfredo Pérez Guerrero
Universidad Autónoma de Quito
Universidad Cristiana Latinoamericana
Universidad de Especialidades Turísticas
Universidad de Otavalo
Universidad del Pacífico - E. de Negocios
Universidad Estatal de Santa Elena
Universidad Iberoamericana del Ecuador
Universidad Intercontinental
Universidad Interamericana del Ecuador
Universidad Intercultural
Universidad Metropolitana
Universidad Og Mandino
Universidad Panamericana de Cuenca
Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Universidad San Antonio de Machala
Universidad San Gregorio de Portoviejo
Universidad Técnica José Peralta
Universidad Tecnológica América
Universidad Tecnológica Empresarial
Universidad Tecnológica Indoamericana
Universidad Tecnológica Israel
Universitas Equatorialis

Fuente y elaboración: Arturo Villavicencio, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima, *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES, 2014.

La conclusión a la que arribó el equipo del CONEA después de la evaluación, y que se plantea en el informe, fue la urgencia de una depuración de universidades, ya que

a lo largo del estudio se identificaron 26 de estos centros de estudio (categoría E) que no reunían las condiciones mínimas que se requieren para ser reconocidas como universidades, ya que:

- No cuentan con una comunidad docente estable.
- Tienen una orientación netamente empresarial.
- Los niveles de exigencia son muy bajos.
- Están supeditadas a las “fuerzas de mercado”.
- No cuentan con proyectos culturales.
- Su equipamiento e infraestructura es muy precaria.
- Carecen de compromiso y la capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad desenraizada de su entorno social (Villavicencio et al. 2014).

En el intento por atraer un mayor número de estudiantes, este tipo de universidades han entrado en una competencia desleal con aquellas cofinanciadas y autofinanciadas, las que sí cumplen una función social.

De igual manera, el informe plantea las siguientes recomendaciones para los entes controladores del Estado:

- Supresión gradual de las extensiones universitarias.
- Regulación de la oferta académica.
- Fortalecimiento de posgrados.
- Fortalecimiento institucional de las universidades ubicadas en la categoría D (Villavicencio et al. 2014).

Como no podía ser de otra manera, los centros educativos colocados en la categoría E reaccionaron indignados. Para Oswaldo Moncayo, procurador de la Universidad de Especialidades Turísticas, ese informe fue usado políticamente para desprestigiarlas con miras al inicio del primer debate del proyecto de Ley de Educación Superior previsto para hoy en la Asamblea Nacional: “El informe no tiene ni pies ni cabeza, es parcializado, infundado, impreciso. Esa evaluación se hizo en términos generales”, opinó. Las autoridades de esta universidad no descartan iniciar acciones legales en contra de Villavicencio, como la cabeza visible de una gestión gubernamental que, consideraban, les había perjudicado.

Para Martha Tapia, vicerrectora de la Universidad Og Mandino (especialistas en ofertar carreras en el área de ventas), con la divulgación del informe del CONEA se crea

inestabilidad e inseguridad entre los estudiantes, que están preocupados. “Tenemos indignación, yo trabajo desde que empezó la universidad, hemos formado microempresarios”, aseguró.

La Universidad Metropolitana también protestó por el informe. A través de un comunicado expuso que su entidad con 9 años de creación ha llegado a niveles de calidad superiores a los de otros centros universitarios que se encuentran en otras categorías. Calificaron al informe del CONEA como “inconstitucional”. Las universidades deben ser evaluadas acorde a los años de existencia, afirman (El Universo 2009).

Más allá de las lógicas protestas de unos empresarios que veían peligrar sus ganancias, todas estas instituciones tuvieron la oportunidad de hacer las respectivas modificaciones en su estructura y funcionamiento para evitar el cierre definitivo de sus centros (Villavicencio 2009).

4. Informe del CONESUP

El Mandato 14, además de establecer la realización de las gestiones que ya se han analizado aquí, disponía también que el CONESUP realizara un informe sobre la situación académica y jurídica de universidades y escuelas politécnicas.

En el informe del CONESUP se establecieron 77 indicadores, de los cuales 60 hacían referencia a la situación académica y 17 a la situación jurídica de las universidades. Para llevar a cabo la recopilación de la información, se desarrolló una matriz académica con los requerimientos mínimos:

- Planificación institucional e infraestructura, en donde se indagó la elaboración y actualización del Plan Estratégico, su materialización en el Plan Operativo Anual (POA), e infraestructura de aulas, talleres y laboratorios. En este último aspecto no quedó clara la forma utilizada para la evaluación objetiva.
- Planificación académica, que incluía la existencia o no de modelos educativos y pedagógicos. Otro elemento altamente complejo y sin especificaciones sobre cómo se lo evaluó, más allá de señalar si las IES contaban o no con ellos.
- Oferta académica, existencia o no de estudios de oferta académica, cantidad de carreras en las extensiones y número de posgrados.

- Estudiantes; aquí se medía la relación estudiantes-docentes, existencia o no de sistemas de selección y nivelación de estudiantes y de seguimiento a egresados e inserción laboral.
- Docentes; aquí entraban desde la formación máxima de los docentes, dedicación, capacitación y actualización continua de los mismos, sistemas de incentivos, intercambio docente y año sabático.
- Investigación; en esta ocasión se medía la cantidad de proyectos, las líneas de investigación, patentes, entre otros.
- Finalmente, en vinculación con la colectividad se consideraba la cantidad de proyectos.

La Asamblea Nacional solicitó al CONESUP que se realice otro informe, ya que había encontrado serias inconsistencias en el primer informe que presentó.

Además, el CONEA cuestionó el informe presentado por el CONESUP, que señalaba que “El informe del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) constituye una intromisión en las funciones y responsabilidades del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación”, expresó Arturo Villavicencio, presidente del CONEA, luego de explicar los avances del informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las universidades del país.

Según el funcionario, el documento presentado por el CONESUP sobre la ‘situación académica’ de las universidades y escuelas politécnicas consiste en una evaluación de desempeño y de la calidad de la educación superior. “En base a la Ley de Educación Superior vigente, el Mandato 14 asigna esa responsabilidad al CONEA”.

Aunque las dos instituciones presentaron los informes solicitados, a pesar de las críticas e inconvenientes, fue el informe del CONEA el que sirvió de base para la reforma universitaria que se iniciaba en el Ecuador.

5. Ley Orgánica de Educación Superior 2010

En 2010, diversos sectores universitarios compartían los criterios con el resto de la sociedad y con el Estado, de que era urgente emprender una reforma al sistema universitario del país. Las opiniones coincidían en que se hacía necesaria una nueva Ley de Educación Superior que sustentara legalmente la imprescindible reforma.

Como señala Ayala: “era necesario corregir la mediocridad, la falta de control, los cobros indebidos, la ausencia de evaluación de instituciones y programas, los abusos, el crecimiento desmedido, el engaño a los estudiantes, la dispersión académica y la falta de coordinación con la planificación nacional” (2015c, 34).⁶⁶ Pero es en este punto donde la coincidencia de las opiniones empezaba a tomar rumbos diferentes, motivados principalmente por el sentido autoritario con que el Gobierno de Rafael Correa llevó el proceso de reforma, evidenciado notablemente en la elaboración y aprobación de la nueva Ley de Educación Superior (LOES).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, preparó un proyecto de Ley de Educación Superior que fue enviada por el presidente a la Asamblea. Este proyecto de ley provocó varias reacciones en la comunidad universitaria. Tanto las universidades públicas como las privadas presentaron su propia propuesta de ley a la Asamblea. La defensa de la autonomía universitaria era el elemento que primaba en ese proyecto.

Las universidades llevaron el reclamo a las calles y exigían se considere el proyecto de ley presentado por ellas para el debate. Pero la Comisión de Educación de la Asamblea no tenía la intención de realizar cambios significativos. Preparaba un informe para el primer debate, que mantenía, en términos generales, lo mismo del proyecto presentado por el gobierno a través de SENPLADES.

⁶⁶ Enrique Ayala Mora publicó el artículo “La Ley de Educación Superior: entre la renovación y la imposición” en la revista *Opción S*, n.º 3, en julio de 2010. Luego, en 2015, el autor reúne una serie de artículos sobre la reforma universitaria, entre ellos el mencionado, y publica el libro *La universidad ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2015.

Imagen 14.
Protesta de estudiantes durante los días del debate de la LOES



Fuente: *El Universo*, 13 de noviembre de 2009.
<http://www.elcomercio.com/actualidad/miles-alumnos-marcharon.html>.

El proceso de aprobación de la ley continuaba. La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea, encabezada por el asambleísta Raúl Abad Vélez, envió el 29 de octubre de 2009 el Informe de mayoría para el primer debate del proyecto de la LOES.⁶⁷

El primer debate se inició el 12 de noviembre de 2009, la participación del sistema universitario fue notable. Los alrededores de la Asamblea Nacional, en el centro-norte de Quito, fueron copados por cientos de estudiantes, profesores y directivos de las universidades del país. Participaron delegados de las universidades Eloy Alfaro de Manabí, Estatal de Guayaquil, Agraria del Ecuador, UNITA de Quito, etc. Mientras, en el Pleno de la Asamblea, los parlamentarios recibían a los rectores y dirigentes de los centros superiores. En las afueras, y en medio del intenso sol, los estudiantes protestaban en contra del proyecto de Ley de Educación Superior. En la puerta principal del Palacio Legislativo se colocó una bandera del Ecuador gigante y –junto a ella– se ubicó un parlante para seguir el debate. Alumnos de instituciones como la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE), San Francisco de Quito (USFQ), Universidad de las Américas (UDLA), Escuela Politécnica del Ejército (ESPE), aplaudieron permanentemente cuando escuchaban a sus representantes pedir al Gobierno respeto para las universidades (El Comercio 2009c).⁶⁸

⁶⁷ Archivo de la Asamblea Nacional, oficio sin número CECCYT 2009-045, del 29 de octubre de 2009.

⁶⁸ Este contenido ha sido publicado originalmente por diario *El Comercio*, el 13 de noviembre de 2009, en la siguiente dirección: <http://www.elcomercio.com/actualidad/miles-alumnos-marcharon.html>.

La participación de las universidades y escuelas politécnica fue masiva; inclusive universidades de otras provincias, como es el caso de Guayas, Manabí, Chimborazo, entre otras, llegaron hasta la Asamblea con sus representantes para expresar su inconformidad con el proyecto que se estaba debatiendo.

Imagen 15.
Protestas por la aprobación de la Ley de Educación Superior



Fuente: Noticias 21, 2009. <http://actualidad/abajoleydesenplades.html>.

En el curso del primer debate, los representantes del sistema universitario se dirigieron al pleno de la Asamblea Nacional.⁶⁹ Intervinieron Gustavo Vega, presidente del Consejo Nacional de Educación Superior; y luego Carlos Cedeño, presidente de la Asamblea Universitaria Ecuatoriana y rector de la Universidad de Guayaquil, cuyas intervenciones se centraron en la importancia de la participación en el debate para la formulación de la nueva ley.

Santiago Guarderas, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, señaló que el proyecto elaborado por la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología estaba plagado de inconstitucionalidades,

⁶⁹ Acta 15 de la Asamblea Nacional del 12 de noviembre de 2009.

llamando a la reflexión, ya que les estaba restando la potestad legislativa a cada uno de los asambleístas.⁷⁰ El artículo ciento cincuenta, literal c), le otorga al CES competencia y potestad para expedir una ley; “les pido despierten, les están restando a ustedes la potestad de legislar” (EC Asamblea Nacional 2009, art. 15).

El debate fue interrumpido en varias ocasiones para solicitar que se mantenga el orden de los asambleístas, de las barras y de los representantes que intervenían.

David Almeida, presidente de la Federación de Estudiantes Politécnicos, agradeció el respaldo a la movilización gigantesca de estudiantes, docentes de las diferentes universidades que esperaban a las afuera de la Asamblea mientras se discutía el proyecto. Además, insistió en el interés de defender el derecho que tiene el pueblo ecuatoriano a una universidad de calidad, a una universidad que pueda debatir académicamente las cuestiones de la ciencia y que desarrolle investigación científica. “No se puede condicionar las rentas de las universidades para que se sometan a una política, los universitarios deben ser críticos también, necesariamente, con ese plan” (EC Asamblea Nacional 2009, Acta 15).

Marcelo Rivera, representante de los estudiantes, afirmó que la universidad debe ser libre, para con esa libertad desarrollar investigación, ciencia y tecnología al servicio de los intereses nacionales. “Los estudiantes universitarios, a lo largo y ancho del país, hemos venido luchando por una universidad de calidad, por una universidad científica, y nos comprometemos a continuar firmes en la defensa de la universidad, de sus principios, de la autonomía universitaria, de la gratuidad de la educación superior, del cogobierno y de los derechos estudiantiles” (EC Asamblea Nacional 2009, Acta 15).

Yolanda Albán, representante de los Institutos Superiores, ponderó la importancia de esta ley para dichos institutos, “y del derecho que tienen para participar verdaderamente dentro del sistema de educación superior, no a medias, sino una participación acorde a la realidad de la educación técnica y tecnológica que está en el momento” (EC Asamblea Nacional 2009, Acta 15).

Ernesto Álvarez, representante de los docentes universitarios, planteó el problema de la calidad de la enseñanza, a lo que había dado importancia tanto la Ley de SENPLADES como la Ley del Sistema de Educación Superior:

⁷⁰ La semana pasada, varios grupos opuestos a la nueva Ley de Educación Superior expusieron sus argumentos ante la Asamblea Nacional. El decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica de Quito (PUCE) se llevó buena parte de la atención al arengar a los asambleístas a “atreverse” a rechazar el proyecto oficialista. Palabras incluso recogidas por medios de comunicación (Ochoa 2009).

Nosotros sabemos, quienes trabajamos con el problema del conocimiento, que el conocimiento del mundo que nos rodea tiene una larga historia. Queremos una Ley de Educación Superior democrática que dure diez, veinte, treinta años, una ley que respete los principios básicos del cogobierno, la autonomía, los derechos laborales de los profesores, de los trabajadores y de los empleados de las universidades del país (EC Asamblea Nacional 2009, Acta 15).

Edgar Samaniego, rector de la Universidad Central, destacó la importante manifestación universitaria que en esos momentos rodeaba a la Asamblea Nacional:

Con la presencia de más de veinte mil universitarios de la Central que han venido a manifestar que un principio inalienable, inexorable de la universidad ecuatoriana es el principio de la autonomía, y la autonomía no se negocia y la autonomía la venimos a defender en este lugar y la defenderemos siempre. Pero nosotros creemos en una autonomía que no sea extraterritorialidad para la universidad, creemos en una autonomía que los hombres universitarios tenemos que rendirle cuentas al pueblo, y no tenemos que inmiscuirnos simple y llanamente en las cuatro paredes de la universidad. No podemos estar de acuerdo, señores asambleístas, y mi universidad y la universidad pública no está de acuerdo con que a los profesores universitarios se nos ponga, y se nos quiera tratar como servidores públicos. ¿Para qué? Para que sean de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, cosa que subyace en una actitud perversa contra la inteligencia y la reflexión (EC Asamblea Nacional 2009, Acta 15).

Según publicaba diario *El Comercio* de esas fechas:

Los noventa y cinco asambleístas, reunidos para el primer debate de las reformas a la Ley de Educación Superior tuvieron que recibir a fuerza una clase magistral, que duró una hora y 30 minutos. Cada uno de los siete representantes del sector universitario disponía de cinco minutos para intervenir, pero sus argumentos contra la propuesta oficialista alargaron su participación más de 2 horas. Más de 10.000 estudiantes, profesores, autoridades y personal administrativo de las universidades públicas y privadas, encabezadas por la Universidad Central, que se adelantó, caminaron hasta la Av. 6 de diciembre y Piedrahita. Hasta el edificio de la Asamblea Nacional llegaron por estar inconformes con el informe de la Comisión de Educación, presidida por Alianza PAIS (AP). Los organizadores dijeron que sumaron 30.000 (El Comercio 2009).

El 17 de noviembre de 2009 continuó el primer debate de la Ley de Educación Superior. En esta jornada solo hubo intervención de los asambleístas, ya no los representantes del sistema universitario. Previo al segundo debate, la Comisión, a través de su Secretaría, hizo varias observaciones que incluyeron criterios y opiniones vertidos en el debate, pero no formuló cambios importantes.

Según los documentos revisados, que constan en la Asamblea, se conformó una comisión bipartita encargada de analizar los textos aprobados y las propuestas del Sistema de Educación Superior, a fin de que el proyecto de ley alcance el máximo nivel de consensos, con la participación efectiva de los actores del Sistema de Educación Superior. Esta comisión estuvo integrada por las siguientes personas: por el Sistema de

Educación Superior, Gustavo Vega Delgado; enlace y coordinación, Enrique Ayala Mora, Joaquín Hernández, Alfonso Espinosa, Yolanda Albán, Ernesto Álvarez, Eduardo Betancourt y Carlos Larreátegui; por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, Edgar Palomeque Cantos, José María Egas y Luis Fernando Latorre Tapia. A varias de sus reuniones se juntaron representantes de SENPLADES con René Ramírez a la cabeza. Enrique Ayala Mora, que formó parte de la comisión, señala en su libro ya mencionado:

Con el ánimo de llegar a un solo informe para el segundo y definitivo debate en la Asamblea, se estableció una comisión mixta entre la Comisión de Educación de la Asamblea y delegados de los organismos e instituciones de la Educación Superior. Al principio, la incomunicación y el enfrentamiento se mantuvieron, pero luego se dieron reuniones de trabajo que permitieron acercamientos. Al cabo de intensas semanas de trabajo y de jornadas agotadoras en que se formularon varios textos alternativos, la comisión mixta redactó un texto común que recogió consensos en buena parte de los artículos. Hay acuerdos en puntos en los que antes había desacuerdo. El trabajo permitió también mejorar la organización y la redacción de la futura ley. Pero en algunos de los temas fundamentales se mantuvieron las discrepancias y no hubo tiempo para discutir las disposiciones generales y transitorias.

Al redactar el informe para el segundo debate, la Comisión de Educación de la Asamblea no acogió sino una parte del texto consensuado, y no incluyó –como era su compromiso– las discrepancias como alternativas para que las resolviera el pleno. Ese informe, por tanto, está incompleto y no refleja el espíritu de acercamiento que debería prevalecer en un tema tan importante (2015c, 35).

Además, señala que:

Al prepararse el texto del presidente de la Comisión de Educación, que es el que se iba a votarse, por iniciativa del presidente de la Asamblea, se realizaron nuevas reuniones con los delegados del sistema universitario. En ánimo de que la futura ley resultara lo mejor posible, hicimos un esfuerzo por lograr consensos en algunos temas conflictivos y llegamos a varios acuerdos, que fueron incorporados al texto que iba a votarse.

Pero el presidente de la Comisión de Educación de la Asamblea rompió los acuerdos logrados y modificó el informe, cambiando varias cuestiones básicas, de acuerdo con lo que el gobierno, a través de SENPLADES, había propuesto originalmente y que ya se había superado en las discusiones.

Para precautelar que los temas centrales acordados no fueran cambiados con un voto, era necesario contactarse con el presidente de la República. El presidente Fernando Cordero lo llamó desde su despacho, frente a nosotros, los delegados universitarios. Entonces se le pidió que garantizara que no iba a vetar cuestiones de fondo que se habían acordado. Su respuesta fue que no lo haría y que, si había consenso con los legisladores de gobierno, lo respetaría (36).

La Comisión de Educación de la Asamblea envió al presidente de la Asamblea, en oficio 090 CECCYT 2010, del 6 de mayo de 2010, el informe sobre el segundo debate de la LOES. Lo firmaba Raúl Abad Vélez, presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El 22 de junio de 2010 se inicia el segundo y definitivo debate del proyecto de la LOES.⁷¹ La Asamblea recibió a los representantes de los estudiantes y del sistema universitario. Se dio la intervención de Galo Mindiola, presidente encargado de la FEUE. También participaron Carlos Torres, representante de los estudiantes de la universidad pública; Abraham Bedrán, delegado de los estudiantes de las universidades privadas; Yolanda Albán, por los Institutos Técnicos y Tecnológicos; y Gustavo Vega, presidente del CONESUP. Enrique Ayala Mora, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, en nombre de los delegados del Sistema de Educación Superior ante la comisión mixta que discutió el texto del proyecto, expuso un amplio y detallado informe sobre el trabajo de la comisión, los acuerdos y los disensos (EC Asamblea Nacional 2010, Acta 46). La protesta de los estudiantes en las calles continuaba. El matutino *El Comercio* lo informaba de esta manera:

Los alumnos de la Escuela Politécnica del Ejército acaban de arribar a la Asamblea Nacional. La idea de los manifestantes es pedir a los legisladores que no se dé paso a la posibilidad de que se unan todos los institutos de las FF.AA. y se conforme la Universidad Tecnológica de las Fuerzas Armadas. Según los estudiantes y empleados esta propuesta se incluye en la disposición transitoria décimo primera de la Ley de Educación Superior que se debate en la Asamblea. Los alumnos de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) iniciaron una protesta en las afueras de la institución educativa. Los alumnos cerraron la vía General Rumiñahui, pese a que los militares intentan impedirlo. El motivo de la protesta –dicen– es que la ESPE se fusionará con otras entidades educativas de las Fuerzas Armadas y que eso significará “el deterioro de la formación académica”. A primera hora los militares impidieron la salida de los alumnos, pero estos abandonaron la institución educativa y cerraron la vía (2009).

El segundo debate continuó el 24 de junio de 2010.⁷² El Pleno recibió en Comisión General a los rectores de las universidades y escuelas politécnicas y al presidente del CONEA: Edgar Samaniego, rector de la Universidad Central del Ecuador; Alfonso Espinosa, rector de la Escuela Politécnica Nacional; y Sergio Flores, presidente del CONEA (EC Asamblea Nacional 2010, Acta 46A).

El 29 de junio de 2010 intervino en la Asamblea José Barbosa, rector de la Universidad Técnica Particular de Loja, quien se refirió a la vigencia del *Modus Vivendi* y a la pertinencia de la educación a distancia. La discusión en la Asamblea continuó. Los días 13 y 20 de julio de 2010 fueron fijados para votación, pero esta fue suspendida (EC Asamblea Nacional 2010, Acta 46C).

⁷¹ Acta 046 de la Asamblea Nacional.

⁷² *Ibíd.*

El 4 de agosto de 2010 se reunió la Asamblea para la aprobación de la ley. En las últimas horas se intentó llegar a un acuerdo con la participación de varios legisladores que no integraban la bancada gobiernista. En una reunión en la presidencia de la Asamblea, su titular, Fernando Cordero, se comprometió a que se votaría el informe que se había consensuado con la comisión mixta y que el Ejecutivo no vetaría ese texto sino en cuestiones mínimas. Incluso consiguió una oferta del presidente de la República en este sentido.⁷³ El proyecto se aprobó con 63 votos a favor. En la aprobación, que pasó con el límite de votos, se registraron además un voto blanco y doce abstenciones. (EC Asamblea Nacional 2010, Art. 46E). El gobierno logró conseguir varios votos en el último momento,⁷⁴ así tuvo la necesaria mayoría para la aprobación de un texto que el presidente de la comisión había alterado, apartándose en varios puntos de los consensos. En efecto:

El proyecto fue aprobado en el pleno de la Asamblea Nacional en una sola votación, con varios cambios que hizo el presidente de la comisión, rompiendo una vez más los acuerdos. El texto aprobado fue luego enviado al Ejecutivo. Argumentando que algún legislador que se había comprometido no votó a último momento, el presidente de la República argumentó, o más bien puso el pretexto, de que no se había dado paso a lo acordado, y sin cumplir el compromiso que había hecho con el presidente de la Asamblea y los delegados universitarios, 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 SENPLADES (Ayala Mora 2015c, 41).

Desde el primer momento hubo protestas por la forma en que se había aprobado la ley. Pero también por el origen del proyecto, que había sido muy criticado. El titular de SENPLADES, René Ramírez, era señalado como uno de los promotores del proyecto.⁷⁵ Carlos Larreátegui señala:

Esta ley fue hecha por la esposa del señor Ramírez (René); él estaba en la SENPLADES y esta entidad solicita al PNUD que contrate a la señora para que redacte la LOES. Los esposos Ramírez elaboraron el proyecto de ley y ahora hay una serie de problemas, porque esta es fundamentalmente una ley que establece un control absoluto de las universidades desde los órganos reguladores, que a su vez controlaba el gobierno, pero además un modelo único, un modelo de gobierno único. La LOES fue aprobada luego de una campaña política y mediática –y así ocurrió con todos los sectores– donde todas las universidades quedaron bajo sospecha de ser una estafa académica. Las declararon

⁷³ Así lo mencionan varios de los miembros de esa comisión como Gustavo Vega y Enrique Ayala Mora, quien indica, además, que Cordero habló por teléfono con Correa delante de la delegación e indicó que el presidente no vetaría el texto en forma sustancial (Ayala Mora 2015).

⁷⁴ El gobierno rompió al bloque del Partido Sociedad Patriótica y aceleró la principalización de Eduardo Paredes, miembro del buró de PAIS y asambleísta alterno, para lograr la mayoría para la aprobación de la Ley de Educación Superior.

⁷⁵ René Ramírez dirigió el SENPLADES y luego fue quien dirigió la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología, SENESCYT.

culpables y quedó eso en el imaginario social para justificar el esquema de controlarla (Plan V 2017).

Imagen 16.

Asambleístas de la tienda política gobiernistas celebrando la aprobación de la LOES



Fuente: *El Universo*, 2010.

Imagen 17.

Protesta de asambleístas de oposición ante la aprobación de la LOES

Fuente: *El Universo*, 2010.

En la imagen de *El Universo* se capta un momento en el que legisladores de la oposición protestaban en el pleno de la Asamblea, luego de que se reinstaló la cámara para proceder a la votación de la Ley de Educación Superior.

Junto a las protestas empezó la expectativa por el anunciado veto presidencial. Las especulaciones fueron muchas. El 25 de agosto de 2010, tras una reunión técnica entre las autoridades del Ejecutivo y el Legislativo, el presidente de la Asamblea, Fernando Cordero (PAIS), anunció que el 30% de la Ley Orgánica de Educación Superior será vetada por el mandatario Rafael Correa. El Ejecutivo, sostuvo este funcionario, “mejorará el articulado sobre el destino de los fondos que sobran en las universidades, porque en el texto aprobado por la Asamblea se insinúa que van para investigación, pero en realidad queda abierto a que sea o no sea así”. Cordero indicó que la ley no puede permitir que la falta de efectividad y trabajo se premie dejando guardar a las universidades el presupuesto que no pudieron ejecutar. Será permitido si hay programas de investigación que lo justifiquen (El Universo 2010).

En una publicación de días posteriores, se lee en el diario *El Universo* que “corregirá el artículo en el que se da un trato excepcional a las universidades privadas al

darles la facultad de desempeñar sus funciones por tiempo indefinido incorporando la palabra “pública” en el texto”. “Ese es un desliz que hay en la ley”, dijo Cordero. Partiendo de la premisa constitucional de que la educación no es con fines de lucro, el oficialismo no está de acuerdo en que las universidades privadas tengan que pagar impuestos y tasas aduaneras. Con la nueva ley, todas las universidades deberán publicar sus gastos, y si hay excesos en la universidad pública intervendrá la Contraloría y en la privada la Superintendencia de Compañías. “Creo que cada vez son más maduras las relaciones entre los dos poderes”, indicó Cordero al informar que la integración del CES no sería vetado (El Universo 2010).

En la situación prevaleciente se levantó una fuerte protesta en las universidades y hubo movilizaciones para pedir que se rechazara el veto presidencial. Pero de antemano se sabía que eso era muy difícil y el frente universitario comenzó a quebrarse. Ayala Mora señala que:

Al inicio la movilización fue muy grande, pero algunas universidades se fueron retirando paulatinamente. Primero se retiraron por conveniencia propia, quisieron negociar sus propios intereses, fueron ellos quienes comenzaron a dividir el frente universitario, luego algunas estatales empezando por la Politécnica del Litoral que también se abrió del frente del sistema universitario, incluso se clausuró la Asociación de universidades públicas, dejó de reunirse, el presidente la mató porque era el espacio donde se discutían los temas y conforme pasó el tiempo el miedo y el silencio se transformaron en la forma de relación entre Estado y universidad, algunos rectores dijeron que hay que aceptar la ley y presentar un nuevo proyecto, fueron a poner ante la Corte Constitucional a presentar la inconstitucional de la ley cuando se sabía que no iba a salir, en la práctica la gran mayoría se acomodó a la ley que trataron de que la ley les afectara lo menos posible. Y sobre todo se empezaron a imponer mecanismos efectivos de amenazas y control al sistema universitario desde el gobierno. Es decir, todos los que estábamos en contra de la imposición de la ley éramos señalados como los que no queríamos regulación, los que queríamos que los chinos sigan, y hay que decir que algunos rectores asumieron una posición progobierno (2019, entrevista personal).

Un aspecto importante que debe quedar claro, según Ayala Mora, es que –en forma paradójica– el gobierno había hecho concesiones a varias universidades privadas en la formulación del veto, “logrando que no se unieran a las protestas y aceptaran la ley. Además, varios rectores de importantes universidades públicas, alguno de ellos argumentando que no querían apoyar al MPD, pararon la movilización y la protesta” (2015c, 42). Además, señala que se incumplieron los acuerdos, no se permitió el debate de las discrepancias, porque la “aplanadora” en la Asamblea Nacional no dio paso; y, en segundo lugar, no se cumplió que se iba a mantener en manos del presidente el texto. Hubo más de 120 objeciones a la ley, es decir, desde el Ejecutivo vino transformada en

la misma ley que fue presentada al inicio por el SENPLADES, omitiendo todas las observaciones y cambios propuestos desde las universidades (Ayala Mora 2015c).

De todas maneras, las protestas fueron masivas y repetidas. La prensa daba cuenta de lo sucedido en esos días. El diario *El Universo*, en su edición del 29 de septiembre de 2010, señalaba que:

Una gran marcha universitaria solo pasó por la Asamblea. Su objetivo fue llegar al Palacio de Gobierno para rechazar el veto presidencial al proyecto de Ley de Educación Superior y que entre por el ministerio de la ley sin las modificaciones que ese sector propone. “Será inviable y nacerá sin legitimidad el proyecto de ley”, dijo Alejandro Ribadeneira, rector de la Universidad de Los Hemisferios, pues comentó que estas fueron “pisoteadas con el veto, es una humillación de los asambleístas que se agachan ante el poder del presidente y dejan que todo pase por el ministerio de la ley, es una actitud vergonzosa, aquí el único legislador se llama Rafael Correa, los asambleístas de PAIS son alzamos”. Uno de los principales cuestionamientos es la creación de la Secretaría Nacional de Educación Superior que ejercerá la coordinación con las universidades. Desde esa instancia –según el sector– se impondrán las políticas universitarias y se convertirá en un ente regulador de las universidades. El presidente del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), Gustavo Vega, anunció que presentarán la próxima semana una demanda de inconstitucionalidad a esa ley una vez que entre a regir. Si esa acción no prospera en la Corte Constitucional, el otro escenario es proponer reformas. “La ‘U’ es del pueblo y no del gobierno”, coreaban los estudiantes por las calles. Desde su lado, reclaman que el veto les resta participación en el cogobierno y en la toma de decisiones del Consejo de Educación. “Los estudiantes no acatarán la ley porque es una imposición del Gobierno”, indicó Galo Mindiola, presidente (e) de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE).

Una vez que la ley había sido aprobada, estaban totalmente en manos del gobierno, que podía imponer sus criterios mediante el veto, puesto que el mecanismo legislativo así lo permitía:

La suerte estaba echada. Una vez que el proyecto había sido aprobado en la Legislatura, en realidad no importa su contenido, ya que, si el Ejecutivo lo cambiaba al vetarlo, eran necesarios dos tercios de los votos para insistir en que se mantuviera el texto originalmente aprobado. Y ese número de votos no iban a conseguirse, ya que, desde el primer momento, los miembros del grupo de legisladores oficialistas, con el presidente de la Comisión de Educación, uno de los primeros, habían declarado que se allanarían al veto y no votarían para insistir en nada. Como en otros casos lo que vino fue trámite. Se impuso el texto que venía en voluminoso veto presidencial también “en bloque” y la Ley de Educación Superior (LOES) entró en vigencia. Hubo protestas en los medios de comunicación, en las universidades y en la propia Asamblea Nacional. Pero el gobierno había logrado imponer su proyecto original sin aceptar modificaciones en todo lo de fondo. Para ello utilizó dilatorias legislativas e hizo ofertas que luego no cumplió (Ayala Mora 2015c, 42).

Las protestas continuaban y la inconformidad con la ley aprobada se hacía más evidente. Las movilizaciones cubrieron todo el país:

Hoy se dio jornada de movilización en varias universidades del país, como en Guayaquil, Santa Elena, Babahoyo, Quevedo, Cuenca y Quito; además, acciones en Esmeraldas y Portoviejo, y plantones en Ambato y Cotopaxi, indicó Mindiola en entrevista con Radio City. Anunció que presentarán una demanda de inconstitucionalidad del proyecto de ley ante el Tribunal Constitucional, y analizarán la unidad de los diferentes sectores universitarios para poder elevar las medidas de protesta. No se descarta un paro universitario, enfatizó. El dirigente estudiantil consideró que el proyecto viola la autonomía universitaria al crear una tercera organización, como la Secretaría Técnica de Educación Superior, que ejercerá la rectoría de las políticas públicas del sistema de educación superior. En este mes que tiene la Asamblea para allanarse al veto o rechazarlo, la FEUE intentará presionar a los legisladores “para que vayan desarticulando un conjunto de elementos que atenten contra estos principios”, dijo Mindiola. De no hacerlo, significa que se está estableciendo “una declaratoria de guerra en contra de las universidades”, que responderán en las calles, advirtió. Al respecto, el rector de la Universidad de Guayaquil, Carlos Cedeño, dijo a los medios que espera que la nueva entidad, que se crea con la ley, sea independiente y autónoma y no esté vinculada al Ejecutivo directamente. Cedeño indicó que espera que en la Asamblea se puedan buscar respetar los acuerdos logrados antes del veto parcial presidencial. Por su parte, Carlos Larreátegui, rector de la Universidad de las Américas, aseguró esta mañana al noticiero de Teleamazonas que se siente engañado y burlado por el veto presidencial, pese a los acuerdos a que habían llegado con los assembleístas gobiernistas. Calificó al proyecto como injusto e ilegítimo. Agregó que el presidente no está vetando puntos específicos del documento. Señaló que para el mandatario constituye la formulación de una nueva ley en donde se impone la misma estructura de una universidad pública a la privada con un control total del gobierno de turno (El Universo 2010c).

Imagen 18.

Protestas de los estudiantes ante el veto de la ley



Fuente: *La Hora*, 6 de septiembre de 2010.

<https://www.lahora.com.ec/noticia/1101013567/habrc3a120control20total20sobre20universidades>.

Había una conciencia extendida de que la ley se había impuesto en forma autoritaria. Ayala Mora dice al respecto: “Esa ley no es la que se aprobó el Congreso. Es una que impuso Correa a través del mecanismo del veto, violando procedimientos,

porque en algunos casos ni siquiera podía incluir normas porque el veto solo puede establecer que esto se cambia por, pero incluyeron nuevos términos y Cordero le permitió dando paso a la ley, un atropello al sistema universitario, al país, ofrecieron que iban a respetar los acuerdos y no lo hicieron” (2019, entrevista personal).

Pero a pesar de que las protestas de los universitarios continuaron en la calle, la ley fue publicada en el Registro Oficial el 12 de octubre de 2010. A partir de ese momento, el sistema universitario ecuatoriano tenía un nuevo marco legal para su funcionamiento. La ley aprobada en medio de los acontecimientos descritos fue, sin atisbo de duda, una imposición a la universidad ecuatoriana, que emprendería una reforma pero que también empezó a ser silenciada y temerosa a represalias de parte del gobierno de turno. Como sostiene Villavicencio:

Con un sentido de urgencia y de premura por recuperar el tiempo perdido, el Gobierno y las instituciones que regulan el sistema de educación superior han emprendido la tarea de reconfigurar el sistema. Este sentido de urgencia está conduciendo a ignorar los ritmos de procesos orgánicos, de evolución, que emergen y que –por consiguiente– no siempre pueden ser impuestos y controlados desde arriba. Como estos temas son nuevos en las esferas de planificación y decisión gubernamentales, existe una dosis de confusión sobre la aplicación y efectividad de herramientas e instrumentos de política; ofuscación que está haciendo perder las perspectivas históricas, el sentido de orientación que pone en riesgo una oportunidad histórica de sentar bases sólidas para un sistema universitario de calidad y, sobre todo, de compromiso y responsabilidad con el contexto social al cual se debe. A partir de esta nueva ley la universidad ecuatoriana dejó de ser lo que era, pero sin duda no se convertiría en lo que debía ser (2013, 8).

Al juzgar la LOES aprobada se debe reconocer que la nueva ley contenía disposiciones importantes para mejorar el sistema universitario. Por ejemplo, el establecer mecanismos que llevarían a una cultura de evaluación de la educación superior es un aporte para resaltar.

Pero cabe advertir que, si bien contiene numerosas disposiciones que permitirán mejorar nuestro sistema universitario, controlarlo mejor y depurarlo, su eje básico responde a una postura autoritaria que atenta contra la naturaleza de las instituciones y aparta de la ruta democrática que ha seguido la universidad ecuatoriana, sobre todo la pública, en nuestro país desde los años veinte del siglo anterior. Se podría pensar en reformas. Pero intentar reformar esa ley bajo este régimen no tiene sentido, porque sus parámetros centrales no cambiarán. Reemplazarla es un compromiso para el futuro (Ayala Mora 2015c, 43).

El fondo de esta responde a una posición autoritaria que pone en riesgo la esencia de la universidad como tal. Este autoritarismo estaba, según algunos, justificado por el discurso de calidad y excelencia que debía primar en la universidad ecuatoriana. La LOES, en el artículo 93, define el concepto de calidad como la búsqueda constante y

sistemática de la excelencia. “Bajo esta lógica, el mensaje de renovación, cambio y modernización de la universidad aparece como incontestable, con la ventaja adicional de poder calificar a quienes se le opongan como retrógrados, simples lastres o rémoras del pasado” (Villavicencio 2017, 49).

Pablo Ospina fortalece esta reflexión y coincide con Villavicencio al cuestionarse: “¿por qué se excluye un sistema flexible, basado en las necesidades locales y en valoraciones múltiples ligadas a la variedad de carreras, y a la multiplicidad de necesidades académicas y sociales? Porque el gobierno opera sobre la base de la desconfianza en las universidades y en los académicos. En lugar de ser un actor del cambio, son considerados rémoras del pasado” (2012, 4).

Mucha gente que trabajó con ilusión por una normativa progresista salió decepcionada. Gustavo Vega, por ejemplo, manifestó en su momento que “fueron dos años que nos dedicamos al tema de la ley, que penosamente fue un desgaste, no logramos lo que habíamos pensado... lo que surgió fue la carta de la esclavitud en el veto presidencial” (Vega 2015).

En los numerales siguientes se analizan algunos de los aspectos más importantes de esta nueva Ley de Educación Superior que pueden considerar como sus ejes o elementos centrales.

5.1. Autonomía versus planificación

El tema de la autonomía universitaria fue, sin duda, uno de los aspectos más sensibles en la discusión y elaboración de la LOES. Su defensa fue el argumento de quienes proponían un dialogo para lograr un acuerdo y no la imposición de una nueva ley por parte del gobierno. Algunos sostenían que en la naturaleza de las instituciones universitarias está que deben ser autónomas, lo que quiere decir que su accionar tiene que desarrollarse sin el irrestricto control del gobierno de turno. La autonomía supone que se debe respetar el desarrollo científico y el contenido intelectual de la enseñanza, sin que las autoridades estatales u organismos externos coarten el derecho a la libertad de cátedra e investigación.

La política universitaria del Gobierno no escapa, más bien reafirma, las tendencias recientes sobre la redefinición del papel de la universidad en la sociedad, que agrupadas bajo el término de la economía del conocimiento o la novedosa denominación Pacha Mama digital del conocimiento, presentan a la universidad no solamente como la creadora del conocimiento, la formadora de mentes jóvenes y la transmisora de la

cultura, sino esencialmente como el mayor agente de crecimiento económico: la fábrica del conocimiento (Villavicencio 2017, 51).

La ley consagraba también el que los académicos, dentro de la universidad, tienen derecho a enseñar e investigar libremente, sin que se dirija o limite el contenido intelectual de su trabajo. Pero autonomía es más que eso, ya que debe garantizar la posibilidad de que la universidad fuera “conciencia de la sociedad”. En efecto:

Las instituciones superiores pueden publicar sus planes, programas y el resultado de la docencia e investigaciones sin ninguna clase de censura. Sus bibliotecas no deben ser intervenidas ni sus contenidos restringidos. Pero también la autonomía implica que la universidad debe mantener una postura crítica frente al poder y a la sociedad. Debe estar en posibilidad de pronunciarse sobre los grandes temas políticos y sociales de interés general, sin que la autoridad interfiera en ese papel (Ayala Mora 2015c, 45).

La LOES consagra que los centros de educación superior públicos o particulares son instituciones sin fines de lucro, cuyos planes estratégicos de acuerdo con el mandato constitucional deben estar articulados con los intereses del Estado señalados en el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador y en el Plan Nacional del Buen Vivir, SENPLADES (2009).

La LOES, en el artículo 12, señala que el Sistema de Educación Superior se regirá, entre otros principios, por el de autonomía responsable, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución de la República, y 18 de la misma LOES, que delimita el alcance de la autonomía universitaria responsable cuando reconoce a las universidades y escuelas politécnicas su autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios de la ley.

Pero la autonomía universitaria se vio sometida a los intereses de planificación del gobierno de turno, como señala Villavicencio:

Todo esto bajo la idea de convertir a la universidad ecuatoriana en instituciones productoras de profesionales y conocimientos prácticos, funcionales al proyecto político del Gobierno, a los planes de desarrollo y, por supuesto, de utilidad para el mercado. Una creciente opacidad de los límites del conocimiento como un bien público o como un producto capitalizado al servicio de actividades de lucro puede conducir el sistema universitario a una suerte de capitalismo académico que niega la universidad como un espacio público de debate, discusión, análisis y crítica (2013, 9).

La autonomía universitaria actualmente existe con una normativa en detalle, señala León Roldós: “La autonomía debe ser de principios más que de normativa, el gobierno ha creado una universidad autónoma y democrática desde el Estado” (2015, entrevista personal). Ayala señala que “Se pensaron reformas orientadas a domesticar al

sistema universitario, con rectores silenciosos, con profesores en un escalafón irracional, con estudiantes chantajeados por el miedo” (2019, entrevista personal).

Hay una cuestión muy evidente. Es claro que se ha dado un grave descenso en la autonomía universitaria. Como señala Francisco Salgado, actual rector de la Universidad del Azuay:

Ahora prácticamente quien dice lo que se hace en todas las universidades del país –tal vez un poco más en las públicas y cofinanciadas– son los mecanismos de control del Estado, ellos están por encima de los consejos superiores, consejos universitarios, porque sus decisiones impactan mucho más en la vida de las universidades. Ahora los rectores están atados de mano, y claro, con el peso más grave que si no hay una buena relación con el gobierno, pueden acabar con el rector en cualquier momento (2015, entrevista personal).

El hecho mismo de haberle puesto un adjetivo a la “autonomía responsable” es un claro síntoma de que se la vulneraba. Ayala Mora señala que:

La “autonomía responsable” desarrollada en la Ley de Educación Superior y en sus reglamentaciones encasilla a la universidad en varias limitaciones. Primera, el que su acción ha de ser obligatoriamente sometida a la planificación estatal. Segunda, que las instituciones superiores han de ser regidos por instancias estatales designadas sin su participación, que injieren hasta en asuntos académicos internos. Tercera, que la autonomía no es del sistema, sino solo de sus instituciones, y que solo se limita al contenido académico de la enseñanza, es decir, a una muy restringida “libertad de cátedra” (2016, 317).

Por su parte, Pablo Ospina observa que la restricción de la autonomía ensancha el poder del gobierno sobre la educación superior:

Durante las últimas semanas se ha mantenido también una polémica pública entre dirigentes de las universidades (estudiantes, docentes y rectores) y el gobierno alrededor de la nueva Ley de Educación Superior. La nueva ley gubernamental distingue entre la autonomía de cada universidad, en las que respeta la inviolabilidad de sus predios y la selección de docentes, y la autonomía del “sistema universitario”, que niega. De esta manera el Ejecutivo se reserva una mayoría en la entidad encargada de aprobar la apertura de carreras, los reglamentos internos de las universidades, la distribución de los fondos estatales y el sistema de evaluación universitario (que incluye la facultad de intervenir, suspender y finalmente cerrar las universidades en caso de problemas de calidad) (2009).

Las universidades deben cumplir con las líneas generales del desarrollo nacional, con las políticas de Estado delineadas en la planificación de largo plazo. Pero no deben someterse a los planes de desarrollo de cada gobierno, aunque sí deberían coordinar y dialogar con ellos. Las universidades, por supuesto, deben estar alineadas a la planificación del desarrollo a largo plazo, la que define los grandes objetivos del país.

La universidad no debe desarrollar su labor sometida a los planes del gobierno de turno, precisamente porque son transitorios y cambian de una administración a otra.

Se debe considerar que una cosa es la planificación del Estado y otra es poner a las universidades a que sigan el Plan de Desarrollo del Gobierno. Eso es atentar contra la autonomía universitaria. La universidad no puede aceptar una imposición, aunque fuera en nombre del desarrollo.

Al tratar el tema del cogobierno, la LOES en su artículo 45 lo ratifica como uno de los principios fundamentales de la autonomía universitaria responsable, y señala que se refiere a la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores que la conforman, desde luego bajo los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género.

5.2. Integración de los consejos

Desde la primera mitad del siglo XX, la conformación del organismo que dirige, coordina y representa al sistema universitario respondía a un criterio de representación y participación de los integrantes de la comunidad universitaria. La Ley de Educación Superior de 2000 señalaba:

El CONESUP estará integrado por nueve miembros:

- a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas.
- b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas.
- c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares.
- d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos para ser rector de una universidad o escuela politécnica.
- e) Dos representantes por el sector público, que serán el ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o sus delegados o alternos, que deberán ser o haber sido profesores universitarios o politécnicos y cumplir las condiciones que esta ley establece para ser rector.
- f) Un representante por el sector privado, que deberá ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las Cámaras de la Producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales.
- g) Un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno por las dos terceras partes de los integrantes de este organismo, que deberá ser un exrector universitario o politécnico o un académico de prestigio (EC 2000).

Para el caso del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, CONEA, la Ley de 2000, en el artículo 92 establecía que estará integrado por:

- a) Dos académicos designados por el presidente de la República, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificados por el CONESUP, de fuera de su seno.

- b) Dos académicos designados por el Congreso Nacional, de ternas elaboradas por la Asamblea universitaria, calificadas por el CONESUP, de fuera de su seno, uno de ellos podrán ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares.
 - c) Un vocal designado por el ministro de Educación y Cultura.
 - d) Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país.
 - e) Un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología.
 - f) Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.
- El presidente será elegido entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (EC 2000).

Es decir que las universidades y escuelas politécnicas contaban con representantes dentro del sistema universitario en los consejos que regían el sistema, ejerciendo el principio de representación en este organismo. Pero la Ley de 2010 negó a la universidad ecuatoriana este principio de representación en el organismo que representa el sistema, con lo cual las universidades como instituciones, así como sus profesores, alumnos y trabajadores, se quedaron sin ninguna capacidad de ser representados en el organismo que dirige o coordina el sistema universitario.

Desde la Ley Fundamental, la Constitución de Montecristi emitida en 2008, se estableció un principio perverso, y es que la sociedad no se representa a sí misma y, por lo tanto, las instancias de la sociedad no podían estar representadas en los órganos estatales. Este principio, que confisca la representación ciudadana, se patentizó en la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la cabeza de un nuevo poder del Estado.

La Constitución establece un presidencialismo exacerbado, sostiene Ayala Mora. “Concentra todo el poder real en el Ejecutivo, que es el verdadero legislador, el real nominador de las funciones de participación ciudadana y electoral y el supervisor de la Función Judicial. El Consejo de Participación Ciudadana no tiene sustentación jurídica ni necesidad real”. El establecimiento de la “participación ciudadana” como poder del Estado, como señala Ayala, en la práctica se convirtió en un mecanismo para eliminar la representación política y designar para las más altas funciones a personas adictas al gobierno (2015d, 25).

Al formular la nueva LOES, el gobierno trasladó esta tendencia al sistema universitario y planteó que los organismos de coordinación, dirección y control del sistema de educación superior fueran integrados sin representación de las instituciones superiores, mediante designaciones directas del Ejecutivo o por concursos manejados

por instancias controladas por el gobierno. Así, planteó la integración del CES y del CEAACES, con esos criterios.

Las universidades reclamaron su representación y presentaron una alternativa, pero cedieron en la negociación, aceptando que los miembros del CES no fueran rectores en ejercicio o autoridades universitarias, que efectivamente fueran calificados por concurso de merecimientos, pero llevados por las universidades, que son a quienes representan. Para el CEAACES se proponía que todos sus miembros fueran por concurso.⁷⁶ Pero el gobierno estableció que tres de ellos sean nombrados directamente por el presidente de la República, de entre los cuales se elegiría el presidente.

La intención del gobierno se impuso, y de este modo, los dos máximos organismo del sistema universitario perdieron su autonomía efectiva. Son legalmente autónomos, pero no independientes. La LOES de 2010 estableció una nueva manera de conformar los Consejos.

El artículo 167 de la ley establece que el Consejo de Educación Superior CES estará integrado por los siguientes miembros:

- Cuatro representantes del Ejecutivo, que serán: el secretario nacional de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación; el secretario técnico del Sistema Nacional de Planificación, o su delegado; el ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional o su delegado, el ministro que dirija la Política de Producción, o su delegado.
- Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. Estos seis representantes deberán cumplir los mismos requisitos necesarios para ser rector universitario o politécnico.
- Un representante de las y los estudiantes, quien participará en las sesiones con voz, pero no con voto (EC 2010).

El artículo 168 de la misma ley señala que “Los seis académicos que integran el Consejo de Educación Superior serán seleccionados a través del concurso público de méritos y oposición, organizado por el Consejo Nacional Electoral” (EC 2010). Queda establecido legalmente que estos no serían nombrados por las universidades, es decir, no se consideró la propuesta realizada por ellas.

En el caso del CEAACES, la ley estableció en el artículo 175 que este estará formado de la siguiente manera:

El Consejo estará integrado por seis académicos. Tres seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, quienes

⁷⁶ En este punto, las instituciones superiores dieron un giro y desecharon la idea de que el organismo de evaluación y acreditación fuera integrado por personas electas por ellas. Aceptaron que, en este caso, se integrara por concurso, ya que sus integrantes serían técnicos.

cumplirán los mismos requisitos dispuestos para ser rector de una universidad y tres designados por el presidente de la República.

Los seis académicos que conformarán el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, elegirán a su presidenta o presidente de entre los tres académicos nominados por el Ejecutivo (EC 2010).

Quedaba claro el interés por controlar el sistema universitario desde los consejos, eliminando su autonomía y negando el principio de representación. Al respecto, Ospina es contundente al comentar la formulación original de la integración del Consejo:

El proyecto elimina el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas, dirigido por los rectores, y en su lugar crea una “Secretaría” cuyo directorio está compuesto paritariamente por representantes del Ejecutivo y de la ciudadanía. En lugar de los rectores, estos “ciudadanos” serán escogidos por méritos y concurso. Como dicen los artículos 174 y 176 del anteproyecto de ley, no podrán ser candidatos las autoridades académicas o administrativas ni “representantes” de los organismos o instituciones objeto del control y regulación del sistema, “ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas”. Basados en esta peculiar concepción de la “democracia participativa”, ni los rectores (que, recordémoslo, fueron designados en elecciones) ni representantes de docentes, estudiantes o trabajadores, sino “ciudadanos” presuntamente independientes sin intereses.

Es decir, docentes universitarios que no tengan relación alguna de “representación” frente a las universidades. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo se reserva la mayoría en el órgano regulador del sistema de educación superior y la Secretaría será la encargada de aprobar la creación de nuevas universidades, definir las políticas de educación superior, aprobar la intervención de instituciones universitarias, aprobar las carreras, aprobar los estatutos de las instituciones universitarias, aprobar las rentas del Estado y su distribución, aprobar las normativas de acreditación y evaluación, entre otras (2009, 13).

En la integración de los consejos, la primera pelea fue porque querían que desapareciera el consejo. No lo lograron, pero su sucesor, el CES, quedó muy limitado y controlado por el gobierno, con mayoría de cuatro de sus delegados y miembros electos por concurso, entre los cuales también hay afines al régimen.

5.3. Creación de la SENESCYT

La LOES transformó las instituciones del sistema universitario. Como se mencionó, el CES reemplazó al CONESUP con atribuciones muy reducidas. Es el que autoriza la apertura de carreras y programas, expide normativas y reglamentos para regular el campo, y sanciona las ilegalidades. El CEAACES, que reemplaza al CONEA, asume la evaluación, acreditación y categorización institucional y de carreras, además de la certificación a profesionales mediante exámenes habilitantes, función que estuvo antes en manos de los colegios profesionales.

A estos dos organismos, que son aquellos que establece la Constitución, la LOES añadió un tercero, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT, a cargo de un secretario nacional designado por el presidente de la República. Se lo hizo en forma inconstitucional, ya que la Constitución, en su artículo 353, señala que:

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 (EC 2008).

La Constitución señala en forma expresa al organismo encargado de la planificación y coordinación, función desarrollada por el CES, y al organismo técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad, función desarrollada por el CEAACES. No menciona que debe existir un tercer organismo, a menos que este tuviera autoridad mayor que los dos consejos. Pero en la LOES creó esa secretaría, que para todos los efectos es un ministerio, señalando que esta ejerce la rectoría de la política pública.

Sobre el significado del término rectoría, la ley en su capítulo 3 dedicado a la “Coordinación del sistema de educación superior con la función ejecutiva” establece:

Art. 182.- De la Coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva.- La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior. Estará dirigida por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Educación Superior, designado por el presidente de la República. Esta Secretaría Nacional contará con el personal necesario para su funcionamiento (EC 2010).⁷⁷

En el mismo capítulo, el artículo 183 establece las funciones de la SENESCYT:

Art. 183.- Funciones de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.- Serán funciones de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, las siguientes:

- a) Establecer los mecanismos de coordinación entre la Función Ejecutiva y el Sistema de Educación Superior.
- b) Ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia.
- c) Garantizar el efectivo cumplimiento de la gratuidad en la educación superior.

⁷⁷ Fue nombrado como secretario de la SENESCYT René Ramírez, quien anteriormente se desempeñó como secretario de SENPLADES, organismo que elaboró el proyecto de Ley de Educación Superior que fue presentada y aprobada en la Asamblea. Estuvo al frente de la SENESCYT desde 2011 hasta 2017.

- d) Identificar carreras y programas considerados de interés público y priorizarlas de acuerdo con el plan nacional de desarrollo.
- e) Diseñar, implementar, administrar y coordinar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y el Sistema de Nivelación y Admisión.
- f) Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana; para lo cual coordinará, en lo que corresponda, con el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas.
- g) Establecer, desde el Gobierno nacional, políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país, y crear los incentivos para que las universidades y escuelas politécnicas puedan desarrollarlas, sin menoscabo de sus políticas internas.
- h) Elaborar informes técnicos para conocimiento y resolución del Consejo de Educación Superior en todos los casos que tienen que ver con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- i) Elaborar los informes técnicos que sustenten las resoluciones del Consejo de Educación Superior.
- j) Ejercer las demás atribuciones que le confiera la Función Ejecutiva y la presente ley.

Tal como se puede apreciar, las funciones determinadas para la SENESCYT ponen en riesgo la autonomía de las universidades; basta considerar lo que señala el literal g, que se debe establecer desde el Gobierno nacional políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país, que es una intromisión a la autonomía universitaria. Por supuesto que las universidades deben estar alineadas a los grandes planes de desarrollo del Estado, no a los planes del gobierno de turno.

En el mismo sentido, “el CES pasa a ser en la práctica un apéndice de la SENESCYT, sin capacidad de deliberar (Ayala Mora 2015c).

Esa fue una innovación que comenzó violando la Carta Magna. Como señala Vega: “se quitó la autonomía a los dos organismos. La Constitución de Montecristi no menciona a la SENESCYT, esto se debe tener en cuenta, fue la LOES la que dio paso al establecimiento de esta Secretaría” (2015). La creación de la SENESCYT dio lugar a que esta se convierta prácticamente en un ministerio de educación superior, atropellando en sus funciones a los otros dos organismos. Ayala Mora al respecto apunta que:

Es indiscutible que haber establecido una Secretaría Nacional, es decir, un ministerio de educación superior, limita las atribuciones de los organismos que la Constitución establece para la dirección y coordinación del sistema, el CES y el CEAACES. En la práctica, la SENESCYT ha invadido la regulación universitaria y el ámbito del CES, hasta detalles inverosímiles. Eso responde no solamente a un intento autoritario desde el Estado, sino también a la voluntad de control político de las universidades, que en algunos casos se traduce en control académico, porque cuando el Estado tiene los recursos económicos y la autoridad política para regular el funcionamiento interno de las universidades, la autonomía universitaria está en el más serio riesgo de ser mera afirmación (2015c).

Las afectaciones a futuro de que la SENESCYT ejerza esta “rectoría” es el debilitamiento de la autonomía universitaria, del sistema universitario y de las universidades en particular, por un lado, por la existencia de una estructura estatal superior al sistema universitario, y por otro, por la concentración de poder en una Secretaría nombrada por el Ejecutivo, lo cual va en contra del sentido democrático que debe primar. Es más grave aún que en esta instancia no haya representantes del sistema.

5.4. Los nuevos CES y CEAACES

La nueva Ley Orgánica de Educación Superior entró en vigor a finales de 2010; durante el 2011 se conformaron los nuevos organismos del sistema universitario establecidos en ella. Las autoridades del CONESUP fueron cesadas en sus funciones una vez que se publicó la ley, dando lugar a un régimen de transición hacia la conformación del nuevo Consejo de Educación Superior, CES.

En la siguiente tabla se pueden observar los aspectos fundamentales que planteaba el régimen de transición.

Tabla 21.
Régimen de Transición de la LOES

Aspectos fundamentales	Régimen de Transición
Cesación de funciones de autoridades del CONESUP y convocatoria para conformación del nuevo CES	El Consejo Nacional (CNE), en un plazo máximo de 60 días, convocará a concurso público de méritos y oposición para la designación de los miembros académicos y el miembro estudiantil que integrarán el CES.
Conformación de Consejo Provisional	En un plazo máximo de 15 días, el secretario de SENESCYT convoca a los rectores de las universidades públicas de Categoría A del informe CONEA, a que designen seis académicos para que integren en forma provisional el CES. El secretario de SENESCYT, en un plazo máximo de treinta días a partir de la vigencia de la ley, convocará a los académicos designados de forma provisional y a los

	vocales nombrados por el Ejecutivo para iniciar sus labores.
Garantía de derechos de los trabajadores	Se garantiza la estabilidad de los servidores y trabajadores del CONESUP, que no sean de libre remoción; quienes se integrarán, previo proceso de evaluación a la SENESCYT.

Fuente: Andrés Jaramillo, “Institucionalidad del Consejo de Educación Superior”, en *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: CES, 2016, 32.

Para dar cumplimiento a lo señalado en este régimen de transición, el secretario de la SENESCYT reunió a los rectores de las universidades públicas categoría A en el informe que emitió el CONEA, con el objetivo de designar a seis académicos para conformar el Consejo Provisional, que quedó integrado por las personas que constan en la siguiente tabla:

Tabla 22.
Conformación del Consejo Provisional

Consejeros	Institución
Dra. Cecilia Paredes, PhD	Escuela Superior Politécnica del Litoral, electa como presidenta provisional
Dr. Rubén Darío Andrade, PhD	Universidad Central del Ecuador Escuela Superior Politécnica del Chimborazo
Dr. Luis Fiallos, PhD	Escuela Politécnica Nacional
Dr. Iván Bernal, PhD	Universidad de Cuenca
Dr. Enrique Santos, PhD	Universidad Técnica de Ambato
Dr. Patricio Carvajal, PhD	Escuela Politécnica del Ejército
Dr. Luis Cumbal, PhD	Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
Eco. René Ramírez	Ministra de Educación
Dra. Gloria Vidal	Delegada del Ministerio de Coordinación de Productividad, Empleo y Competitividad
Eco. Silvana Vallejo	Delegado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Dr. Daniel Suárez	

Fuente: Andrés Jaramillo, “Institucionalidad del Consejo de Educación Superior”, en *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: CES, 2016).

Este Consejo Provisional se mantuvo por nueve meses, del 4 de noviembre de 2010 al 24 de agosto de 2011. En ese lapso se procedió a realizar el proceso de selección y designación del nuevo Consejo para el período 2011-2016, el mismo que se inició el 9 de diciembre de 2010, “fecha en la que el CNE expidió el Reglamento, para los concursos de méritos y oposición para la selección de los miembros del CES y del CEAACES, e inició la convocatoria” (Jaramillo 2016).

Los requisitos para formar parte del CES son los mismos establecidos en la ley para ser rector de una universidad o escuela politécnica del país, y son los siguientes:

- Título profesional y grado académico de cuarto nivel (PhD o doctor).
- Experiencia de al menos cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión.
- Haber realizado o publicado obras de relevancias o artículos indexados en su campo de especialidad en los últimos cinco años.
- Haber accedido a la docencia por concurso público de merecimientos y oposición o proceso de selección equivalente, en cualquier universidad o escuela politécnica.
- Experiencia docente de al menos cinco años, tres de los cuales deberán haber sido ejercidos en calidad de profesor universitario o politécnico titular a tiempo completo, y haber ejercido la docencia con probidad, eficiencia y pertinencia (EC 2010).

El concurso concluyó el 25 de agosto de 2011, quedando como ganadores para conformar el Consejo las siguientes personas:

Tabla 23.
Consejo Académico del CES (2011-2016)

Miembros académicos
Adriana del Rocío Rueda Novoa Agustín Modesto Grijalva Jiménez Germán Patricio Rojas Idrovo Cecilia Alexandra Paredes Verduga Ángel Marcelo Cevallos Vallejos Ximena de las Mercedes Díaz Reinoso

Fuente: *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: CES, 2016.

Para nombrar al representante de los estudiantes se realizó también un concurso de méritos y oposición, en el cual se pedían los siguientes requisitos:

- Estar en goce de los derechos de participación.
- Ser estudiante regular de una universidad o escuela politécnica.
- Acreditar un promedio de calificaciones equivalente a muy bueno, de acuerdo con la regulación institucional de la respectiva universidad o escuela politécnica.

- Haber aprobado al menos el cincuenta por ciento de la malla curricular.
- No haber reprobado ninguna materia (Jaramillo 2016).

Finalizado el concurso, “Elías Gilces Bravo, médico graduado en la Universidad de Guayaquil, ganó el concurso de méritos y oposición para integrar el CES” (Jaramillo 2016). Faltaba nombrar a los delegados de la Función Ejecutiva:

Tabla 24.
Delegados de la Función Ejecutiva (2011-2016)

Institución	Nombres
Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	René Ramírez (2011-2016)
Delegados del Ministerio de Educación	Pablo Cevallos Estarellas Elizabeth Vallejo Susana Araujo Francisco Cadena Tannya Lozada Montero Elizabeth Larrea
Delegados del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad	Alexandra Lastra Juan Manuel Domínguez Gustavo Estrella Lenin Cadena Minotta Geovanny Larrea Lara José Martínez Dobronsky Marcela Chávez Campos
Delegados de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	José Romero Ana María Larrea Natalia Catalina León Gabriel Galarza Gustavo Bedón Daniela Ruesgas Victoria Cisneros José Luis Aguirre

Se incluye a todas las personas que formaron parte del CES.

Fuente: Andrés Jaramillo, “Institucionalidad del Consejo de Educación Superior”, en *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: CES, 2016.

Si bien el CES se conformó con todos los miembros señalados, era una institución débil frente a la SENESCYT. Se debe recordar que la normativa señalaba que el secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación era nombrado por el presidente de la República. René Ramírez, quien ejerció esa función, fue electo para la presidencia.⁷⁸

Por su parte, el CEAACES se conformó en agosto de 2011. Fue elegido como su presidente Guillaume Long, quien sería el encargado de continuar con el proceso de evaluación y acreditación universitaria en el país y de dar seguimiento al informe que presentó el CONEA.

6. Evaluación de las universidades

Una vez conformados los Consejos, una de las primeras tareas fue dar cumplimiento a lo que la LOES, tomando en cuenta el Informe del CONEA de 2009, señalaba en la disposición transitoria tercera: una nueva evaluación de las veintiséis universidades que fueron ubicadas en la categoría E de dicho informe. Esta nueva evaluación la llevó a cabo el CEAACES.

El informe del CONEA señalaba que las universidades que estaban en la categoría E no tenían las condiciones mínimas para ser consideradas como tales y hacía un llamado a realizar una depuración.

En la categoría E estaban las siguientes instituciones:

1. Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.
2. Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero Ludeña.
3. Escuela Politécnica Javeriana.
4. Universidad Alfredo Pérez Guerrero.
5. Universidad Autónoma de Quito.
6. Universidad Cristiana Latinoamericana.
7. Universidad de Especialidades Turísticas.
8. Universidad de Otavalo.
9. Universidad del Pacífico Escuela de Negocios.
10. Universidad Estatal Península de Santa Elena.
11. Universidad Iberoamericana del Ecuador.

⁷⁸ Esa situación llevaría a que se observara que Ramírez concentraba funciones. Además de las dos mencionadas, presidió el IECE y fue directivo de CIESPAL.

12. Universidad Intercontinental.
 13. Universidad Interamericana del Ecuador.
 14. Universidad Metropolitana.
 15. Universidad Og Mandino.
 16. Universidad Panamericana de Cuenca.
 17. Universidad Politécnica Estatal del Carchi.
 18. Universidad Tecnológica San Antonio de Machala.
 19. Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo.
 20. Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta.
 21. Universidad Tecnológica América.
 22. Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.
 23. Universidad Tecnológica Indoamérica.
 24. Universidad Tecnológica Israel.
 25. Universitas Equatorialis.
- (CEAACES 2013).

El CEAACES había aplicado un modelo de evaluación de las instituciones del sistema que tenía dos componentes:

- Evaluación del *entorno del aprendizaje*, que era una evaluación de carácter institucional.
- Evaluación de los *resultados de aprendizaje*, que consistía en la aplicación de un examen a los estudiantes de último año (CEAACES 2013).⁷⁹

El análisis del entorno del aprendizaje del CEAACES evaluó a la universidad en su conjunto, sobre la base de cuatro criterios:

1. Academia
2. Currículo e investigación
3. Soporte pedagógico
4. Gestión y política institucional

Para el primer criterio, *academia*, el CEAACES estableció indicadores sobre la situación de los docentes en las universidades. El informe señala:

Se evaluó si el ejercicio de la cátedra se daba en el área de la especialización de los docentes, el tiempo de dedicación y el nivel de interacción de los docentes con sus pares

⁷⁹ El CEAACES publicó, en 2013, el informe de este proceso de evaluación bajo el título de “Suspendida por falta de calidad académica, el cierre de 14 universidades en el Ecuador”.

y con los estudiantes, entre otros. Estos indicadores buscaban identificar la existencia o ausencia de una comunidad académica, columna vertebral de la universidad, y sancionar la práctica recurrente de depender excesivamente de la contratación de los llamados ‘profesores taxi’, que iban de universidad en universidad facturando por hora de clase dictada, sin tener lazos fuertes con ninguno de los entornos de aprendizaje con los que estaban vinculados, y por ello mismo eran precarizados en sus condiciones laborales (CEAACES 2013, 20).

La relación que se establecía entre los docentes y las universidades reflejaba su falta de integración. Esto, por un lado, se explica por la necesidad de encontrar otras fuentes de ingresos, ya que la remuneración de un docente a tiempo completo en las universidades evaluadas en promedio, según señala el informe, era de 893,02 dólares.⁸⁰ De ahí se puede entender que la docencia era una actividad complementaria, que no comprometía al docente con la labor universitaria más allá de cumplir con las horas de clases designadas.

El segundo criterio, *investigación y currículo*, hacía referencia a la relación entre la universidad y la sociedad del conocimiento.

Buscó evaluar la inmersión de la universidad y de su comunidad en la sociedad del conocimiento, y –dada la naturaleza particularmente docentista de las universidades categoría E– evaluar los esfuerzos de investigación formativa, así como la existencia de una propuesta pedagógica y curricular (macro, meso y micro), la existencia de sílabos, etc., para evitar lo que se denomina a menudo la pesca de los créditos: “la práctica mediante la cual los estudiantes escogen materias sin ninguna lógica curricular o de aprendizaje progresivo (20).

A través de este criterio se evidenció la falta de coherencia en la propuesta pedagógica de las universidades, ya que una de las “ventajas” que ofrecían las mismas para captar más estudiantes era las facilidades para tomar materias en los horarios y días que el estudiante podía, mas no en los que la planificación establecía.

El tercer criterio, *sopORTE pedagógico*, evaluó la infraestructura de las universidades, “pero con énfasis en las instalaciones y facilidades pedagógicas y académicas, como el equipamiento en laboratorios y bibliotecas, las facilidades para la labor docente y aspectos vinculados con el bienestar estudiantil” (20). Este es uno de los criterios por los que se evidenció la falta de facilidades en las universidades, no en vano se referían como universidades de garaje a muchas de ellas, por la pésima infraestructura con que contaban.

El informe señalaba que el cuarto criterio, *gestión y política institucional*,

⁸⁰ En el informe, página 96, se presentan de forma anónima los valores de las remuneraciones de los docentes.

Evaluó el cumplimiento de normativas, la transparencia, si la administración servía de soporte para las labores académicas, si la educación superior era tratada como un bien público y sin fines de lucro, qué porcentaje del presupuesto de la institución se dedicaba a lo académico frente a lo administrativo (un problema particularmente grave en las universidades públicas donde la balanza se inclina marcadamente en favor del gasto administrativo), si existía responsabilidad y compromiso social con la comunidad interna y externa, y con los pueblos y las nacionalidades del Ecuador (20).

Luego, se evaluaron también los resultados de aprendizaje. Estas pruebas darían legitimidad y respaldarían las decisiones que tomaría el Consejo en relación a estas universidades.

La aplicación del examen fue el 4 de marzo de 2012, y constó de dos partes: un examen de competencias generales y un examen de competencias específicas en el que se “abordó todo lo referente a cada una de las 16 carreras evaluadas: Administración, Negocios Internacionales, Ciencias de la Comunicación, Contabilidad, Pedagogía, Mercadotecnia, Turismo, Ciencias Agrícolas, Informática, Ingeniería Mecánica, Ingeniería Industrial, Enfermería, Medicina, Odontología, Psicología y Derecho” (21).⁸¹

Con los resultados de las evaluaciones se realizó un informe preliminar, que fue socializado a las 26 universidades evaluadas y dio lugar a correcciones por las apelaciones que se realizaron; luego se hizo la consolidación de los resultados y se elaboró el informe final de evaluación.

Los informes finales de evaluación del CEAACES detectaron múltiples y alarmantes carencias, porcentajes muy bajos de profesores a tiempo completo (algunas universidades con 0% y la mayoría con menos del 15%, cuando la LOES exige el 60% desde octubre de 2012). Porcentajes irrisorios (e incluso nulos) de docentes amparados por un escalafón, es decir, que gozaran de relativa estabilidad laboral. Encontraron, asimismo, una ausencia casi absoluta de selección del personal académico por concursos y procesos meritocráticos, ausencia de auspicio para programas de actualización, profesores a tiempo completo con varios centenares de estudiantes bajo su responsabilidad (en algunos casos 500 o 600 estudiantes) para tutorías y supervisión de prácticas, algo a todas luces imposible de lograr. Muchas universidades no contaban con ningún docente con doctorado o PhD, y la mayoría con números muy bajos. También hallaron una ausencia absoluta de investigación, la existencia de varias universidades que no registraban ni siquiera una publicación anual, y otras que registraban publicaciones plagiadas; situación desastrosa en cuanto al estado de las bibliotecas (el lugar frecuentemente más oscuro y descuidado de las universidades), y un acervo bibliotecario insuficiente (la mayoría de las universidades con menos de un libro por estudiante); ausencia de cogobierno estudiantil a pesar de que la LOES obliga a ello; ausencia de estructura curricular coherente en las carreras, entre muchas otras carencias que ya son de dominio público (22).

⁸¹ “Fue la primera vez que se hizo una prueba parecida a un examen de egreso en 16 carreras de 26 universidades y en 17 de las 24 provincias del país. La aplicación contó con la participación de más de 500 aplicadores presentes en las aulas. La inviolabilidad de los materiales de aplicación y de las hojas de respuesta se realizó con el resguardo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional” (CEAACES 2013, 21).

Al final de la evaluación, el CEAACES categorizó a las 26 instituciones mencionadas en tres grupos:

1. Aceptable (3)

1. Universidad Politécnica Estatal del Carchi.
2. Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.
3. Universidad de Especialidades Turísticas.

2. Parcialmente aceptable (8)

1. Universidad Tecnológica Indoamérica.
2. Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo.
3. Universidad del Pacífico.
4. Universidad Metropolitana.
5. Universidad Estatal Península de Santa Elena.
6. Universidad Iberoamericana del Ecuador.
7. Universidad Tecnológica Israel.
8. Universidad de Otavalo.

3. No aceptable (14)

1. Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.
2. Escuela Politécnica Javeriana.
3. Universidad Autónoma de Quito.
4. Universidad Cristiana Latinoamericana.
5. Universidad Intercontinental.
6. Universidad Alfredo Pérez Guerrero
7. Universidad Panamericana de Cuenca.
8. Universidad Interamericana del Ecuador.
9. Universidad Og Mandino.
10. Universidad Técnica San Antonio de Machala.
11. Universidad Tecnológica América.
12. Universitas Equatorialis.
13. Escuela Superior Politécnica Ecológica Prof. Servio Tulio Montero Ludeña.
14. Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta.

La clasificación tuvo una consecuencia inmediata, que quizá fue de las de mayor trascendencia en la educación superior ecuatoriana.

En el grupo 3, no aceptable, se ubicaron las 14 universidades que fueron suspendidas definitivamente. Una institución, la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi, no fue categorizada en ninguno de los tres grupos y debía sujetarse hasta el 12 de abril de 2013 a un nuevo proceso de evaluación, dada una sentencia de la Corte Constitucional acerca de la necesidad de respetar su cosmovisión y aplicar criterios interculturales en las políticas públicas que le atañen, en apego al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (CEAACES 2013, 23).

Eran instituciones que tenían grandes debilidades. Algunas ofrecían carreras con denominaciones novedosas que entusiasaban a los estudiantes, pero no tenían la mínima calidad necesaria. Ofrecían facilidades de horarios y formas de estudio que no correspondían a una calidad pedagógica, a pesar de que se denominaban como universidades técnicas, ambientales etc.

7. Cierre de universidades 2012

El 12 de abril de 2012, el CEAACES presentó el informe final de evaluación a las 26 universidades de categoría E. 14 de ellas debían cerrarse por carecer de elementos mínimos para poder funcionar.

Cerca de la medianoche, el CES organizó un operativo para colocar los sellos de suspensión definitiva en esas 14 universidades del país. Adelantándose a la lectura del informe final sobre la evaluación de las 26 universidades colocadas en categoría E, René Ramírez, presidente del organismo, en compañía de funcionarios de la Intendencia de Policía y de los medios públicos y oficiales, colocaron los adhesivos en las puertas de ingreso de ocho instituciones de educación superior, en los que se leía: “Suspendida por falta de calidad académica” (El Universo 2012).

Guillaume Long, presidente del CEAACES, señaló que: “Este es un golpe a la mercantilización, a la estafa, al fraude y la mala calidad de la educación superior del país... hemos sido víctimas los estudiantes, egresados, graduados y profesionales de una gran mentira social, de una educación superior que frecuentemente ha sido una estafa” (El Universo 2012).

Imagen 19.
Cierre de la Universidad Cristiana Latinoamericana



Fuente: *El Universo*, 1 de septiembre de 2019.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/01/nota/7497138/hasta-abril-2019-casi-25000-estudiantes-universidades-cerradas-se>.

La imagen presenta el vistoso sello de clausura y el resguardo policial que tenía la Universidad Cristiana Latinoamericana, localizada en la ciudad de Guayaquil, en la céntrica avenida 9 de octubre. Ese fue uno de los catorce centros de estudio que se clausuraron.

Imagen 20.
Cierre de la Universidad Tecnológica América



Fuente: *El Comercio*, 22 de abril de 2012.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/politicos-intervienen-u.html>.

Imagen 21.
Cierre de la Universidad Og Mandino



Fuente: *La Hora*, 31 de enero de 2012.

<https://lahora.com.ec/noticia/1101276041/-hermetismo-en-evaluacion-de-universidades>.

Tras el cierre de las 14 universidades se aplicó el “Plan de Contingencia”.⁸² Su objetivo era “garantizar el derecho a continuar los estudios regulares de las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas ubicadas en la categoría E que resulten suspendidas definitivamente por el CEAACES” (SENESCYT 2012).

Se clasificó a los estudiantes en tres grupos:⁸³

- a. Estudiantes de último año.
- b. Estudiantes de niveles intermedios.
- c. Estudiantes de niveles iniciales que han aprobado menos de 50 créditos o que se matricularon después de la publicación de la LOES (CEAACES 2013, 102).

Tomando en cuenta esta clasificación, se establecieron cuatro mecanismos para que los estudiantes puedan continuar sus estudios:

⁸² La Disposición Transitoria Tercera de la LOES señala que se garantizan los derechos de los estudiantes de estas universidades y escuelas politécnicas para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones. Para el efecto, el Consejo de Educación Superior elaborará, coordinará y supervisará la ejecución de un plan de contingencia.

⁸³ En el libro que publicó el CEAACES, *Suspendida por falta de calidad*, se incluye el artículo “Plan de contingencia para los estudiantes de las catorce universidades clausuradas en 2012”, de Claudia Ballas y Martínez, quien fue coordinadora del Plan de Contingencia del Consejo de Educación Superior.

1. Culminación de estudios en la institución de origen.
2. Continuación de estudios en carreras vigentes en otras instituciones de educación superior.
3. Carreras de titulación especial.
4. La inscripción extraordinaria en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.

Tabla 25.
Tasa de continuidad de los estudiantes acogidos por el plan de contingencia, por mecanismo (2012)

Mecanismos	Inscritos	Matriculados	Tasa de continuidad
Mecanismo 1	19.052	16.899	89%
Mecanismo 2	3.378	7.046	47%
Mecanismo 3	11.554	7.046	47%
Mecanismo 4	8.083	8.083	100%
Total	42.067	32.028	76%

Fuente: CEAACES, Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador.

La gran mayoría de estudiantes de las universidades cerradas se acogieron al mecanismo 1, es decir, culminar sus estudios en la institución de origen, para lo cual se preparó un plan especial.

Los estudiantes que decidieron continuar sus estudios en otras universidades se acogieron también a un plan preparado para ello. Las IES que participaron en el Plan fueron divididas en dos grupos, el primero está compuesto por las IES receptoras, que son las responsables de la ejecución de los mecanismos de continuidad de estudios 2 y 3, mientras que el segundo grupo, las IES suspendidas, asumieron la implementación del mecanismo 1 y la generación de la documentación académica necesaria para que los estudiantes participantes del Plan puedan continuar sus respectivos estudios (CEAACES 2013).

Tabla 26.
Universidades que recibieron los estudiantes de las universidades cerradas que decidieron continuar sus estudios en otras IES

Institución	Categoría	Matrícula	%
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	A	262	
Escuela Superior Politécnica del Ejército	A	724	
Universidad Central del Ecuador	A	809	
Universidad de Cuenca	A	606	55%

Universidad del Azuay	A	246	
Universidad San Francisco de Quito	A	175	
Universidad Técnica de Ambato	A	167	
Universidad Técnica Particular de Loja	A	889	
Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	B	202	
Universidad Nacional de Chimborazo	B	326	
Universidad Nacional de Loja	B	1.519	37%
Universidad Politécnica Salesiana	B	427	
Universidad Técnica del Norte	B	158	
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	C	44	
Universidad Tecnológica Equinoccial	C	158	3%
Universidad de los Hemisferios	D	73	
Universidad Técnica de Manabí	D	261	5%
Total		7.046	100%

Fuente: CEAACES, Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador.

El informe también señala que hubo estudiantes que no continuaron los estudios. Las razones se hallan en el siguiente cuadro:

Tabla 27.
Motivos de no continuidad de los estudios (2012)

Causas	Frecuencias	%
No rinden el examen de ubicación	3.919	61,40%
Factores económicos	809	12,70%
Motivos personales	691	10,80%
No aceptación de la opción de continuidad	638	10,00%
Postergación de continuación de estudios a 2013	63	01,00%
Se retiró del plan	68	01,10%
Otros	190	03,00%
Total	6.378	100%

Fuente: CEAACES, Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador.

El monto de la inversión del Plan de Contingencia fue de US \$ 59'933.838 a ser ejecutado en un plazo de 5 años a partir del 12 de abril de 2012 hasta 12 de abril de 2017, de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Superior y al Reglamento del Plan que regula su implementación; la ejecución, coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación estará a cargo del Consejo de Educación Superior CES, para lo cual contará en su ejecución con el apoyo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, institución encargada de elaborar los informes técnicos que sustentan las resoluciones del CES y de brindar apoyo al CES en la elaboración, ejecución y supervisión del Plan (SENESCYT 2012).

La cobertura del Plan de Contingencia fue nacional, y cubrió a 38.108 estudiantes distribuidos en las diferentes provincias, según consta en el siguiente cuadro:

Tabla 28.
Número de estudiantes de IES suspendidas por provincias

Provincia	Estudiantes IES suspendidas
Azuay	2.573
Cañar	816
Carchi	617
Chimborazo	2.108
El Oro	2.286
Guayas	733
Imbabura	760
Loja	545
Manabí	1.276
Morona Santiago	752
Napo	1.228
Orellana	859
Pastaza	208
Pichincha	20.093
Santo Domingo de los Tsáchilas	1.016
Sucumbios	1.104
Tungurahua	353
Zamora Chinchipe	781
Total	38.108

Fuente: CEAACES, Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador.

Con el cierre de las 14 universidades y con el Plan de Contingencia para que los estudiantes continúen sus estudios, concluyó el proceso de evaluación iniciado por el CONEA en 2008.

Este proceso debe ser analizado, por un lado, desde la necesidad que tenía el sistema universitario de ser depurado. Como se ha señalado, la situación de la universidad ecuatoriana había llegado a un nivel de deterioro por falta de control. El

cierre de las 14 universidades, si bien generó expectativa, también ocasionó malestar entre la comunidad universitaria que pertenecía a las universidades cerradas. En general, la ciudadanía y el resto de las universidades vieron con buenos ojos que se ponga fin a estas universidades.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que existieron universidades que realizaban importantes esfuerzos por fortalecer su desarrollo académico, brindar ofertas de carreras y programas de buen nivel. Se las podría mencionar, pero solo haré referencia a la Universidad Andina Simón Bolívar, que para esas fechas ya había obtenido la acreditación internacional, luego de someterse a un riguroso proceso de evaluación. Fue la primera y la única en obtenerlo. “La Universidad Andina tiene una trayectoria de evaluación de varios años atrás. Hemos sido acreditados internacionalmente en dos ocasiones, en el 2010 nosotros hicimos un ejercicio intensivo de autoevaluación con la Comisión Andina de Evaluación y Acreditación, ahí están académicos de Norteamérica, España y Colombia que tienen el trabajo de evaluar a las universidades del Sistema Andino” (Remache 2019).

8. Universidades “emblemáticas”

El gobierno se propuso contar con un sistema universitario de calidad y excelencia. Para ello planteó la propuesta de creación de cuatro “universidades emblemáticas” que han sido objeto de duros debates en los últimos años. Si bien los años iniciales, luego de la creación de las “universidades emblemáticas”, supera el período de esta investigación, se hace referencia a su creación, ya que era una propuesta que desde años atrás había realizado el gobierno.

En efecto, la nueva universidad empieza ya a manifestarse como proyecto y realidad. Bajo una lógica, a la vez neoliberal y neoconservadora, asistimos al surgimiento de formas de docencia, investigación y enseñanza que tratan de convertir la universidad en la institución productora de profesionales y conocimientos prácticos, funcionales al orden existente y al mercado... Las dimensiones de formación de ciudadanía, de fortalecimiento de una cultura integradora, de capacidad contestataria y de reflexión sobre los problemas sociales, si no ignoradas, han pasado, en el mejor de los casos, a un segundo plano. Es la cultura empresarial de la eficiencia y sobre todo de la calidad y excelencia la que se impone en el mensaje gubernamental (Villavicencio 2017).

Buscando tener universidades de calidad, de nivel internacional, el gobierno creó las denominadas “universidades emblemáticas”. Estas fueron:

- Universidad Nacional de Educación (UNAE).

- Universidad Regional Amazónica (IKIAM).
- Universidad de las Artes (UNIARTES).
- Universidad de Investigación de Tecnología Experimental (YACHAY).⁸⁴

El secretario de la SENESCYT, René Ramírez, “aseguró que el principal objetivo de estos proyectos está en la generación de nuevo conocimiento e innovación para la transformación tecnológica y productiva, articulada a los sistemas educativos y artísticos, así como también al uso responsable del ecosistema. “Serán centros de educación superior, investigación científica y desarrollo tecnológico basados en una formación académica holística y sinérgica. Cada uno de estos complejos tendrá fuertes vínculos regionales e internacionales, promoviendo así el intercambio virtuoso de conocimiento y recurso humano altamente calificado”, señaló. Según Ramírez, para que todo eso se cumpla, “el Estado ejecutará en las instituciones de educación superior, en estos próximos cinco años, una inversión por universidad de 200 a 220 millones de dólares, hasta que estas hayan madurado” (El Telégrafo 2013).

Pero frente al propósito del gobierno se levantaba una realidad que se planteó en la interrogante de fondo que señala Villavicencio:

¿Por qué la insistencia en invertir en el corto plazo más de 500 millones de dólares en una nueva universidad técnica si el país cuenta al menos con dos escuelas politécnicas, sólidamente establecidas, formadoras de los cuadros técnicos nacionales y con una calidad académica demostrada y reconocida?

¿No sería menos oneroso y más efectivo invertir en ampliar y modernizar la infraestructura de estas instituciones, incluyendo la dotación de equipos, laboratorios y bibliotecas, de tal manera que puedan continuar en el mejoramiento continuo de su calidad académica? En definitiva, ¿por qué repudiar todo un acervo intelectual y cultural acumulado a lo largo de muchas décadas y lanzarse a experimentos inciertos trasplantados desde otras experiencias? La universidad ecuatoriana y la sociedad requieren una explicación.⁸⁵ (2013, 29).

⁸⁴ De acuerdo con una nota periodística del año 2013, YACHAY, que significa aprender/saber en kichwa, contaría con un parque tecnológico y estaría dividida en dos etapas: una Universidad de Investigación y 17 Centros de Investigación Pública, entre ellos Ciencias de la Vida, Nanotecnología y Tecnologías de la Información. Ubicada en Napo, IKIAM (selva viva, en shuar) orientaría su enseñanza en las áreas de Biología, Conservación, Recursos Naturales, Ecología, Prevención, Mitigación de Riesgos y, sobre todo, en el uso responsable de los recursos naturales amazónicos. UNIARTES, cuya edificación estaría en Guayaquil, tendría tres campus para su operación y entre las carreras que oferta están Artes Escénicas, Literarias Interculturales (Inicial); Musicales y Sonoras; Cine y Artes Audiovisuales y otras. Mientras que la UNAE estaría destinada a la formación de maestros en educación inicial, general básica y bachillerato. Para ello dispondría de al menos cinco sedes distribuidas en todo el país (El Telégrafo 2013).

⁸⁵ Es lamentable que un principio tan importante como es la autonomía universitaria haya sido secuestrado para que en su nombre se haya dado un deterioro de la calidad de la educación superior en el Ecuador. Ya ello había que sumar que la normativa existente daba lugar a la creación de universidades sin control, ya que establecía que estas serán creadas previo informe del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas con un informe, no mencionaba que este debía ser favorable, muchas universidades fueron creadas con informe desfavorable por parte del Consejo.

En el origen de estas nuevas universidades está el desconocimiento de la historia de la universidad ecuatoriana y la improvisación que caracterizó al Gobierno de Correa, que realizó esa reforma universitaria sin memoria, sin real planificación, tratando de refundarlo todo.⁸⁶ Alfonso Espinosa, exrector de la Escuela Politécnica Nacional, señala que:

Yachay se plantea como un núcleo que se supone va a transformar la educación superior y el sistema de ciencia y tecnología con unos presupuestos enormes. Esto es completamente ilusorio. ¿Y qué es lo que quieren producir? Dicen: vamos a producir una universidad top del más alto nivel que transforme la universidad. De los documentos que presenta, de aquí a siete años lo que tendremos, en el mejor de los casos, son 7.000 estudiantes en Yachay y en cinco áreas. Es una cosa muy pequeña si tomamos en cuenta que actualmente el Ecuador tiene cerca de 700.000 estudiantes. Creen que de aquí a siete años con 7.000 estudiantes van a transformar el sistema nacional de educación superior. Están completamente equivocados. Creen que enfrentando solamente cinco áreas del conocimiento se puede transformar el sistema productivo, no es posible (Cielo, Ospina y Vega 2016, 44).

Villavicencio señala que: “Es una universidad productora de profesionales y conocimientos prácticos, una universidad funcional a los planes de Gobierno, una universidad de utilidad para el mercado. Eso yo no lo estoy inventando; esas cosas se leen en el proyecto de creación de la universidad de Yachay” (2013, 30). Además, añade:

Ese proyecto es un disparate tan grande... Se esperaba que el proyecto de creación de la universidad por excelencia, de la universidad de clase mundial, dé algo sólido, dé algo nuevo. Yo tenía mucha expectativa para conocer el proyecto. Pero es una cosa realmente deleznable.

Es decir, es la expresión más clara del neoliberalismo en la educación superior. Y eso no lo digo yo, eso lo dicen algunos académicos por fuera del país... Pero para eso se necesita una universidad que sea dócil, que sea vigilada, que sea controlable, de allí vienen todas esas reglamentaciones. Hay que controlar la universidad, hay que domesticar la universidad (Cielo, Ospina y Vega 2016, 52-3).

Por su parte, Montúfar señala: “No debería sorprendernos si Yachay se transforma en otro Yasuní, en otra decepción que pasará, sin embargo, una muy alta factura a la universidad ecuatoriana. Y es que uno no se explica por qué en vez de invertir esos recursos en mejorar lo que ya existe, en vez de duplicar los esfuerzos que realizan varias universidades y las politécnicas del país, se persiste en construir

⁸⁶ La propuesta y debate de la nueva ley orgánica de educación superior puso en evidencia los intereses del gobierno de turno de que la reforma universitaria se dé en función de sus necesidades; el desconocimiento de la historia de la universidad ecuatoriana era evidente en el intento de imponer modelos universitarios traídos de otras realidades en una especie de “colonialismo académico”.

elefantes blancos sobre premisas anacrónicas” (Montúfar 2013). Este planteamiento de Montúfar es reforzado por Villavicencio cuando señala que:

Las dimensiones de formación de ciudadanía, de fortalecimiento de una cultura integradora, de capacidad contestataria y de reflexión sobre los problemas sociales, si no ignoradas, han pasado, en el mejor de los casos, a un segundo plano. Es la cultura empresarial de la eficiencia y sobre todo de la calidad y excelencia la que se impone en el mensaje gubernamental.

El resultado es ya evidente: la universidad se desliza peligrosamente desde su función de aparato ideológico del Estado-nación para convertirse en un sistema burocrático semiautónomo con la misión no ya de formar ciudadanos sino agentes económicos emprendedores exitosos en los negocios.

Estas instituciones, en el imaginario de los políticos y los funcionarios en el poder, estaban llamadas a convertirse en el emblema, el modelo de calidad y excelencia de la universidad ecuatoriana. Aunque las referencias a estos conceptos persisten en su ambigüedad, en los justificativos que sustentan la creación, la Universidad Yachay se encuentra una definición *sui generis* del concepto de excelencia, como dice Villavicencio, “un valor, una doctrina, una propiedad del entorno de trabajo, definiciones que nos dejan desorientados, aunque en el mismo punto de partida” (2017, 21).

Villavicencio complementa su análisis señalando que:

Frente a una universidad convertida “el depósito de los males, en la Institución Perversa”, la respuesta gubernamental a la crisis de la universidad ecuatoriana consiste en la creación de una universidad virtuosa. Se trata de instituciones de educación superior disciplinadas y dóciles al poder, verdaderos oasis de sanidad académica, funcionales a las demandas de un capitalismo en proceso de modernización, enclaustradas físicamente y asiladas de la contaminación del resto de universidades y que se erigen en un nuevo modelo de universidad a ser imitados (Villavicencio 2017).

El término excelencia, al igual que calidad, es invocado en el discurso oficial precisamente para desviar la atención sobre cuestiones relativas a la pertinencia, al valor social de la universidad y de la educación superior. Tratándose de universidad de clase mundial a las que se debe imitar.

En este quinto capítulo se analizó la reforma universitaria, promovida desde el Estado, no desde el propio sistema universitario. La problemática de la universidad llegó a ser considerada por la Asamblea Constituyente de 2008, para que a través de un mandato constitucional se realice un diagnóstico de la situación de las universidades. Este mandato fue la instancia que se impuso para el cierre definitivo de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Se inició un proceso de evaluación de la universidad ecuatoriana, realizada por el CONEA y dirigida por Arturo Villavicencio, que sentó las bases para la evaluación

de las universidades ecuatorianas. Esta se realizó a pesar de no tener mayores antecedentes para la formulación del modelo de evaluación y a pesar de no contar con el apoyo al proceso por parte de las universidades. Esta evaluación marcaría un antes y un después en el sistema universitario, ya que fue el momento de transparentar y evidenciar la situación de las denominadas “universidades de garaje”.

La propuesta y debate de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior puso en evidencia los intereses del gobierno de turno de que la reforma universitaria se dé en función de sus necesidades. El desconocimiento de la historia de la universidad ecuatoriana se hizo evidente en el intento de imponer modelos universitarios traídos de otras realidades, en una especie de “colonialismo académico”.

El interés de tener universidades funcionales al modelo de gobierno hizo que la reforma universitaria sea impuesta de forma autoritaria por el gobierno. La universidad propuesta en la nueva LOES era la que necesitaba el gobierno de turno, no la que necesitaba el país.

Se quiso refundar la universidad. Desconocer su trayectoria fue parte de la creación de universidades emblemáticas que, según el gobierno, serían las encargadas de llevar la educación superior ecuatoriana a los más altos niveles mundiales. La inversión que se hizo en ellas hablaba del tamaño del proyecto universitario, ya que estos serían verdaderos “centros de sanidad académica”, alejados inclusive físicamente del resto de universidades.

Queda rondando una pregunta: ¿no era mejor fortalecer el sistema universitario ya existente antes que invertir elevados presupuestos en las nuevas?

Las propuestas de la universidad en los momentos en que se debatía la LOES fue quizá una de las últimas ocasiones en que fue escuchada la voz de los estudiantes y docentes en las calles. Con esto no se justifican las protestas violentas de años atrás, pero sí se hace referencia a la voz de la universidad para expresarse sobre la realidad nacional. A través de esta reforma la universidad fue silenciada. Las pocas voces que protestaron contra esta reforma autoritaria fueron atacadas por el gobierno y acusadas de querer regresar a las universidades de garaje.

Conclusiones

El análisis de la trayectoria de la universidad ecuatoriana, sobre todo de los últimos años, nos lleva a plantear a manera de conclusiones los siguientes aspectos:

- El aporte desde la universidad para el desarrollo estará dado por un cambio educativo y cultural, en el que cobrará especial importancia la relación y valoración entre lo local y lo global, entre lo social y lo tecnológico, es decir, el reto es crear un equilibrio, en medio de una realidad que exige igualdad de oportunidades, pertinencia, y en donde las exigencias laborales necesitan de personas mejor formadas que lleven adelante procesos de continua actualización y aprendizajes a lo largo de la vida, esto sumado a la importancia de la investigación dentro de la universidad y a la transferencia de conocimientos. Esta tarea no solo es de la universidad, involucra también al Estado y a los ciudadanos como tal.
- La trayectoria de la universidad ecuatoriana hasta 1990 fue muy parecida a la de las otras universidades de la región. En sus inicios tuvo la influencia de la universidad colonial, para luego, poco a poco, abrirse a nuevas realidades, tratando de dar respuesta y en otros casos marcando el paso a una sociedad cambiante, a un estudiantado que se iba transformando con el pasar de los años. La universidad ecuatoriana antes de 1990 era contestataria, sede de la razón, como fue llamada en su momento. La lucha por lograr el ingreso marcaría varios momentos en que la juventud reaccionaba, proponía y rechazaba. Esta universidad fue en su mayoría pública. La oferta de universidades particulares se dio dentro de un marco de organización y pertinencia.
- La necesidad de reforma de la universidad ecuatoriana era evidente para finales de los años noventa. No se podía mantener un sistema de educación superior en el que no pocas instituciones tenían bajo nivel académico o se habían convertida en negocios.
- Se aprovechaban los vacíos y la libre interpretación de las leyes y los reglamentos, y hasta llegaron a manejarse las instancias directivas para seguir manteniendo la mediocridad dentro de las instituciones de educación superior. Si bien este panorama reflejaba la situación de la mayoría de la universidad ecuatoriana, no se debe desconocer que existieron centros académicos que

desarrollaron grandes esfuerzos en este período por mantener el buen nivel intelectual y de gestión. No se debe desconocer esta realidad.

- Los procesos de evaluación y acreditación internacional, como indicadores para garantizar la labor universitaria, permitieron establecer una distinción entre las universidades que cuidaban su nivel con el resto, que eran cuestionadas por su baja calidad y por su oferta descontrolada de educación superior. Uno de los ejemplos más representativos, como se planteó en esta tesis, fue la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, cuya situación hizo necesario un Mandato Constitucional de la Asamblea Constituyente para que ordene su cierre definitivo.
- Resultaba claro que la reforma de la universidad ecuatoriana era absolutamente necesaria. Quienes querían mejorar la educación superior en el Ecuador coincidían en ello. Esta necesidad fue asumida por el Gobierno de la Revolución Ciudadana para llevar adelante una amplia reforma e imponer una Ley de Educación Superior que trajo cambios necesarios, pero sometió a las universidades a sus intereses de gobierno y violentó la autonomía universitaria. Sobre todo, silenció las voces que desde la universidad intentaban expresar opiniones críticas. Quienes lo hicieron sufrieron persecuciones y amenazas de varios órdenes.
- A quienes manifestaron su desacuerdo con la política de educación superior y con el contenido de la LOES, el gobierno los catalogó como aquellos que querían mantener la crisis en la universidad, el bajo nivel y hasta la violencia, al extremo de “querer volver a las universidades de garaje”. De esta forma se desconoció la historia y trayectoria de la universidad ecuatoriana que, como se ha planteado a lo largo de este trabajo, ha tenido avances y aportes importantes a lo largo de los años.
- Con el argumento de tener universidades de calidad, de excelencia, de “nivel mundial”, se desarrollaron algunas políticas que se decía estaban orientadas a lograr ese objetivo. Visto desde esta perspectiva sería absurdo que alguien se negara a mejorar la universidad, a organizarla, a poner orden en el sistema, a evaluarla. El problema fue que estos procesos de evaluación se basaron en considerar solamente resultados y a la imposición de modelos de universidades que respondían a otras realidades. Se niega la experiencia, el bagaje histórico de la universidad ecuatoriana.

- La universidad ha sido parte de la vida del Ecuador, de su historia política, social, económica y cultural. Uno de los aspectos importantes que tuvo la universidad fue el pensarse a sí misma. Esa es una tarea fundamental a la que debe volver la universidad ecuatoriana, sin miedo, sino con la convicción y reconocimiento de la importancia de su labor en la vida del país, que va más allá de quedarse en las formas, para con valentía reconocerse en su orígenes y proyectarse a lo que será en el futuro.

Una vez más, no tenemos dificultad en reconocer que el régimen correísta impulsó algunos avances, como, por ejemplo, la práctica de la evaluación. Pero, al mismo tiempo no cabe duda de que su acción dejó varios conflictos armados o profundizados, temas pendientes y problemas en marcha.⁸⁷ Varias de esas cuestiones se han mencionado o discutido en páginas anteriores. Pero al final de este trabajo parece conveniente plantear algunos temas para el debate pendiente sobre la educación superior ecuatoriana, como el ingreso, la calidad, la inclusión, el género y la interculturalidad.

1. El ingreso a la universidad

Un aspecto que queda para el debate es el ingreso a la universidad en los últimos años. En su trabajo sobre “Políticas de exclusión de la Revolución Ciudadana en el acceso a la universidad”, Milton Luna señala:

Por disposición de la Constitución de 2008 y de la LOES de 2010 se estableció el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA para normar, “racionalizar” y

⁸⁷ Pablo Ospina señalaba frente a los hechos una serie de realidades muy graves: la constatación de que con el paso del tiempo la gran oportunidad se está desvaneciendo, que a pesar de que muchos de los objetivos y los diagnósticos realizados por las autoridades gubernamentales eran acertados, sus recetas para la recuperación de la universidad nos parecían equivocadas. Fuera de evitar parcialmente el pago de las matrículas en las licenciaturas (los posgrados son pagados), en todo lo demás, la *Revolución Ciudadana* adoptó el paquete completo de las tecnologías neoliberales para la educación superior: *ranking*, revistas indexadas, número de patentes. Decidió crear una universidad politécnica propia (para 9.000 estudiantes) para impulsar la “sociedad del conocimiento”, rodeada de una dispendiosa “ciudad”, para la cual hizo adoptar por el parlamento un presupuesto igual al que reciben todas las universidades públicas del país juntas en un año (con 500.000 estudiantes), despreciando las escuelas politécnicas ecuatorianas que desde tiempo atrás eran las mejores y más preparadas del país. Adoptó también un sistema de ingreso a las universidades basado en exámenes estandarizados de lenguaje y matemática que tuvo el único resultado que cabía esperar: discriminó a los pobres, las regiones empobrecidas, los indígenas y los negros, haciendo que las bajas tasas de asistencia a la educación superior se redujeran en cuatro años hasta niveles incluso peores que los que había antes de la *Revolución Ciudadana* y cuyos mínimos representan la exclusión acumulada de dos décadas de neoliberalismo. Solo que ahora la exclusión se fortalecía porque se justificaba por el discurso de los méritos individuales y no por el dinero para pagar las matrículas. La dimensión del desastre es tan portentosa que en la actual campaña electoral todos los candidatos, incluso el del gobierno, prometen cambiar la política de ingreso a la universidad (2017, 13-4).

operar el acceso a las universidades. Tal sistema determinó pruebas estandarizadas (de aptitudes cognitivas y no de conocimientos específicos) que debían ser tomadas a bachilleres postulantes, dispuso la asignación de puntajes mínimos para cupos en cada carrera, configuró el proceso informático de asignación de cupos (con cinco opciones) para elegir las Instituciones de Educación Superior de cualquier parte del país (2017, 224).

Quienes estaban interesados en ingresar a la universidad debían rendir un examen, que como se señala medía sus aptitudes, mas no los conocimientos. Los bachilleres de todo el país rindieron el examen y sus resultados pusieron en evidencia una serie de problemas no solo de la educación superior, sino del bachillerato, que no brinda otra opción que el ingreso a la universidad. Al eliminar el bachillerato técnico polivalente se creó un embudo que deja como única opción a los estudiantes ingresar a la universidad, y al no alcanzar los puntajes requeridos, quedan fuera de toda posibilidad el prepararse profesionalmente.

De un caudaloso aumento de la matrícula universitaria desde 2007 hasta 2011, inspirada en la gratuidad, se pasó a la implementación de un sistema de selección y admisión que excluyó del acceso a la universidad a los sectores populares, a los cuales la Revolución decía defender. Había que *cernir* para formar a los más *talentosos*. Había que invertir en los más inteligentes. Ese fue el mensaje.

Entre 2012 y 2014 se desplomó la matrícula en más de diez puntos. Lo alcanzado hasta 2011 retrocedió, incluso, a niveles anteriores a 2006. Los sectores más afectados fueron los mestizos, la población masculina y las áreas urbanas. La drástica baja de la matrícula en 2012 coincide con la aplicación del SNNA, particularmente con la implementación del ENES, concebida desde una mirada meritocrática y excluyente (Luna 2017).

La demanda de cupos para ingresar a la universidad pública se ha convertido en un problema en crecimiento, puesto que cada año quedan cientos de miles de jóvenes sin poder ingresar. Y esto se acumula en medio de una realidad que Enrique Ayala Mora destaca: “Por obra y gracia del correísmo se estancó o se redujo el número de cupos de ingreso en las instituciones superiores públicas, mientras crecían aceleradamente las privadas, sobre todo algunas”. Ayala pone algunos ejemplos: “La Universidad Central tenía 47.000 alumnos cuando llegó Correa al poder. Ahora tiene 37.000, o sea 9.000 menos. La UDLA tenía sobre 3.000 en 2007 y ahora tiene 17.000 o más” (2019, entrevista personal). Destaca que las cifras de crecimiento que daba René Ramírez nunca diferenciaban las instituciones públicas de las privadas.⁸⁸ “Así se daba la impresión de que la matrícula había crecido, pero a costa de la privatización a la chilena, un “logro” del correísmo (2019, entrevista personal).

⁸⁸ En realidad, toda la información era global, sin poderse establecer el crecimiento de la universidad pública que fue negativo o casi nulo, en tanto que la matrícula en las instituciones privadas se disparaba. Pero las cifras no diferenciadas daban la idea de crecimiento de todo el sistema.

Se dio una sobredemanda de cupos que resultó inmanejable. Como señala Alfonso Espinosa, exrector de la Escuela Politécnica Nacional: “La situación es crítica; por ejemplo, en la Politécnica Nacional para veinticinco o treinta cupos por carrera, se presentan entre quinientos y seiscientos estudiantes. ¿Qué significa eso? Por cada aspirante que ingresa, veinticinco o treinta quedan fuera. Eso es insostenible socialmente” (Cielo, Ospina y Vega 2016, 60). Además, señala que:

La universidad particular está creciendo. Por ejemplo, conversaba con Javier Herrán, rector de la Politécnica Salesiana, y él me decía que los estudiantes de la Universidad de Cuenca, que es estatal, son de mayor nivel económico que los de Politécnica Salesiana, porque quienes logran entrar a la estatal tienen mayores promedios, mejores estándares. Los que se quedan fuera vienen de colegios de menores recursos y de familias de menores recursos. ¿Cómo quieren estudiar, a dónde van? A la universidad particular. Sucede entonces que sectores medios con menores recursos no gozan de la gratuidad de la enseñanza y tienen que pagar (62).

Francisco Salgado, rector de la Universidad del Azuay, plantea al respecto un pertinente análisis que va más allá y no solo se refiere al problema del ingreso, sino al acompañamiento que se debe dar al estudiante que logra ingresar a la universidad:

Hay un estudio sobre el examen de admisión, es una cosa casi lineal la correlación que existe entre el ingreso familiar y la nota que los estudiantes obtienen, entonces quienes tienen posibilidades económicas, están en el primer decil, quienes están en el último nivel de ingresos están en el último decil, es una cosa que espanta. Entonces si la educación superior estuvo siempre para propender la movilidad social ahora la estamos condenando, los hijos de los pobres están condenados a ser más pobres, y no se discute tanto este tema, ahora estamos más por llenar formularios y no por un gran grupo de personas que por su situación de marginalidad y de pobreza están quedando fuera. Poco se está hablando de esto porque yo creo que en el sentido de la admisión del ingreso a la universidad pública hay que hacer todo un debate, no solamente les vamos a dar un cupo, pero los vamos a acompañar para que no deserten, entonces si me da un cupo, pero no le acompaña sólidamente no va a terminar la universidad (2015, entrevista personal).

Esta situación agudizada por las reformas del correísmo en el Ecuador no es un problema local. Se da en muchos lugares del mundo. Así lo plantea Pierre Bourdieu cuando señala que:

En las posibilidades de acceder a la enseñanza superior se lee el resultado de una selección que se ejerce a todo lo largo del recorrido educativo con un rigor muy desigual, según el origen social de los sujetos. En realidad, para las clases más desfavorecidas, se trata de una simple y pura eliminación. El hijo de una familia de clase alta tiene 80 veces más chances de entrar en la universidad que el hijo de un asalariado rural y 40 veces más que el hijo de un obrero; sus posibilidades son incluso el doble de las de alguien de clase media. Es más probable que la elección sea limitada cuando los estudiantes pertenecen a un medio más desfavorecido. Cuando provienen de las capas sociales superiores, las mujeres, cuyas posibilidades de acceso son claramente

iguales a las de los varones, ven atenuarse el rigor de esta condenación a las facultades de letras (48,6% de las posibilidades).

Como regla general, la restricción de las elecciones se impone a la clase baja más que a las clases privilegiadas, y a las estudiantes más que a los estudiantes, siendo la desventaja mucho más marcada para las mujeres que provienen de un origen social más bajo (2003, 14, 20).

La SENESCYT, con el fin de incluir a los estudiantes de sectores geográficamente menos favorecidos, entregaba cupos a bachilleres de esos sectores. Este es el relato de una estudiante. Teresa, que vivía con su familia en el sector rural de la provincia de Zamora Chinchipe, recibió el cupo y beca por parte de la SENESCYT en una universidad de la ciudad de Quito; era la primera vez que salía a la ciudad desde su pueblito, como ella lo llamaba. En una clase el docente solicitó preparar para la próxima clase una presentación en PowerPoint; ella esperó a que termine la clase y salgan todos los compañeros para preguntar al docente qué era PowerPoint porque ella nunca había escuchado eso. La beca mensual equivalía a un salario mínimo para vivir, habían pasado tres meses y no se cumplía con el ofrecimiento del gobierno. En la universidad los docentes y sus compañeros hicieron una colecta de alimentos para entregarle y que pueda alimentarse. Finalmente, Teresa dejó la universidad, estaba sin dinero y sin el apoyo que le habían ofrecido. El desarraigo era demasiado fuerte, sin su gente y su entorno. En su desesperación, reclamaba: “No se dan cuenta de que somos seres humanos, que no somos un experimento social”.⁸⁹

Si la intención de la reforma correísta fue democratizar la educación superior, el resultado de sus políticas fue contraproducente:

Los datos reflejan que los bachilleres del sector rural tienen serias dificultades para ingresar a la universidad pública y que su proceso de formación es débil... Los resultados señalan diferencias preocupantes en los puntajes alcanzados en el ENES desde una perspectiva comparativa entre los sectores urbanos y rurales. De acuerdo con los hallazgos, las políticas implementadas en relación con el proceso de ingreso a la universidad no estarían favoreciendo a la población más pobre (Delgado 2017).

El problema del ingreso a la universidad se ha centrado en el examen “Ser Bachiller”, que se usa como instrumento de selección. Pero la cuestión es mucho más de fondo. El examen ayuda a determinar la situación por la que atraviesa el bachillerato en el Ecuador. Se han patentizado sus deficiencias y este debería ser modificado. Pero el problema central es el bachillerato. “Antes de la reforma de Correa, el 50% de los alumnos de bachillerato estaban en el “bachillerato en ciencias”, 40% en el “técnico

⁸⁹ Relato de la propia autora a partir de la experiencia con una de sus estudiantes que recibió una beca de la SENESCYT.

polivalente” y 10% en el propiamente técnico. Se suprimió inconsultamente el segundo y el 90% de los bachilleres entren en un embudo que les lleva a las puertas de la universidad (Ayala Mora 2019, entrevista personal).

El bachillerato polivalente permitía al estudiante graduarse con algunas habilidades laborales, como en comercio, secretariado, mecánica, contabilidad, que le permitía insertarse laboralmente, sin dejar de tener a la universidad como una opción más. Su supresión y la imposición del bachillerato único fueron muy cuestionadas, pero se las llevó adelante a la fuerza, con resultados desastrosos, que ahora solo pueden corregirse en el mediano plazo.

El Área de Educación de la Universidad Andina Simón Bolívar realizó un “Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato”; en una de sus conclusiones finales señala:

De un análisis responsable e informado como el que se ha hecho en los párrafos anteriores, se desprende con claridad que la propuesta presentada, tal como está, no es conveniente para el país. Son evidentes la inconsistencia, improvisación, arbitrariedad, incoherencia de la propuesta para establecer un nuevo bachillerato en el Ecuador. El nuevo bachillerato es necesario, sin duda, pero no con las características que el documento analizado establece (2011, 30).

Además de la reforma del bachillerato, la solución a la congestión en el ingreso a las universidades debe ser asumida creando otras alternativas en la educación superior como la formación técnica, y la oferta de cursos cortos que abonan a la profesionalización, como los que ofrece el SECAP.

2. La calidad

Contar con universidades de calidad y excelencia fue uno de los principales argumentos para la reforma universitaria llevada adelante por el gobierno de Rafael Correa. Los procesos de evaluación institucional a las instituciones de educación superior tuvieron este argumento. La búsqueda de la calidad como fin último de la evaluación.

La evaluación de la universidad ecuatoriana era una tarea pendiente que tenía el sistema de educación superior, que había rechazado ser evaluado por más de una década. El establecimiento de organismos y sistemas que medirían la calidad fue un gran avance, eso es indudable. Pero este proceso se volvió en ciertos casos un

mecanismo de control de las instituciones, que no siempre llevó a la calidad, sino más bien a situaciones de presión sobre las actividades que desarrollaba la universidad.

La institucionalización de la medición de la calidad dio paso a que varias universidades y politécnicas se enreden en procesos burocráticos complejos y estériles. Dedicaron mayor tiempo a tareas administrativas que académicas, y docentes tuvieron grandes cargas de papeleo. Cuando los procesos de evaluación se aproximaban y debían tener listas las evidencias, el trabajo entonces se dedicó cada vez más a llenar formularios, emitir informes y en algunos casos a “forjar” evidencias, tergiversando la importancia y la razón de ser de la evaluación universitaria. Como resultado de todos estos manejos, señala Gustavo Vega:

Una especie de cobardía intelectual empezó a generalizarse, las universidades habían sido sometidas a cumplir un rol burocrático. A trabajar de una forma inverosímil en forjar documentos porque tienen que inventar para poder salvarse, y no es cosa que tenga que ver con el rigor académico, es simplemente ser un burócrata más para llenar los criterios del modelo y aún más cambiando los modelos a cada rato para recategorizar a las universidades; cambiaron tres veces de modelos, para la evaluación de las instituciones cambiaron dos veces de modelo; las universidades se dedicaron a llenar formularios, en forjar documentos. Eso es penosamente lo que ha ocurrido en un régimen punitivo de vigilar y castigar (2015).

Al respecto, Villavicencio tiene un planteamiento sobre los procesos de evaluación relacionados a la búsqueda de la calidad:

Aunque todo el programa de evaluación de las universidades tiene su razón de ser en el logro de una educación de calidad y excelencia, son escasas las referencias explícitas en los modelos de evaluación a estas características. Si bien los criterios e indicadores utilizados proporcionan una pauta de los estándares y las metas que deben cumplir las universidades en su trayectoria hacia la calidad, la agencia evaluadora sintetiza este concepto en los siguientes términos: “El CEAACES adopta una conceptualización de la calidad proveniente de múltiples enfoques, tales como la tendencia a la calidad, a la perfección, al cumplimiento y ajuste de propósitos y objetivos, a la producción de valor a menor costo o a la transformación de un sistema” (2017, 44).

Pero, además, Villavicencio hace énfasis en que: “En lugar de emprender e impulsar un proceso de largo alcance... la universidad ecuatoriana ha entrado en la cultura de evaluación, entendida como un mecanismo inquisidor, de vigilancia y control, que la somete a los dictámenes de estructuras burocráticas del poder” (154). Y reflexiona además sobre:

Las dimensiones de formación de ciudadanía, de fortalecimiento de una cultura integradora, de capacidad contestataria y de reflexión sobre los problemas sociales, si no ignoradas, han pasado, en el mejor de los casos, a un segundo plano. Es la cultura

empresarial de la eficiencia y sobre todo de la calidad y excelencia la que se impone en el mensaje gubernamental (2017).

A la situación planteada hay que añadir el problema de la tipología y categorización de las instituciones dispuesta por la LOES. Al respecto, Ayala señala que:

Cuando se discutía la Ley de Educación Superior (LOES), advertimos que el proyecto del gobierno tenía propuestas acertadas, pero también numerosas disposiciones, inconvenientes e inaplicables. Desgraciadamente, después de la aprobación de la ley, y sobre todo el veto presidencial, se mantuvieron muchas de ellas.

Una de ellas es la tipología de universidades. Según la ley, el CEAACES debe clasificar a los centros de educación superior en tres niveles: “universidades de docencia con investigación”, universidades de docencia” y “universidades de educación continua”. Para cada nivel hay requisitos, entre ellos el determinante es que la institución tenga el 70% de profesores doctores para alcanzar el primer nivel y el 40% para ubicarse en el segundo (2015c, 43).

Esta situación resultó inaceptable, ya que en el momento en que se plantea esta tipología ninguna universidad alcanzaría el primer nivel, quizá en el mejor de los casos llegarían a un segundo nivel, resultando que la mayoría de las universidades ecuatorianas pertenecen al nivel de universidades de educación continua, ante lo cual esta tipología debe ser suprimida.

Quizá el camino recorrido haya dejado lecciones al sistema universitario. En la reforma a la LOES, aprobada en agosto de 2018, se eliminó la categorización de las universidades y se cambió el enfoque de la búsqueda de la calidad por el “aseguramiento de la calidad” de la educación superior, vista esta como un proceso basado en la autoevaluación que cada una de las instituciones de educación superior deben mantener casa adentro, que debe ser continuo e involucrar a todas las instancias de la universidad.

En los diez años transcurridos desde la primera evaluación general y obligatoria de las universidades y escuelas politécnicas del país, realizada por el CONEA, se evidencia una mayor conciencia en el conjunto del Sistema de Educación Superior sobre la importancia de asegurar la calidad del mayor bien público que tiene una nación: su educación, y avances importantes en distintas áreas del quehacer institucional universitario y politécnico. Esto, que puede caracterizarse como un momento de mayor madurez del sistema en su conjunto, hace posible plasmar en el modelo de evaluación, algunos cambios importantes (CACES 2019, 16).

En 2019 se desarrolló una nueva evaluación institucional a las instituciones de educación superior, evaluación institucional con fines de acreditación, pero no de categorización, concepto que fuera eliminado en la reforma de la LOES y por el que el

Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad, CEAACES, se transformó en el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CACES.

En un intento por marcar el camino hacia los temas en los cuales las instituciones de educación superior deben orientar su debate y actividad, el modelo de evaluación propone los siguientes estándares proyectivos: articulación y sinergia entre funciones sustantivas y entre disciplinas; uso social del conocimiento; innovación; internacionalización; bienestar universitario; inclusión y equidad; interculturalidad, diálogo de saberes y sostenibilidad ambiental.

3. Género, interculturalidad, discapacidad y ambiente

En los últimos años estos temas han sido incluidos en el debate universitario, pero han sido relegados por años por las estructuras culturales, políticas, sociales y por la normativa que los ha invisibilizado sin tomar en cuenta la importancia que tienen en la sociedad del presente y el futuro. La educación superior ha sido espacio de discriminación y exclusión de mujeres, indígenas, afroecuatorianos, pobres y personas con discapacidad. Estos son temas nuevos que se introdujeron recientemente en el debate de la educación superior. Como señala Erika Sylva:

Podemos afirmar que, en este particular momento histórico, las trayectorias de género y calidad de la educación superior, que evolucionaron de manera separada entre los años setenta y 2006, por fin estaban convergiendo –no sin dificultades– en la academia y en la política pública. Un hito en este proceso constituyó, justamente, el lanzamiento del programa de transversalización de los ejes de igualdad de género, de interculturalidad, discapacidad y ambiente en el Sistema de Educación Superior (2016, 106).

La discriminación de los indígenas y los afroecuatorianos tiene larga data y viene a partir de la opresión de la que fueron objeto desde la época de la conquista y colonización. El hecho es que solo muy excepcionalmente lograron ingresar a las universidades, no solo por prejuicios racistas, sino sobre todo por la pobreza y la imposibilidad de culminar el bachillerato como requisito para llegar a la universidad.

Las demandas de varios años para lograr acceso y para ser considerados en la normativa de ingreso a la educación superior han sido muy sostenidas. Gracias a ellas se han logrado muchos avances, pero aún queda mucho camino por recorrer. Sobre las personas con discapacidad hay también nuevas posturas. El documento “Construyendo igualdad en la Educación Superior” señala:

A lo largo de la historia, la percepción y trato a las personas con discapacidad ha variado de forma importante. En la mayoría de las sociedades, las personas en situación de discapacidad fueron rechazadas o, en algunos pocos casos, veneradas por asociarlas con lo sobrenatural (ANUIES, 2010: 21), pero en general estaban marginadas de la vida social. El inicio del siglo XX vio los primeros esfuerzos por integrar a las personas con discapacidad por medio de servicios especiales y segregados para atender las diferentes discapacidades. En las últimas tres décadas se ha visto el fortalecimiento de un movimiento hacia la integración educativa de las personas con discapacidad, en la cual se demanda a las instituciones escolares la capacidad de atender a la diversidad (UNESCO 2015, 102).

Los temas de género, discriminación, racismo, interculturalidad, discapacidad y ambiente han sido considerados en la normativa sobre educación superior. A partir de ello se han generado iniciativas para mejorar el acceso plural y equitativo a las instituciones y programas de educación superior.

4. El papel de los académicos y la calidad

Hay una frase de Jean Baudrillard sobre la cobardía intelectual, señala Gustavo Vega, que se ha convertido en una especie de disciplina olímpica de nuestros tiempos, porque la universidad ha tenido a veces esa pretensión de iluminar a la sociedad. Pero solamente somos como una linterna de minero que pone luz en el socavón, acompañamos procesos de cambio, jamás los protagonizamos, el protagonismo del cambio está en la sociedad (Vega 2015).

Jacques Derrida en su libro *El futuro de la profesión o universidad sin condición*, protesta por cualquier tutelaje que pueda tener la universidad, ya que es atentar contra la búsqueda de la verdad siendo crítico sobre el papel perverso que han tenido los intelectuales en la historia (Derrida 2005).

Vega refuerza su argumento señalando que en el mundo ha sido una constante y en el caso del Ecuador es una pandemia, pues existe una cantidad inmensa de pretendidos intelectuales que no han sido capaces de contradecir al poder en el momento de expresarse en algún campo de la vida ciudadana. Existen muy pocas voces contestatarias. Y esto es algo que en el futuro va a pasar la factura. En relación a la situación de la universidad ecuatoriana, señala:

Han sido pocos los rectores, contados con los dedos de la mano, que han tenido una posición valiente. El resto lamentablemente no; además que en algunos casos han sido obligados a obedecer, caso contrario les cierran las llaves financieras, los obligan a ser obedientes. Ese es un tema penoso (Vega 2015, entrevista personal).

Hemos dejado de pensar la universidad desde el principio y nos hemos quedado peligrosamente en las formas. Hay mucho temor en la universidad ecuatoriana, el movimiento estudiantil en las universidades públicas ha sido coartado y silenciado por completo. Esa es una de las cosas más perversas. Augusto Barrera, exsecretario de la SENESCYT, afirma que:

Es preciso pensar un proceso educativo integral. Tenemos que pensar en la integralidad, en donde están los estudiantes, el mejoramiento docente, tenemos que ver mecanismos que compensen esas brechas. Bajarse del fetiche de la infraestructura y concentrarse en la calidad docente y en la interacción pedagógica elemental, porque ahí está el hecho educativo.- Podemos tener maravillosas infraestructuras donde no se lee un libro. Es importante la democratización del acceso, de la permanencia y la diversidad de opciones. Que tampoco es volver veinte años atrás del libre acceso, no debemos ni podemos volver a esa universidad. Necesitamos repensar la educación en un sistema integral. No podemos tener una universidad mediocre, debemos tener una universidad de calidad, pero pertinente y de calidad debe ser la universidad de Chimborazo, la de Santa Elena, la San Francisco y la Central, todas las universidades deben tener esa calidad (2018).⁹⁰

Por su parte, en el artículo “La maldición de la universidad silenciosa” Ayala Mora pone énfasis en una cuestión de la que se habla poco:

Nuestra educación superior se ha cubierto de un manto de silencio respecto de la realidad social, justificado por la búsqueda de la excelencia, o por la necesidad de satisfacer necesidades del mercado. Por ello también ha evitado definir lineamientos de acción y autoevaluación que den cuenta de su propia misión autónomamente asumida, para seguir sin chistar, con sumisión y temor, los parámetros de las acreditaciones y las decisiones, hasta de detalle, de los organismos oficiales. El control, la evaluación y la acreditación realizados por organismos oficiales no solamente son obligatorios, sino necesarios para las instituciones universitarias. No estamos en contra de ellos, ni en contra de elevar el nivel académico. Al contrario, los respaldamos con fuerza. Pero no podemos concebir que las normas de los organismos de dirección y evaluación de la educación superior se transformen en mecanismos de imposición de un modelo institucional autoritario, donde los establecimientos se conviertan en meras instancias burocráticas sin dinamismo ni autonomía (Ayala Mora 2015d).

Esta reflexión de Ayala es complementaria con una postura que Ribeiro planteó hace medio siglo:

La crisis de nuestras universidades solo puede ser entendida en el ámbito en que ella se inserta: el de la crisis general que desgarrá internamente a las naciones latinoamericanas, sometidas a las presiones opuestas de los que quieren inducir las a la actualización histórica y de los que quieren elevarlas a la aceleración evolutiva. Estas presiones se ejercen sobre todas las instituciones, pero de modo particularmente grave sobre las universidades (Ribeiro 1970).

⁹⁰ Discurso pronunciado en el Congreso Repensando la Educación Superior en el Ecuador, América Latina y el Caribe. Quito, 5 y 6 junio de 2018.

Las cuestiones deben ser debatidas, sobre todo en momentos de cambio de la universidad ecuatoriana, que han generado momentos de ruptura. No se debe perder la capacidad de consenso y de diálogo. El debate propiciado por la universidad debe ir de las rupturas a los consensos. Podríamos pensar que estamos en una transición hacia una nueva universidad.

Los cambios institucionales no van a ser fáciles, pero son el único medio para resistir con éxito a las enormes presiones que procuran alinear la organización y la gestión de las universidades con el modelo neoliberal que se impone autoritariamente en el Estado y la sociedad. El supuesto de las reformas que se proponen es que el Estado le brinde a la universidad las condiciones para resistir tales presiones. Claro que si fuera el mismo Estado el que presiona para empresarializar la universidad, entonces le compete a esta resistir a la reforma del Estado (Sousa 2005).

La universidad ecuatoriana fue silenciada en la década del régimen anterior. Fueron muy pocas las voces que desde la academia reflexionaban y expresaban su pensamiento. Ejemplo de ello fue la Universidad Andina Simón Bolívar, que tuvo que luchar por defender su autonomía universitaria.

Hay que modernizar la universidad, pero para eso no hay que silenciarla. Los que creen que debe renunciarse a la crítica para incrementar la producción científica están equivocados. Una universidad silenciosa es una maldición. Decía una vieja sentencia: “Hay momentos en que callar es mentir”. Y decía la verdad porque el silencio es padre y madre de la sumisión. Una universidad silenciosa es una universidad sumisa. Aunque parezca que en eso se ha convertido la nuestra, hay muchos que tenemos fe en la fuerza, en el compromiso, en la rebeldía de la educación superior, y apuntalamos una vez más, hoy como siempre, la consigna: “Universidad para la patria” (Ayala Mora 2015d, 116-7).

Como hemos visto, la universidad es una institución con historia, que ha ido cambiando según la realidad social, política, económica y cultural. En determinados momentos ha hecho aportes importantes a la sociedad. Su evolución y transformación hace plantear, a manera de conclusión, la necesidad de que en la universidad se incluya un concepto de *sinergia universitaria*, que hace referencia a una visión sistémica y dinámica necesaria en las universidades. Para ello es importante:

- Fortalecer la investigación sobre la universidad ecuatoriana, que debe hacer estudios sobre sí misma, sobre todos los aspectos que aún están pendientes de ser mejor conocidos, generando espacios de reflexión y de análisis.

- Generar espacios de formación como cursos de posgrado sobre gestión universitaria, con un enfoque sistémico e integral de la universidad, donde deben impartirse contenidos sobre la evolución histórica de la universidad ecuatoriana, sobre las leyes y normativas de la educación superior, sobre los procesos de reforma por los que ha atravesado, sobre evaluación y acreditación, sobre docencia, investigación y vinculación.
- Y por último, el que las instituciones de educación superior consideren contar, dentro de su estructura organizacional, con una unidad de “gestión universitaria” que lleve adelante lo planteado como sinergia universitaria y que sea transversal a las actividades que desarrolla la institución, gestionado por personal que conozca la historia de la universidad, que tenga una formación interdisciplinaria en política, economía, conocimientos en gestión universitaria, con experiencia docente, en investigación y vinculación; y que además conozca las leyes y reglamentos de educación superior, relaciones públicas y relaciones internacionales. La sinergia universitaria nace de la necesidad de integrar las funciones de la universidad, pues el todo es más que la suma de las partes. Impulsando los procesos de crecimiento institucional al conocer sobre el todo. Los árboles muchas veces nos impiden ver el bosque.

Será el trabajo y la responsabilidad de quienes estamos vinculados a la educación superior no dejar que se pierda la memoria de la universidad ecuatoriana. Han pasado muchos años desde la creación de la primera universidad en Ecuador hasta este momento histórico en que debemos trabajar por su desarrollo, pensando en su futuro.

Bibliografía

- Academic Ranking of World Universities. 2016. *Ranking Académico de las Universidades del Mundo en 2015. Comunicado de prensa.* <http://www.shanghairanking.com/es/>.
- Acemoglu, Daron, y Robinson James. 2012. *Por qué fracasan los países.* Bogotá: Planeta.
- Acosta, Alberto. 2008. “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”. *Debate*: 33-48.
- Aguillo, Isidro. 2012. “Rankings de universidades: El ranking web”. *Higher Learning Research Communications II*, n.º 1: 3-22.
- Aguillo, Isidro, y Begoña Granadino. 2006. “Indicadores web para medir la presencia de las universidades en la Red”. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento III*, n.º 1: 68-76.
- Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *La segunda reforma universitaria.* Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Álvarez de Zayas, Carlos. 1996. *La universidad como institución social.* Vol. III. Sucre: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arellano, Estuardo. 1993. *Una nueva universidad para una nueva sociedad.* Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional, 1993.
- Arredondo Vega, Dulce. 2011. “Los modelos clásicos de universidad pública”. *Odiseo*, n.º 16: 32-50.
- Arroyo, Mariela. 2005. *Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior.* Buenos Aires: CLACSO.
- Asamblea Constituyente. 2008. “Mandato constituyente 14 deroga ley Universidad Cooperativa Colombia”. *Decreto Legislativo 14.* Registro Oficial 393, Suplemento, 31 de julio.
- Avilés Pino, Efrén. 2017. *Universidad de San Fulgencio.* <http://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/universidad-de-san-fulgencio/>.
- Ayala Mora, Enrique. 1993. *El desafío de la reforma universitaria.* Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.

- . 2002. *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2006. *Pensamiento de Hernán Malo González*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Universidad del Azuay / Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- . 2008. *Resumen de historia del Ecuador*. 3.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2015a. *Historia del Ecuador I* (editor) y *II*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- . 2015b. “La maldición de la universidad silenciosa”. En *Ecuador, desafíos para el presente y el futuro*, editado por César Montúfar y Fernando Balseca. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / La Tierra.
- . 2015c. *La universidad ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo: aportes para la memoria y el debate*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- . 2015d. *¿Por qué la Asamblea Constituyente? derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional*. Quito: La Tierra.
- . 2019. Entrevista personal de Verónica Condor Bermeo. 12 de marzo.
- Balseca, Fernando, y César Montúfar, eds. 2015. *Ecuador, desafíos para el presente y el futuro*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / La Tierra.
- Bárcena, Alicia. 2014. “La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después”. En José Antonio Ocampo et al., *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, 9-18. Santiago de Chile: CEPAL / Corporación Alemana / Banco de Desarrollo de América Latina.
- Barrera, Augusto. 2018. “Discurso pronunciado en el Congreso Repensando la Educación Superior en el Ecuador, Quito, 5 de junio.
- Bayen, Maurice. 1978. *Historia de las Universidades*. Barcelona: Oikos-tau.
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. s. f. *Estatutos y constituciones hechas con comission [sic] particular de su Majestad*. Accedido 4 de enero de 2018. <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcx06f8>.
- Botero Villegas, Luis Fernando. 2013. “Ecuador siglos XIX y XX. República, ‘construcción’ del indio e imágenes contestadas”. *Gazeta de Antropología* XXIX, n.º 1: 42-65.
- Bourdieu, Pierre. 2003. *Los herederos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Brigido, Ana María. 2006. *Sociología de la educación: temas y perspectivas generales*. Córdoba: Editorial Brujas, 2006.
- Brunner, José, ed. 2011. *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: Universia.
- Brunner, José Joaquín. 1994. “Estado y educación superior en América Latina”. En Guy Neave y Frans A. Van Vught, *Prometeo encadenado, estado y educación superior en Europa*, 414. Barcelona: Gedisa.
- CACES. 2019. *Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas 2019*. Quito: Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Calderón, Gisela. 2015. *Apuntes sobre José María Urvina Viteri*. 23 de diciembre. <https://www.docsity.com/es/apuntes-sobre-jose-maria-urvina-viteri/607753/>.
- Califa, Juan Sebastián, y Mariano Millán. 2016. “La represión a las universidades y al movimiento estudiantil argentino entre los golpes de Estado de 1966 y 1976”. *Hib II*, n.º 2: 10-38.
- Calva, José Luis, coord. 1995. *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*. Ciudad de México: Juan Pablos Editores.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2017. *Del Estado absoluto al estado neoliberal*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carvajal, Iván. 2009. *Universidad y sociedad*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- . 2015. Entrevista personal de Verónica Condor Bermeo. 6 de agosto.
- . 2016. *Universidad, sentido y crítica*. Quito: Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Casais Padilla, Enrique. 2010. “25 años de Políticas Económicas en Latinoamérica: Globalización financiera, inseguridad económica y desigualdad”. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2791-811.
- Castells, Manuel. 1994. “The University System: Engine of Development in the New World Economy”. En *Revitalizing Higher Education*, editado por Jamil Salmi y Adriaan M. Verspoor. Oxford: Pergamon.
- . 1999. *La era de la información. La sociedad red*. Vol. I. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- CEAACES. 2013. *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- CES. 2016. *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: Consejo de Educación Superior.
- Chapoy Bonifaz, Alma. 1998. “Volatilidad financiera. Desafío de fin de siglo”. *Momento Económico*, n.º 100.
- Chiroleu, Adriana R. 2000. *La reforma universitaria*. Vol. VI. *Nueva historia argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, dirigida por Ricardo Falcón, 357-90. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cielo, Cristina, Pablo Ospina y Cristina Vega, coords. 2016. *Reforma y Renacimiento*. Quito: UASB / Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Cueva, Agustín. 2004. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. 19.^a ed. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2005. *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Delgado, Ana. 2017. “Ingreso a la universidad pública: percepciones de los estudiantes”. En *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016): extravíos, ilusiones y realidades*, editado por Santiago Cabrera Narváez et al., 283-307. Quito: UASB.
- Derrida, Jacques. 2005. *El futuro de la profesión o la universidad sin condición*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Dias Sobrinho, J. 2006. “Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿qué está en juego?*, editado por J. Tres y B. C. Sanyal. Madrid / Barcelona: Global University Network for Innovation / UNESCO / Ediciones Mundi-Prensa.
- Dias Sobrinho, J., y P. Goergen. 2006. “Compromiso social de la educación superior”. En *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿qué está en juego?*, editado por J. Tres y B. C. Sanyal. Madrid / Barcelona: Global University Network for Innovation / UNESCO / Ediciones Mundi-Prensa.

- Diccionarios Eumed. s. f. *Laissez faire, laissez passer*. Accedido 29 de diciembre de 2018. <http://www.eumed.net/diccionarios/conceptos/l/laissez.html>.
- Didou, Aupetit. 2006. *Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos*. Caracas: IESALC / UNESCO.
- Didriksson, Axel. 2008. "Contexto global y regional de la educación superior en América Latina". En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, editado por Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson, 21-54. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- EC. 1946. *Constitución Política de la República del Ecuador*. 31 de diciembre.
- . 1971. *Código Penal*. Registro Oficial 147, Suplemento, 22 de enero.
- . 1982. *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas*. Registro Oficial 243, 13 de mayo.
- . 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- . 2000. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 077, 15 de mayo.
- . 2008. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre .
- . 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre.
- EC Asamblea Nacional. 2008. "Mandato 14". Mandato Constituyente.
- . 2009. "Acta 15". Quito.
- . 2010a. "Acta 46". Quito.
- . 2010b. "Acta 46A". Quito.
- . 2010c. "Acta 46B". Quito.
- . 2010d. "Acta 46E". Quito.
- EC CONESUP. 2009. "Problemas universitarios". *Cuadernos de análisis*. Quito: CONESUP.
- EC Consejo de Educación Superior. 2015. *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana 1980-1988*. Quito: CES, 2015.
- EC Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas. 1993. "La universidad del siglo XXI". Informativo, CONUEP, Quito, 14.
- . 1993. "Proyecto misión de la universidad ecuatoriana para el siglo XXI". Folleto. Quito: CONUEP.

- Ecuador Inmediato. 2008. "CONESUP suspende a Universidad Cooperativa de Colombia". *Ecuador Inmediato*, 5 de diciembre.
- . 2008. *ecuadorinmediato*. 12 de mayo. http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--77798.
- . 2011. "Ex rector de Universidad Cooperativa de Colombia 'trató de tejer red para cooptar sistema judicial', dice Augusto Espinosa". 5 de mayo. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=149015.
- Ecuador Universitario. 2011. *El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP*. 4 de octubre. <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/el-consejo-nacional-de-uuniversidades-y-escuelas-politecnicas-conuep/>.
- El Comercio. 2009a. "Alumnos de la ESPE llegan a la Asamblea". *El Comercio*. 17 de noviembre.
- . 2009b. "La comunidad universitaria presiona". *El Comercio*. 13 de noviembre.
- . 2009c. "Miles de alumnos marcharon". *El Comercio*. 13 de noviembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/miles-alumnos-marcharon.html>.
- El Telégrafo. 2013. "CES aprueba creación de universidades emblemáticas". *El Telégrafo*. 19 de junio. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/ces-aprueba-creacion-de-universidades-emblematicas>.
- El Universo. 2009. "Universidades con baja nota rechazan informe del Conea". *El Universo*. 12 de noviembre.
- . 2010a. "Asamblea Nacional aprueba la Ley de Educación Superior". *El Universo*. 4 de agosto.
- . 2010b. "Cuidando cada voto, PAIS aprobó la ley universitaria". *El Universo*. 5 de agosto.
- . 2010c. "Ejecutivo arma veto para un 30 % de la Ley de Educación Superior". *El Universo*. 25 de agosto.
- . 2010c. "Incidentes en marcha de universitarios por el veto a Ley de Educación Superior". 8 de septiembre. <https://www.eluniverso.com/2010/09/08/1/1355/universitarios-marchan-contraveto-ley-educacion-superior.html>.
- . 2010d. "Universitarios marchan contra ley". 8 de septiembre.

- . 2012. “Indignación en los estudiantes de catorce universidades cerradas”. *El Universo*. 13 de abril.
- Escuela Politécnica Nacional. 2017. *¿Quiénes somos? Síntesis histórica*. 26 de agosto. <https://www.epn.edu.ec/institucion/sintesis-historica/>.
- . s. f. *Síntesis histórica*. Accedido 14 de octubre de 2019. <https://www.epn.edu.ec/institucion/sintesis-historica/>.
- Esperabé, Enrique. 1914. *Historia pragmática e interna de la Universidad de Salamanca*. Salamanca.
- Espinosa, Alfonso. 2008. “Caso Ecuador”. Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina. Diagnósticos y perspectivas. Aportes para pensar la educación superior del Ecuador. SENPLADES.
- Esquetini, César. 2015. Entrevista personal de Verónica Condor Bermeo. 14 de marzo.
- Farge Collazos, Carlos. 2007. “El Estado de bienestar”. *Enfoques* XIX, n.º 1: 45-54.
- Frisuelos, Leire. 2014. *El ranking de Shanghai*. 23 de septiembre. <http://investigauned.uned.es/el-ranking-de-shanghai/>.
- Gacel-Ávila, Jocelyne. 1999. *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Independencia.
- . 2003. *La internacionalización de la educación superior. Paradigma para la ciudadanía global*. Ciudad de México: CUCSH.
- García de Solá, Javier. 2016. *Universidades en la América española*. 10 de octubre. <https://laamericaespanyola.wordpress.com/2016/10/10/universidades-en-la-america-espanola/>.
- García Guadilla, Carmen. 1996. *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: CENDES / Nueva Sociedad.
- . 1997. “El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina”. En *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo I. Caracas: Ediciones CRESALC / UNESCO.
- . 2007. “Financiamiento de la educación superior en América Latina”. *Sociologías*, n.º 17: 50-101.
- García Guadilla, Carmen, ed. 2008. *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*. Caracas: CENDES / IESALC / UNESCO / BID.

- García, Omaira. 2007. "Neoliberalismo: libertades desde los particulares para la negociación vs. ALBA: libertad desde el Estado para la integración". *EDUCERE*, n.º 39: 629-37.
- García-Aretio, Lorenzo. 1999. "Historia de la educación a distancia". *RIED*, n.º 2: 11-40.
- Gavilánez, Luis. 2015. "Esbozo histórico de la educación superior ecuatoriana". En *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*, 169-200. Quito: Centro de Educación Superior.
- Gil Blanco, Emiliano. 2016. "Los planes de estudio de las universidades coloniales quiteñas en el siglo XVIII, hacia la reforma de la Ilustración". En *Historia universitaria de España y América*, coordinado por José Manuel Calderón Ortega, Manuel Casado Arboniés y Alejandro Díez Torre, 483-97. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones.
- González González, Enrique. 2015. "En busca de universidad. Santo Domingo, México y Lima en el siglo XVI". *Universidades*, n.º 65: 23-48.
- González Suárez, Federico. 1970. *Historia general de la República del Ecuador*. Vol. I. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Guarga, Rafael. 2008. "La educación superior y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio". *Universidades*, n.º 38: 9-19.
- Gurdián, Alicia. 2001. "Dimensión política de la evaluación y la acreditación". *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad de Costa Rica): 11-22.
- Hobsbawm, Eric. 2011. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Hoy. 1994. "CONUEP y la 'misión de la universidad ecuatoriana' ". *Hoy*. 31 de julio.
- Huerta, Francisco. 1993. *La universidad ecuatoriana y el desarrollo científico tecnológico*. Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Hurtado de Mendoza, Ángel Mariano. 1959. "Carácter económico y social de la reforma universitaria". En *La reforma universitaria 1918-1958*. Buenos Aires: FUBA.
- Hurtado, Osvaldo. 1974. *Visión histórica de la universidad ecuatoriana*. Cuenca.
- Iturralde, Gustavo. 1979. *29 de mayo: jornada heroica de la juventud ecuatoriana*. Guayaquil: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil.
- Jaramillo Alvarado, Pío. 1991. *Historia de Loja y su provincia*. Loja: Editorial Universitaria UNL, 1991.

- Jaramillo Andrade, Alfredo. 1997. *Reseña histórica del Colegio Bernardo Valdivieso y de la Universidad Nacional de Loja*. Loja: Casa de la Cultura Ecuatoriana, Núcleo de Loja / Unidad Educativa Experimental Bernardo Valdivieso.
- Jaramillo, Andrés. 2016. “Institucionalización del Consejo de Educación Superior”. En *Cinco años construyendo una educación superior incluyente, de calidad y pertinente*. Quito: CES.
- Knight, Jane. 2005. “Un modelo de internacionalización: respuestas a nuevas realidades y retos”. En *Educación superior en América Latina. La dimensión internacional*, editado por Hans De Wit, Isabel Cristina Jaramillo, Jocelyne Gacel-Ávila y Jane Knight, 1-38. Bogotá: Banco Mundial / Mayol Ediciones.
- La Hora. 2002. “Advierten problemas por títulos de la UCCE”. *La Hora*. 3 de febrero.
- . 2010. “Siguen líos por Universidad Cooperativa de Colombia”. *La Hora*. 11 de abril.
- Labra, Armando. 2003. “El comercio de servicios de educación en el contexto de la OMC”. *Perfiles Educativos XXV*, n.º 100: 69-83.
- Lacabana, Miguel Ángel, y Thais Maingón. 1997. “La focalización políticas sociales ‘estructuralmente ajustadas’ ”. *Cuadernos del Cendes*, n.º 34: 193-218.
- Lanz, Rigoberto, Alex Fergusson y Ariana Marcuzzi. 2006. “Proceso de reforma de la educación superior en América Latina”. En *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, 105-11. Caracas: IESALC.
- Larrea, Carlos. 2006. “Universidad, investigación científica y desarrollo en América Latina y el Ecuador”. *Universidad y Cooperación para el Desarrollo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Leher, Roberto, comp. 2010. *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens Ediciones.
- Lloret, Eugenio. 2009. “El Informe del CONEA”. *El Tiempo*. 19 de noviembre.
- Long, Guillaume. 2015. “ ‘Suspendida por falta de calidad’. El cierre de 14 universidades en Ecuador”. En *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*, 9-30. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Luna, Milton. 2017. “Políticas de exclusión de la revolución ciudadana”. En *Las Reformas universitarias en Ecuador (2009-2016)*, 220-50. Quito: UASB.

- Luna Tamayo, Milton, y Alfredo Astorga. 2011. "Educación 1950-2010. Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos". En *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, 291-306. Quito: FLACSO.
- Malo, Hernán. 1996. *Pensamiento universitario*. Quito: Universidad del Azuay / Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Marsiske, Renate. 2015. "La universidad latinoamericana en el siglo XX: una aproximación". *Universidades*, n.º 65: 59-68.
- Martínez Rizo, Felipe. 2011. "Los rankings de universidades: una visión crítica". *Revista de la Educación Superior XL*, n.º 157: 77-97.
- Méndez, Doris, y Eric Uzcátegui. 2007. "La autonomía universitaria en la década de los 60". *Presente y Pasado*, n.º 23: 25-43.
- Minteguiaga, Analía. 2010. "Los vaivenes de la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del mandato 14 en el contexto constituyente". En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, 83-124. Quito: SENPLADES.
- Moncada, José. 1982. *Capitalismo y subdesarrollo ecuatoriano en el siglo XX*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- . 2000. *Tomándole el pulso a la realidad*. Quito: Abya-Yala.
- . 2009. *Reforma y desarrollo de la universidad ecuatoriana*. Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Moncayo, Germania. 1944. *La universidad de Quito. Su trayectoria en tres siglos*. Quito: Imprenta de la Universidad.
- Montúfar, César. 2013. "El equívoco Yachay". 18 de noviembre.
- Mora Vargas, Ana Isabel. 2004. "La evaluación educativa: concepto, períodos y modelos". *Actualidades Investigativas en Educación IV*, n.º 2: 1-29.
- Mora, Ana María. 2008. "La Universidad de París en el siglo XIII: historia, filosofía y métodos". *Redalyc.org*. Accedido 2 de octubre de 2019. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81503105>.
- Moreano, Alejandro. 1973. "Universidad y Desarrollo". *Memorias del Primer Congreso Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador, 115-35.
- Moreira Alves, Marcio. 1969. "Brasil: una dictadura singular". *Universidad Alberto Hurtado*. Accedido 8 de enero de 2017. http://repositorio.uahurtado.cl/static/pages/docs/1969/n178_165.pdf.

- Moreno, Juan Carlos. 2018. *Casa de España en San Antonio*. 14 de septiembre. <http://casadeespanasanantonio.org/eventos/la-universidad-salamanca-influencia-nuevo-mundo/>.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, y Pablo Ruiz-Nápoles. 2009. *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*. Ciudad de México: CEPAL.
- Moreno-Doña, Alberto, y Rodrigo Gamboa Jiménez. 2014. “Dictadura chilena y sistema escolar: ‘a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación’ ”. *Educación en Revista*, n.º 51: 51-66.
- Morin, Edgar. 1999. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Du Seuil.
- Muga, Alfonso. 1994. “Políticas de financiamiento de la educación superior”. En *Financiamiento de la educación superior*. Quito: Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas.
- Nájar, Alberto. 2018. “Matanza de Tlatelolco: qué pasó el 2 de octubre de 1968, cuando un brutal golpe contra estudiantes cambió a México para siempre”. *BBC*. 2 de octubre.
- Nassif, Ricardo. 1968. “El movimiento reformista en las universidades de Córdoba, Buenos Aires y La Plata”. *Actual*, n.º 2: 26-37 .
- Neave, Guy, y Frans A. Van Vught. 1994. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Ochoa, David. 2009. “La Ley de Educación”. *El Comercio*. 21 de noviembre.
- Organización Mundial de Comercio. 2006. *Documentos y recursos*. 30 de mayo. https://www.wto.org/spanish/res_s/res_s.htm.
- . 2011. *Negociaciones de la OMC sobre las normas del AGCS*. 26 de abril. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gats_rules_negs_s.htm.
- Ospina, Pablo. 2009. “El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras”. *UASB-DIGITAL Repositorio Institucional del Organismo Académico de la Comunidad Andina CAN*. Accedido 4 de febrero de 2020. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3223/1/CON-002-Ospina%2c%20P.pdf>.
- . 2012. “¿A dónde va la educación superior?”. *UASB Digital. Repositorio Institucional del Organismo Académico de la Comisión Andina CAN*. Accedido febrero de 2020.

- [https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Ospina%20\[Educacion%20Superior\].pdf](https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Ospina%20[Educacion%20Superior].pdf).
- . 2017. “Búsqueda, extravíos y reencuentros de la educación superior en Ecuador (2009-2017)”. En *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016)*, editado por Santiago Cabrera Narváez et al., 13-19. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ossenbach, Gabriela. 2018. *Formación de los sistemas educativos nacionales en Hispanoamérica. El caso ecuatoriano, 1895-1912*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Pacheco, Lucas. 1992. *La universidad ecuatoriana: crisis académica y conflicto político*. Quito: ILDIS.
- . 2011. “Evolución histórica de la universidad en Ecuador: 1603-2010”. En *Simposio Permanente sobre la Universidad*, n.º 3: 11-36. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE.
- . 2013. “El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990”. En *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*, 31-56. Quito: CEAACES.
- . 2015. “La universidad ecuatoriana”. En *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*, 153-68. Quito: CES.
- Pareja, Francisco. 1986. *La educación superior en el Ecuador*. Caracas: Cresalco-Unesco.
- Peláez, Gabriel. 1997. *Universidad en crisis*. Vol. V. Sucre: UASB.
- Pérez Barco, María José. 2013. “Así se forma un profesor en Finlandia”. *ABC*. 24 de junio.
- Pérez Guerrero, Alfredo. 1974. *Universidad ultrajada*. Quito: Editorial Universitaria.
- Pigna, Felipe. 2006. *Los mitos de la historia argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Plan V. 2017. *Plan V. Historia, sociedad. Entrevista a Carlos Larreátegui “hay más PhD pero menos universidad”*. 14 de septiembre. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/carlos-larreategui-hay-mas-phd-menos-universidad>.
- Quintero López, Rafael. 2008. *La Constitución del 2008. Un análisis político*. Quito: Abya-Yala.
- Rama, Claudio. 2008. *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Caracas: IESALC / UNESCO.

- Ramírez, René, coord. 2010. *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES.
- Real Academia Española. 2014. *Diccionario de la lengua española*. 23.^a ed. Madrid: Espasa.
- Reich, Robert. 1993. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara.
- Reinoso Pacheco, Ramiro. 2015. *Manual de historia del Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Remache, Alex. 2019. Entrevista de Verónica Condor. 8 de noviembre.
- Ribeiro, Darcy. 1970. “Política de desarrollo autónomo de la universidad latinoamericana”. En *América Latina, ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*, dirigido por Aníbal Pinto y Fernando Cardoso. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- . 1973. *La universidad nueva: un proyecto*. Buenos Aires: Ciencia Nueva.
- . 1982. *La universidad necesaria*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Robalino, Dávila Luis. 1967a. *Orígenes del Ecuador de Hoy: Nacimiento y primeros años de la República*. Puebla: José M. Cajica.
- . 1967b. *Orígenes del Ecuador de Hoy: García Moreno*. Puebla: José M. Cajica.
- . 1974. *Orígenes del Ecuador de Hoy: Eloy Alfaro y su primera época*. Puebla: José M. Cajica.
- Rodríguez Cruz, Águeda María. 1992. *La universidad en América Latina*. Madrid: Mapfre.
- . 1996. “Análisis comparativo de las constituciones universitarias de Salamanca con las hispanoamericanas”. *Alcalá de Henares*, n.º 13: 583-91.
- . 2008. “Protagonismo de la Universidad de Salamanca en los pensadores y forjadores de las universidades hispanoamericanas”. En *Pensadores y forjadores de universidades creadas a partir de la Colonia*, editado por Carmen García Guadilla, 57-100. Caracas: ESALC / UNESCO / CENDES.
- . 2012. “La proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica: modelo institucional y pedagógico de las universidades hispanoamericanas”. *REDEX. Revista de Educación de Extremadura*, n.º 4: 27-47.

- Rodríguez López-Brea, Carlos. 2014. "El final de la inquisición: un síntoma de las debilidades de la ilustración y del liberalismo en España". *Historia Constitucional*, n.º 15: 573-9.
- Rodríguez, Nelson. 1993. *Universidad y desarrollo*. Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Rodríguez, Roberto. 2001. *La universidad latinoamericana y el siglo XXI: algunos retos estructurales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez-San Pedro Bezares, Luis Enrique. 1991. "La Universidad de Salamanca: evolución y declive de un modelo clásico". *STUDIA HISTÓRICA. HISTORIA MODERNA IX*: 9-21.
- Roig, Arturo. 1993. *La universidad en el año 2000*. Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
- Rojas, Jaime. 2003. *Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la educación superior en el Ecuador*. Quito: Unesco / Iesalc.
- . 2011. "Reforma universitaria en el Ecuador. Etapa de transición". *Innovación Educativa XI*, n.º 57: 59-67.
- Roldós, León. 1993. *Autonomía Universitaria*. Quito.
- . 2015. Entrevista personal de Verónica Condor Bermeo. 15 de mayo.
- Romero Barberis, Nicolás. 2002. *Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador*. Quito: Iesalc / Unesco.
- Salazar Bondy, Augusto. 1968. "Reflexiones sobre la reforma universitaria". En *La reforma universitaria 1918-1958*. Buenos Aires: FUBA.
- Salgado, Francisco. 2011. "La nueva institucionalidad de la educación superior en el Ecuador y los requerimientos para los programas de posgrado". En *Simposio Internacional de Acreditación de Programas de Posgrado*, Quito, 19 y 20 de mayo.
- . 2015. Entrevista personal de Verónica Condor. 12 de mayo.
- Salgado, Germánico. 1995. *Del desarrollo al espejismo: el tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Salgado, Manuel. 2008. "Estudio introductorio". En José Moncada, *Historia Económica, planificación y socialismo en el Ecuador*. Quito: La Tierra.
- Sánchez, Luis Alberto. 1969. *La universidad actual y la rebelión juvenil*. Buenos Aires: Losada.

- Secretaría del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. 1990. “Declaración Mundial sobre Educación para Todos”. En *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Jomtien: UNESCO.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Plan del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SENESCYT. 2012. “Proyecto de Inversión: Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas categoría E suspendidas definitivamente por el CEAACES”.
- SENPLADES. 2010. *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES.
- Sevilla, Carlos. 2009. *La fábrica del conocimiento. La universidad-empresa en la producción flexible*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Silva Michelena, Héctor, y Heinz Rudolf Sonntag. 1971. *Universidad, dependencia y revolución*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Siufi, Gabriela. 2007. *Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior*. Buenos Aires: FLACSO.
- Solano López, Edita, Sara Castellanos Quintero, María López Rodríguez y Juana Hernández Fernández. 2009. “La bibliometría: una herramienta eficaz para evaluar la actividad científica postgraduada”. *Medisur* VII, n.º 4: 7-11.
- Stiglitz, Joseph. 2003. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Stubrin, Adolfo. 2005. “Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior”. *Avaliação* X, n.º 4: 9-22.
- Sylva, Erika. 2016. *Cultura de género y calidad en la universidad ecuatoriana*. Quito: IAEN / CEAACES.
- Sylvie, Didou. 2006. *Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas*. Caracas: IESALC / UNESCO.
- The World University Ranking. 2019. *Ranking universitario mundial 2018*. Enero. https://www.timeshighereducation.com/rankings/impact/2019/overall#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/undefined.
- Tiana Ferrer, Alejandro. 1999. “La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos”. *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação* VII, n.º 22: 25-46.

- Tinajero, Fernando. 1990. "De la violencia al desencanto: Cultura, arte e ideología 1960-1979". En *Nueva historia del Ecuador*, vol. 11, *Época Republicana V: El Ecuador en el último período*, editado por Enrique Ayala Mora. Quito: CEN / Grijalbo.
- Toffler, Alvin. 1973. *El shock del futuro*. Barcelona: Plaza y Janés Editores.
- Tünnermann, Carlos. 1991. *Historia de la Universidad en América Latina. De la época colonial a la Reforma de Córdoba*. Buenos Aires: Universitaria Centroamericana.
- . 1992. *Universidad: historia y reforma*. Managua: UCA.
- . 1998. "La educación permanente y su impacto en la educación superior". En *Nuevos documentos sobre la educación superior*. París: Unesco.
- . 2000. *La educación superior y los desafíos del siglo XXI*. Managua: CIRA.
- . 2008a. "La calidad de la educación superior y su acreditación: la experiencia centroamericana". *Avaliação XIII*, n.º 2: 313-36.
- . 2008b. "La Reforma de Córdoba. Vientre fecundo de transformación". En *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, editado por Emir Sader, Hugo Aites y Pablo Gentili, 16-9. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2008c. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba 1918*. Buenos Aires: CLACSO.
- UNESCO. 2000. "Declaración Mundial para la Educación del Siglo XXI". *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. París: UNESCO.
- . 2009. "Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo". *Comunicado*. París. 8 de julio.
- UNESCO/SENESCYT. 2015. *Construyendo igualdad en la educación superior*. Quito: UNESCO / SENESCYT.
- Universidad Andina Simón Bolívar. 2011. *Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato*. Quito: UASB.
- Universidad Central del Ecuador. 1949. *Universidad Central del Ecuador 1586-1949*. Quito: Editorial Universitaria.
- . 1980. "Legislación universitaria". *Departamento de Planeamiento Universitario*, 133-55. Quito: Editorial Universitaria.
- . 2019. *Universidad Central: Archivo, Noticias*. 30 de agosto. http://www.uce.edu.ec/archive_noticias?artID=535567.

- Universidad de Bologna. s. f. *Institucional: Nuestra Historia*. Accedido 2 de octubre de 2019. <http://www.ba.unibo.it/institucional/nuestra-historia>.
- Universidad de Buenos Aires. 2006. *Qué fue la noche de los bastones largos*. 26 de julio. <http://www.uba.ar/50nbl/contenidos.php?id=1>.
- Universidad de Costa Rica. 2018. *UCR celebra el centenario de la Reforma de Córdoba*. 16 de abril. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/04/16/ucr-celebra-el-centenario-de-la-reforma-de-cordoba.html>.
- Universidad de Deusto. 2007. *Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe Final Proyecto Tuning América Latina 2004-2007*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Bilbao.
- Universidad de Módena. s. f. *About University, Brief History of the University*. Accedido 2 de octubre de 2019. <http://www.international.unimore.it/history.html>.
- Universidad de Montpellier. s. f. *Histoire de l'Université*. Accedido 2 de octubre de 2019. <https://www.umontpellier.fr/universite/histoire-de-luniversite>.
- Universidad de Oxford. s. f. *Introduction and history*. Accedido 2 de octubre de 2019. <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/history?wssl=1>.
- Vaccarezza, Leonardo. 2006. *Autonomía universitaria, reformas y transformación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vega, Gustavo. 2015. Entrevista personal de Verónica Condor. 19 de octubre.
- Vélez Mendoza, Pamela, y Estela Gertrudis Espinosa Martínez. 2018. “La planificación financiera y presupuestaria en las instituciones de educación superior de Ecuador”. *Cofín Habana*, n.º 2: 280-94.
- Vessuri, Hebe. 1998. “La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación”. *Perspectivas XXVIII*, n.º 3: 417-33.
- Vilas, Carlos. 1996. “Política y poder en el nuevo orden mundial”. En *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina*, coordinado por Alfredo Guerra-Borges. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- Villavicencio, Arturo. 2008. “Los nuevos retos del aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Ecuador”. *Seminario Internacional de evaluación y acreditación*, 191-203. Quito: SENPLADES.
- . 2009a. “Informe CONEA”. 23 de noviembre. <https://www.youtube.com/watch?v=mk9H75QvWZw>.

- . 2009b. *Informe de evaluación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*. Quito: CONEA.
- . 2012. *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio. La política universitaria en cuestionamiento*. Quito: IAEN.
- . 2013. *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?* Quito: 13 Ediciones.
- . 2015. Entrevista personal de Verónica Condor. 14 de abril.
- . 2017. *Calidad, excelencia y evaluación en la universidad ecuatoriana*. Quito: Paradiso Editores / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Villavicencio, Arturo, Érika Sylva, Analía Minteguiaga y Mariana Lima. 2014. *Mandato constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES.
- Wikiwand. 2018. *Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Enero. http://www.wikiwand.com/es/Universidad_Nacional_Mayor_de_San_Marcos.
- Wulf, Christophere. 2006. "Diversidad cultural. El otro y la necesidad de reflexión antropológica". *Perspectivas Rurales I*, n.º 15-16: 100-13 .
- Zapata Bustamante, Wilson. 2012. *La Escuela Politécnica Nacional fue fundada el 27 de agosto de 1869*. 26 de agosto. <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/la-escuela-politecnica-nacional-fue-fundada-el-27-de-agosto-de-1869/>.
- Zarur, Xiomara. 2008. *Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC.