

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

## **Universidad y Estado**

**La política estatal de reforma de la universidad ecuatoriana (2007-2017)**

Esthela Alfonsina Andrade Ortega

Tutor: Agustín Modesto Grijalva Jiménez

Quito, 2021

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

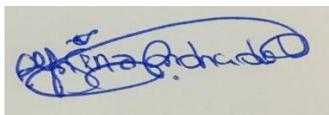


## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Esthela Alfonsina Andrade Ortega, autor de la tesis intitulada Universidad y Estado: La política estatal de reforma de la universidad ecuatoriana (2007-2017), mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctora en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

6 de abril de 2021



Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

La presente investigación analiza y reflexiona sobre la transformación del concepto de autonomía durante la reforma del sistema universitario ecuatoriano bajo el gobierno de Rafael Correa. En este gobierno se da un “retorno del Estado” hacia áreas que se habían manejado de manera más o menos independiente o, al menos, libre de la intervención estatal directa como es la educación superior. Para ello, se ha consultado y entrevistado a autoridades y académicos universitarios; también se han revisado políticas, normativas y otros documentos expedidos a nivel nacional y mundial acerca de las universidades, principalmente los generados desde el Estado ecuatoriano. A través de ello, se clarifica la forma en la cual se produce la transformación de la concepción de autonomía, esencia misma de la universidad y condición básica para la producción de conocimiento y la conciencia crítica de la sociedad. Se observa la forma en que la universidad ecuatoriana se funcionaliza al proyecto político gubernamental, así como a las tendencias mundiales de mercantilización de la educación superior, con la finalidad de convertirse en eje del desarrollo económico del país. Finalmente, se propone replantear una universidad ecuatoriana autónoma “partícipe” de su tiempo y su contexto que responda a las necesidades de la sociedad y no solo a los requerimientos del gobierno de turno.

Palabras clave: Universidad, autonomía, poder



A la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica (ESPEA)



## Agradecimientos

Ninguna investigación, es resultado de un proceso individual sino colectivo, por eso deseo agradecer a todos quienes formaron parte de este proceso y me apoyaron de diferentes maneras. Merece mi más sincero reconocimiento el Dr. Agustín Grijalva, tutor de la presente investigación por sus comentarios, apoyo académico, tiempo y paciencia en el transcurso de estos años; a Pablo Andrade por su apoyo académico en la concepción de la presente investigación cuando no era más que ideas dispersas en mi mente. Al Ing. Washington Estrada ex Rector de la ESPEA, quien me guió por los caminos de la educación superior y más que mi jefe siempre fue mi maestro. A Marcelo Cevallos ex Miembro Académico del CES, por sus sugerencias y comentarios sobre autonomía universitaria. A la Dra. María José Rubio ex Prorectora de la PUCE-SI por sus reflexiones sobre autonomía universitaria. A los compañeros y compañeras docentes y estudiantes universitarios por escuchar mis inquietudes y reflexiones y permitirme plasmar en estas páginas sus vivencias y experiencia. Al Dr. Jorge Enríquez ex Rector de la Universidad Alfredo Pérez Guerrero quién me abrió las puertas de su casa, de su experiencia y su archivo personal. A Eduardo Koppel quien a pesar del tiempo y la distancia siempre ha confiado en mí.

A mi mamá por hacer de todóloga y apoyarme hasta como niñera para que pueda escribir cada página de esta tesis, a mi papá por ser el primer y más crítico lector de mi tesis, a mi hermana Amaranta Úrsula por apoyarme como asistente de investigación, a mi hermano Esteban y mi cuñada Majito por su apoyo con las impresiones de los textos y borradores. Y sobre todo a mi hijo Josué Damián cuya sola presencia es el más grande incentivo.

Igualmente merecen mis más sinceros agradecimientos a cada uno de los profesores de la UASB, así como Jacqueline Pabón por su amistad y confianza. A Lorena, Constanza, Manuel y a todos quienes siempre están ahí.



## Tabla de contenidos

<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo primero Universidad, Estado y Poder .....</b>	<b>19</b>
1.    Autonomía universitaria, tensiones y poderes.....	19
1.1.    El origen de la universidad y la autonomía universitaria .....	21
1.2.    La autonomía universitaria en los inicios de la República .....	29
1.3.    El movimiento de Córdoba y su influencia en Ecuador .....	39
1.4.    Entre la CEPAL y el autoritarismo de Velasco Ibarra .....	50
2.    Autonomía y crisis de la universidad ecuatoriana.....	65
2.1    El retorno a la democracia y su influencia en la autonomía universitaria .....	65
2.2    La Constitución de 1998: educación superior y autonomía .....	79
2.3    Crisis y decadencia del sistema universitario ecuatoriano .....	90
<b>Capítulo segundo Mercado, Educación Superior y Autonomía.....</b>	<b>95</b>
1.    Globalización e internacionalización de la Educación Superior .....	95
2.    Instituciones económicas mundiales y educación superior .....	98
3.    La propuesta educativa de la UNESCO .....	105
4.    El proceso de Bolonia .....	110
5.    Capitalismo académico .....	120
6.    Triple Hélice.....	125
<b>Capítulo Tercero Estado, Poder y Reforma Universitaria.....</b>	<b>131</b>
1.    El socialismo del siglo XXI .....	131
1.1    El proyecto político de de Rafael Correa .....	134
1.2    Modelo de Desarrollo y cambio de la matriz productiva .....	137
1.3    Sociedad del Conocimiento: Universidad-Estado-Empresa.....	143
2.    La Asamblea Constituyente de 2008 y la crisis de la Universidad ecuatoriana .....	145
2.1.    Mandato 14.....	151
<b>Capítulo Cuarto Autonomía y Autonomía responsable .....</b>	<b>161</b>
1.    La Constitución Política del Ecuador.....	161
2.    Ley Orgánica de Educación Superior.....	166
2.1    Primer Debate a la Ley Orgánica de Educación Superior .....	167
2.2    Segundo Debate a la Ley Orgánica de Educación Superior .....	177
2.3    El Veto Presidencial .....	184
2.4    Autonomía Responsable = Autonomía Regulada (Planificada) .....	188
3.    Los entes rectores del Sistema de Educación superior.....	197
3.1.    Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SENESCYT).....	197
3.2.    Consejo de Educación Superior (CES) .....	202
3.3.    Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) .....	212

4. La Universidad confinada como resultado de la autonomía responsable.....	230
<b>Conclusiones .....</b>	<b>235</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>241</b>

## Introducción

En 2007, el gobierno del recién posesionado presidente Rafael Correa Delgado inicia la implementación de un proyecto político de izquierda, a través del cual se efectuaron una serie de cambios en el país y el Estado. Este proyecto tenía como objetivo muy general “volver a tener Patria” e involucró emprender acciones para recuperar la soberanía nacional en todos sus aspectos, luego de casi tres décadas de políticas neoliberales. La recuperación de la soberanía implicó el “retorno del Estado” hacia áreas e instituciones que se habían manejado de manera más o menos independiente o al menos libre de la intervención estatal directa.

La intervención del gobierno en el área educativa se realizó bajo la premisa que las instituciones educativas, en todos sus niveles, eran elitistas y fuertemente mercantilizadas, lo cual, por un lado, había provocado la degeneración de la calidad de la educación y, por otro, había pecado de discriminatoria y antidemocrática pues limitaba el ingreso de niños y jóvenes de los sectores más pobres de la población.

En el plano de la educación superior, se indicaba que las universidades habían abusado o mal usado la autonomía de la que habían gozado durante más de 20 años. Esta premisa del gobierno se vio sustentada tanto por los problemas jurídicos y académicos que presentó la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador y motivaron a que el Consejo Nacional de Educación Superior solicitara a la Asamblea Constituyente la derogatoria de su Ley de Creación, así como los resultados de la evaluación realizada por el CONEA a todas las universidades ecuatorianas en el año 2009.

Aunque la reforma universitaria del 2007 no fue la primera ni será la última reforma del sistema universitario ecuatoriano, fue una de las más importantes que se han planteado desde el Estado pues, a través de ella, se produce el quebrantamiento de la noción tradicional de autonomía universitaria, debido a la profunda intervención en los marcos normativos e institucionales que regulan, controlan y someten a la universidad al poder estatal, en aspectos como lo académico, administrativo e investigativo, produciendo espinosos conflictos entre la universidad y el Estado.

La presente investigación analiza y describe el impacto que tuvo, la política de reforma del sistema de educación superior en el concepto de autonomía universitaria. Para ello se ha planteado la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo el concepto de autonomía universitaria se transforma durante el gobierno de Rafael Correa para

constituirse en autonomía responsable? Se escogió analizar el concepto de autonomía por ser el concepto “faro” de la universidad en el mundo, objeto de luchas, reivindicaciones y también de transformaciones. Analizar el concepto de autonomía universitaria no es una tarea fácil, pues es un concepto vital, dinámico que se transforma, tensiona y enriquece a través de las relaciones que establece la universidad con los diferentes poderes a través de los siglos y las luchas internas y externas que derivan de ello.

Hay conceptos (jurídicos, políticos, científicos) que nacen, crecen y se desarrollan siempre en tensión. Pareciera un defecto, una falta (de rigor, de arraigo), pero es quizás también símbolo de una cierta vitalidad. Tal es el caso de la autonomía universitaria. Esa tensión, en esos conceptos, es inerradicable; ello no implica que pueda fluctuar más hacia un lado o hacia el otro de los extremos de la tensión, de acuerdo al momento histórico, al actor político que la utilice, o al contexto científico que busque asirla. Tampoco encuentra en ningún polo una pureza absoluta: para el caso de la autonomía ni la dependencia más férrea a un poder instituido ni la separación con pretensiones de soberanía –cual Viaje por Icaria, o “isla democrática”, como la mencionó el sociólogo argentino Juan Carlos Portantiero en *Estudiantes y política en América Latina*. (Tatian y Vásquez, 2018, 15)

Para esclarecer la transformación que tuvo el concepto de autonomía universitaria entre 2007 y 2017, fue necesario desarrollar tres objetivos. a) Realizar un recorrido histórico por la universidad y la autonomía universitaria, dando relevancia a los elementos particulares de la universidad ecuatoriana. b) Considerar el impacto que ha tenido en la universidad latinoamericana y ecuatoriana las propuestas educativas planteadas a nivel global a partir de los años 80. c) Revisar el proyecto de transformación del Estado propuesto por el gobierno de Rafael Correa y sus implicaciones para la autonomía y la universidad ecuatoriana. Esto permitió clarificar cómo el concepto de autonomía se va transformando a través de las relaciones que va estableciendo la universidad con los diferentes poderes (globales, regionales y locales), sean estos religiosos, políticos, sociales y económicos.

En el presente documento se ponen en diálogo los datos obtenidos con los aportes realizados tanto a favor como en contra de la reforma universitaria. Aportes a favor de la reforma y la autonomía responsable como el de Jaime Rojas (2011) quien analiza la reforma universitaria a través del marco normativo que se desarrolló para solucionar el no cumplimiento por parte de las universidades de su responsabilidad social en el marco de su autonomía y los reclamos que derivaron de esto. Visión a la cual se adhieren René Ramírez y Analía Minteguiaga (2008) quienes indican que la reforma universitaria deriva

de la necesidad de “recuperación de la dimensión pública de la Educación Superior” para que responda a los requerimientos de desarrollo del país.

También se revisa la posición crítica a la reforma, representada por académicos como Enrique Ayala quien, aunque considera que esta reforma no deja de tener aspectos positivos que merecen su respaldo, rechaza la funcionalización de la universidad al proyecto político estatal pues se limita la autonomía y el pensamiento crítico y diverso que debe regir en su interior. Un planteamiento similar es que aporta Arturo Villavicencio (2013-2015) quien manifiesta que el Estado ha perdido la oportunidad de realizar una reforma efectiva del sistema universitario ecuatoriano; en suma, lo que se ha logrado es agravar la crisis de la universidad. Es decir, la reforma gira alrededor de una universidad emblemática dócil al poder y funcional a las demandas del capitalismo que se ha convertido en símbolo de la modernización de la educación superior.

Pablo Lucio-Paredes, habla de la “uniformización de los procesos, ideas y oportunidades” uniformización que se da “hacia abajo”, en contradicción con el discurso gubernamental que indica que este proceso busca mejorar la calidad educativa y equipararla con las mejores del mundo. Todo esto debido a que se intenta cubrir, bajo el manto estatal, todos los procesos con un marco jurídico que limita “la diversidad, el pensamiento crítico y la posibilidad de pensar de otras maneras” y por tanto la autonomía. Igualmente, se revisa lo planteado por Iván Carvajal (2016), catedrático universitario con varios años de experiencia quien afirma que “se está imponiendo un modelo de universidad neoliberal, desarrollista y tecnocrática, a través de un permanente acoso, del que los profesores universitarios han sido víctimas, bajo el pretexto de la “calidad académica” y que involucra un bombardeo de formularios, evaluaciones y amenazas”.

Se propone ampliar y completar estos aportes mediante el análisis del concepto de autonomía, conectando “lo público” y el tipo de expansión que ha tenido el Estado al interior de las universidades a través de las reformas en lo que se refiere a la nueva institucionalidad, normativa en educación superior, pero sobre todo en la concepción y vivencia de la autonomía universitaria.

Metodológicamente se realizó un análisis cualitativo, utilizando una metodología exploratoria histórica de los datos. Para ello se tomó como base la investigación arqueológica, en la cual todo vestigio encontrado está relacionado con un contexto concreto, por este motivo, cuando una pieza es encontrada fuera de su lugar de origen, pierde gran parte del valor científico. Esto permite a los arqueólogos relacionar los objetos encontrados en los diferentes niveles. No solo da una visión del pasado, sino que además

nos sirve para comprender presente, en vista que, la secuencia de los hechos (y los objetos) permite entender la forma en que van evolucionando la cultura, los procesos, los objetos a través del tiempo. Si se pretende analizar un concepto utilizando esta metodología, solo el análisis secuencial permitirá entender como el contexto lo ha ido moldeando. Es así que el concepto de autonomía fue analizado de manera secuencial, genealógica, no como un hecho aislado sino como parte de los procesos históricos que se han dando tanto en Ecuador como en el resto de América Latina.

En el primer capítulo se busca clarificar qué es la universidad, cuál es su razón de ser, su misión y cómo surge el concepto de autonomía. Para ello se hace un recorrido histórico de la universidad a nivel mundial desde sus orígenes hasta el primer lustro del siglo XXI. Se profundiza el estudio en eventos “símbolo” para la autonomía de la universidad latinoamericana y ecuatoriana como el originado por el “Movimiento de Córdoba” en Argentina y las luchas de los universitarios ecuatorianos contra gobiernos tanto liberales como conservadores. Finalmente se explora la crisis de la universidad ecuatoriana impulsada por el crecimiento exponencial de universidades como consecuencia de las políticas librecomerciales de los años 90.

En el segundo capítulo se analiza el contexto internacional en el que se dio la transformación de la autonomía universitaria en autonomía responsable. Se revisan las propuestas educativas de los organismos mundiales, y cómo han influido en la autonomía de la universidad latinoamericana y ecuatoriana a partir de los años 80. Se revisan las propuestas de reforma educativa realizadas por la UNESCO y el Banco Mundial, así como la inclusión de la educación en calidad de servicio en el Acuerdo General de Servicios por parte de la OMC. También se analiza el Proceso de Bolonia por la profunda influencia que tuvo a nivel de América Latina, a pesar de las fuertes críticas que ha recibido desde las mismas universidades.

En el tercer capítulo se revisa la llegada de Rafael Correa al poder, sus motivaciones ideológicas y su proyecto político. Dentro de su proyecto político, se exploran el modelo de desarrollo y los procesos planificados para llevar a cabo el cambio de la matriz productiva, así como la exigencia de transformar la autonomía para funcionalizar la universidad al proyecto de desarrollo. Se analiza también el cierre de la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador y todas las acciones que se dieron alrededor del Mandato Constituyente N° 14 como elemento impulsor de la transformación de la autonomía universitaria.

En el último capítulo (cuarto), se analiza la manera cómo se ha producido la transformación del concepto de autonomía a través de la expansión del poder (y control) del Estado ecuatoriano hacia las universidades de este país en el periodo 2007-2017 a través de los marcos normativo e institucional. Se analizan las implicaciones, transformaciones y luchas que se dieron al interior de las universidades alrededor del concepto de autonomía, ante el intento, por parte del gobierno, de recuperar el control de la educación superior ecuatoriana después de casi 30 años de “abandono” estatal, con la finalidad de proyectarla hacia el futuro y, sobre todo, convertirla en uno de los ejes del cambio de la matriz productiva.



## Capítulo primero

### Universidad, Estado y Poder

#### 1. Autonomía universitaria, tensiones y poderes

Al ser objetos de investigación, la universidad, el Estado y el conjunto de interrelaciones<sup>1</sup> que se produce alrededor de ellas, se considera importante trabajar desde un concepto, a través del que se establece esta relación, como es la autonomía<sup>2</sup>. Sin embargo, este no es un concepto que pueda ser definido fácilmente, pues es dinámico, su concepción ha sido fuente de debates y disputas por cerca de mil años, debido a que “la universidad es una de las instituciones más antiguas del mundo occidental que ha ido evolucionando a lo largo de los tiempos en función de las condiciones cambiantes del entorno” (Beraza y Rodríguez 2007, 25) y, por ende, la concepción de autonomía se ha transformado.

Para autores como Jesús Salvador Moncada (2008, 131), la Universidad se encuentra “centrada en la concepción de la realidad y del saber heredado del mundo clásico de los griegos” encausando, “a través de sus funciones sustantivas: la inquietud del ser humano por conocer su posición dentro del mundo”. La Universidad permitió, a través de los siglos, la difusión y construcción del conocimiento, así como del pensamiento crítico de la sociedad. Para poder asumir y ejecutar estas funciones, la universidad como institución de saber, así como su personal docente, requiere de “determinadas condiciones de trabajo que se consideran necesarias para cumplir de manera óptima estas obligaciones. Estas condiciones están contenidas en los dos conceptos de autonomía universitaria y libertad académica” (Neave 1998, 4). En otras palabras, la Universidad requirió, desde sus inicios, la facultad de establecer sus propios principios y normas sin interferencia de otros poderes sociales. Es por esto que, como manifiesta Tunnermann (2008, 21), “en última instancia, la autonomía será desde la Edad Media el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la universidad, según sea el contexto político y socioeconómico”. Pueden identificarse

---

<sup>1</sup> Entre las que encontramos la dotación de recursos, normativas para la creación y funcionamiento de las universidades, proyectos de investigación y de vinculación, etc.

<sup>2</sup> Del griego *autós*, que significa “de sí mismo”, y *nómos*, que corresponde a “ley” o “norma” (León-Portilla, 2006, 6)

diferentes concepciones de lo que es la autonomía universitaria, “por ejemplo, entre las universidades cuyas gestiones se circunscribieron durante la Edad Media comparadas con las universidades que se desarrollaron durante los siglos XVIII, XIX y los inicios del XX e, incluso, con las contemporáneas de esta segunda década del siglo XXI”. (Giménez 2016, 27)

Por tal motivo, el concepto de autonomía no puede ser explicado ni entendido de manera aislada, sino que solo “puede formularse analizando la relación entre la Universidad como parte del Estado y el Estado mismo. Y es, precisamente, en la independencia de las universidades públicas frente al Estado y el gobierno, así como en su capacidad de autogobierno y administración, donde se encuentra la clave de la formulación teórica de la autonomía y su ejercicio cotidiano” (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2008,31); aunque se podría añadir que, para el caso de estudio ecuatoriano entre 2007 y 2017, este concepto no solo involucra la independencia de las universidades públicas sino también a las privadas y a las cofinanciadas.

La autonomía universitaria se refiere no a un solo aspecto de la universidad, sino que implica tradicionalmente “tres aspectos: el de su propio gobierno, el académico y el financiero”. (Marsiske 2004,160). Cada uno de estos aspectos encarna en su interior la relación de poder y tensión entre la universidad, la sociedad y el Estado y es en la evolución histórica de esta interrelación donde el concepto de autonomía se transforma. Donde la universidad encuentra su razón de ser o no ser en un espacio y tiempo determinados, pues “el devenir histórico de las universidades ha puesto en evidencia que la autonomía se constituye en su valor esencial y su mayor soporte para fortalecer la naturaleza misma de la idea de universidad”. (Campos 1996, 1)

Para entender la definición y alcance de este concepto, nos guiaremos por la premisa: “un hecho político no puede verse desde un solo punto de vista sino desde una visión holística del conjunto de interacciones existentes” (Mann 1997,14). Por tal motivo, no es posible entender el concepto de autonomía independiente del contexto en el que se desarrolla pues, al igual que las sociedades en general, este concepto no puede analizarse de manera unitaria ni como una totalidad, sino como parte de “múltiples redes socioespaciales de poder que se superponen y se intersectan” (Ibíd.). Por lo antes expuesto, para analizar el concepto de autonomía, se iniciará con un recorrido histórico de la universidad en el mundo.

### 1.1. El origen de la universidad y la autonomía universitaria

Aunque tradicionalmente se concibe el origen de la universidad en la Europa Medieval, en la historia de la civilización humana han existido diversas organizaciones con características particulares que las llevarían a convertirse en lo que hoy conocemos como universidad (Ávila 2013, 1). Las primeras evidencias de estas organizaciones datan del 2400 a.C. en la cultura sumeria, en cuyo “recinto se formaban eruditos y hombres de ciencia, instruidos en todas las formas del saber (...) que hacían progresar luego esta clase de conocimientos” (Kramer 1985, 23).

Alrededor de la misma época, aparecieron en China las primeras universidades (Estermann 2013). Una peculiaridad de las universidades chinas en la antigüedad es que no emitían títulos o grados académicos, sino que preparaban a sus estudiantes para dar los exámenes imperiales necesarios para poder convertirse en funcionarios públicos. Como se observa esta universidad manejaba un modelo similar al napoleónico pues tenía como objetivo apoyar a la formación de la burocracia imperial.

Hubo también otros precursores notables de la universidad; se puede mencionar a la Academia de Platón<sup>3</sup> (367 a. de C), cerrada por el emperador romano y cristiano Justiniano en 529, debido a que consideraba no podían seguirse manteniendo centros de estudios paganos al interior del Imperio. El Liceo (335 a. de C.), recinto erigido en honor a Apolo Licio, fue otro espacio para la erudición y el debate; en sus jardines, Aristóteles paseaba y dictaba clase a sus discípulos los cuales eran conocidos como peripatéticos. (Hernández 2012). Liceo que tenía una orientación empírica en oposición a la academia platónica que era especulativa; también fue cerrada por Justiniano en el 529 por motivos similares. Como se ve, desde ese tiempo, la generación de pensamiento autónomo, al interior de los centros de estudio, tuvo dificultades con el poder. También se debe mencionar al Museum de Alejandría (siglo III a. C), concebido por Ptolomeo y fundado por Alejandro Magno quien fue discípulo de Aristóteles.

La universidad más antigua que persiste hasta la actualidad se encuentra en Marruecos (Fez). La Universidad Al-Karaouine fundada por Fátima Al-Fihri en el año 859. Esta Universidad fue fundada con su correspondiente escuela religiosa (madrassa<sup>4</sup>).

---

<sup>3</sup> Considerada por autores como Estermann y Tavares como la precursora de la universidad europea.

<sup>4</sup> Del ár. hisp. *madrása*, y este del ár. clás. *Madrasah*. Este término hace referencia a la Escuela musulmana de estudios superiores (<http://dle.rae.es/?id=Npqaebc>). También se usa este término para referirse a una escuela religiosa musulmana.

Sus primeros estudios se enfocaron en lo político, ampliándose posteriormente hacia el derecho musulmán y otras ciencias y artes que florecieron gracias al apoyo de los sultanes. Otras entidades de educación superior importantes surgieron en la India, Pakistán y Persia, aportando y difundiendo el pensamiento en sus respectivos territorios.

Aunque la fundación de las primeras universidades europeas en los siglos XI-XIII le deben mucho a la larga tradición árabe y persa, en el Renacimiento empezó a desconocerse el pasado intercultural e interreligioso de lo que se impondría como modelo único del saber en la modernidad occidental. (Estermann 2015, 71)

En Europa, que llevaba varios siglos de retraso frente al avance de la ciencia y la cultura, producto de una serie de invasiones bárbaras, surgen sus primeras universidades. Así, “las circunstancias sociales prevalecientes a mediados del siglo XII y principios del siglo XIII dieron lugar a la creación de las primeras Universidades, algunas de las cuales simplemente brotaron, sin que se pueda determinar con precisión quién las fundó ni cuándo exactamente se constituyeron” (Tunnermann 1998,22). Se debe indicar que, en sus orígenes, las universidades europeas medievales, no se parecían a lo que hoy conocemos y entendemos como universidad.

“Las primeras universidades se constituyeron como corporaciones, la “*universitas*”, palabra de origen latino que significa el conjunto integral y completo de los seres particulares constituidos en una colectividad determinada” (Moncada 2008, 132). Este concepto, del que luego se derivó la palabra universidad, se refería al “gremio o corporación de los que enseñan y aprenden, de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes” (Tunnermann 2008,19). Cuando se lo usaba para designar a un cuerpo dedicado a la enseñanza y a la educación, se utilizaba el término *universitas magistrorum et scholarium*. Este podía ser sustituido por los términos: *corpus*, *collegium*, *societas*, *communio*, *consortium*,

cuya especificación podía ser de *scholarium* o de *magistrorum*, dando origen de esta manera a las dos formas típicas de tal organismo, bien como corporación de estudiantes, cuya finalidad era obtener grados académicos para ocupar puestos en la sociedad o bien como corporación de enseñantes, quienes se dedicaban a la investigación (Moncada 2008, 132-133).

De esta forma, quedan en claro los dos principales fines de la universidad: docencia e investigación. Recién a finales del siglo XIV, la palabra *universitas* se usa “con el significado exclusivo de comunidad de maestros y de discípulos, cuya existencia corporativa había sido reconocida por la autoridad eclesiástica o civil o por ambas a la vez” (Rashdall en Moncada 2008,133). Los saberes que se comenzó enseñando en la

universidad medieval constituyen la continuación de la estructura de conocimientos planteados por Platón y Aristóteles para la educación básica, contenidos en el trívium y el cuadrivium, antes de entrar en estudios avanzados de derecho, medicina o teología. Así, poco a poco se va construyendo una estructura de saberes y prácticas sociales que se conoce luego como cultura occidental.

Los estudiantes y maestros que formaron la *universitas* y que eran originarios de diversos lugares se convirtieron en víctimas del abuso de los habitantes de los pueblos donde se asentaban; les subían indiscriminadamente los precios de las posadas, los alimentos e incluso se les llegaba a confiscar sus bienes. Por estos motivos, los gremios que eran autónomos se trasladaron o migraron hacia otros lugares donde se les diera las garantías necesarias para desempeñar sus actividades, por lo que muchos de estos, al asentarse en otros lugares, crearon nuevas universidades alrededor de Europa. El traslado no representó mayores inconvenientes para los gremios, pues no existían los campus universitarios y el idioma en el que se comunicaban era el latín<sup>5</sup>; estos gremios podían concebirse como internacionales, itinerantes y, por tanto, libres de desarrollar las artes y las ciencias como mejor le pareciera a sus miembros, encarnando libertad, independencia y autonomía en su sentido más amplio. Se puede afirmar, por tal motivo, que desde los primeros siglos “las universidades encarnan una decidida y constante vocación de independencia y libertad” (Tunnermann 2008, 21) como medio de defensa frente a las autoridades o de los comerciantes y dueños de las posadas de los sitios donde estaban asentadas.

De esta manera, la autonomía universitaria se convierte en “un rasgo peculiar de la cultura institucional de la universidad, un parámetro de identificación grupal” (Vacarezza 2006,37) de las nacientes universidades. En esta época, “el sentido de la autonomía se refería a privilegios legalizados para los miembros del gremio y, por el contrario, a restricciones para quienes no pertenecían a la asociación” (Ruiz Parra 2000, 215). Con estos privilegios, la universidad, a través de sus miembros, podía cumplir con su misión como creadora y difusora de conocimiento. Como manifiesta Peñalver (en Tunnermann 2008b, 27), la autonomía universitaria “constituye una condición original de la Universidad, cuando se fue configurando en los albores de la Edad Media, aún antes de aparecer la concepción moderna del Estado, con la característica de gremio sui generis de una comunidad *magistorum et scholarium*. Era la necesidad de proteger a la

---

<sup>5</sup> “Desde el siglo XI hasta mediados del siglo XVIII se utilizó el latín como la lengua académica para la enseñanza y el aprendizaje” (Moncada, 2008: 134).

comunidad universitaria de los abusos de los poderes grandes y pequeños y poder cumplir su rol histórico, lo que convocaba a unirse militantemente en torno al concepto de autonomía.

Como se puede observar, la autonomía es propia de la universidad en sus orígenes; con el avance de los años y el crecimiento de las universidades, así como la Iglesia usó de la universidad para difundir su credo y crear conocimiento, también la Universidad se vio en la necesidad de utilizar a los poderes religiosos de la época, a pesar de su esencia laica promotora del libre pensamiento, como medio de defensa frente a los abusos que podían surgir desde otros sectores de la sociedad. De esta manera, la universidad de la Edad Media queda ligada a la noción de Cristiandad. Es así como, se convierten en características de la universidad medieval: a) atraer o invitar a estudiantes sin distinción de nacionalidad; b) impartir al menos una de las áreas consideradas como facultades mayores: Teología, Leyes o Medicina; c) los estudiantes debían ser guiados por maestros quienes, al migrar, por su alta calidad y prestigio, a otros lugares pudieran fundar otras universidades y d) legalizar su funcionamiento, por medio de Bulas papales o Decretos imperiales (Rashdall 1895, 2-22). El Papa o el Emperador concedían a la universidad el *ius ubique legendi o docendi*, con lo cual los grados expedidos tenían validez y reconocimiento universal. A pesar de las frecuentes pugnas en que las universidades se veían enfrascadas con la jerarquía eclesiástica local, “la corporación universitaria legitimaba su existencia como entidad autónoma mediante el reconocimiento papal” (Tunnermann 2008,21). Esto permite entender que, aunque la universidad se consideraba y establecía desde sus orígenes como ente autónomo, se vio en la necesidad de funcionar bajo la “vigilancia” papal o eclesiástica, modificando lo que originariamente concebía como autonomía. De esta manera, se produce la primera transformación del concepto de autonomía, pues la autonomía se comenzó a entender como la posibilidad que tenía la universidad de desarrollar la Ciencia, la Filosofía, las Artes, etc., dentro de los parámetros establecidos por la Iglesia, a cambio de protección frente a la sociedad y los poderes locales. Esta relación con la Iglesia en sus primeros años permitió el avance de las ciencias y las artes y, por ende, el desarrollo de la institución universitaria, pero más tarde ocasionaría la ruptura de su razón de ser, la limitación de la autonomía en su sentido más tradicional y el estancamiento en su desarrollo.

Durante los siglos XVI y XVII, la universidad pasó por una etapa de declive, lo que afectó no solo al desarrollo del conocimiento sino a la autonomía universitaria, entre otros, por el proceso de Reforma y, posteriormente, de Contrarreforma que representó un

gran impacto en la evolución de las universidades, con lo cual dejaron de ser cristianas en un sentido genérico y, de acuerdo a la ideología religiosa dominante en el lugar donde se asientan o por la inclinación religiosa de sus promotores y/o protectores, se vuelven católicas, luteranas, anglicanas o protestantes. Esto también afectó la libertad que gozaban las universidades y la Iglesia se volvió más vigilante de su desempeño y funcionamiento. En el caso de las universidades españolas, “hubo un periodo en que se prohibió a los españoles estudiar en universidades extranjeras y en que la Inquisición vigilaba lecturas y controlaba a los catedráticos más independientes del poder” (Pulido 2009: 35). Entonces, la universidad dejó de ser un lugar donde puedan desarrollarse las artes y las ciencias y se produjo una restricción en el principio de autonomía universitaria porque se pusieron obstáculos doctrinales a la búsqueda libre del conocimiento.

El decadente modelo de universidad medieval, bajo los modelos de Salamanca y Alcalá, se trasladó a los territorios del Nuevo Mundo con el fin de dar la posibilidad a los españoles y criollos la oportunidad de recibir educación bajo estándares similares a los que se estaban dando en Europa. Es importante señalar que el modelo salmantino fue promovido por la Corona, en tanto que el de Alcalá lo fue por medio de las órdenes religiosas como dominicos y jesuitas. El primero es el germen de la universidad pública y la segunda de la privada de orientación religiosa. Como lo señala Tunnermann:

Salamanca y Alcalá de Henares, las dos universidades españolas más famosas de la época, fueron los modelos que inspiraron las fundaciones universitarias en el Nuevo Mundo. Entre ambas existieron diferencias bastante significativas, que se proyectaron en sus filiales del Nuevo Mundo, dando lugar a dos tipos distintos de esquemas universitarios que prefiguraron, en cierto modo, la actual división de la educación universitaria latinoamericana en universidades "estatales" y "privadas" (fundamentalmente católicas) (Tunnermann 1991,31)

Enfocándonos en América Latina, la educación superior, en la época colonial, estuvo en manos de la Iglesia. Sin embargo, en esta época la autonomía no se entiende únicamente en la relación entre Universidad e Iglesia, sino también en la relación de la Universidad con la autoridad (civil) colonial. El objetivo principal de los colonizadores fue trasladar e instituir los valores imperantes en la Europa de aquella época, además de tener a su servicio los cuadros preparados para ejercer de manera eficaz el dominio sobre los territorios. Se buscaba entonces traer la “vida civilizada” a la América indígena. Como bien manifiesta Estermann (2013,67)

La institución de la “universidad” ha sido uno de los elementos claves para la propagación de los valores de la civilización europea y occidental, de la hegemonía de las ciencias en

sentido occidental y de las maneras cómo se viene construyendo conocimientos y saberes en el globo terráqueo entero. En el caso de Abya Yala o América Latina, la fundación de universidades obedecía tanto al propósito misionero y doctrinal de la Iglesia Católica como al de la transmisión de las culturas hispano-lusitanas y su “universo” simbólico cultural y civilizatorio

La primera universidad de América fue la de Santo Tomás de Aquino que fue fundada por los dominicos en Santo Domingo, bajo el modelo de la universidad de Alcalá. Su creación fue autorizada por el Papa Paulo III el 3 de octubre de 1538 con la bula *In Apostulatus culmine*. Esta bula reconoció a esta universidad los mismos privilegios que tenían las universidades de Alcalá y Salamanca. En los años posteriores, se fueron creando otras universidades, destacándose las universidades de México y Lima (Tunnermann 1991). Para su ordenamiento legal se rigieron por una serie de preceptos cuyas fuentes fueron:

- a) las disposiciones sobre asuntos universitarios contenidas en las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio;
- b) las constituciones y estatutos de la Universidad de Salamanca, cuya estructura académica y organización fue el modelo con más frecuencia mandado a observar;
- c) las normas universitarias incluidas en la Recopilación de Leyes de Indias; y
- d) los privilegios pontificios generales otorgados, en materia universitaria, a la Orden de Predicadores (dominicos) y a la Compañía de Jesús (Tunnermann 1991, 23).

En lo que actualmente es el Ecuador, la educación superior se localizó centralizada en lo que hoy es la ciudad de Quito, como centro de los territorios de la Real Audiencia de Quito y estuvo dirigida a un reducido grupo de estudiantes, entre los que se encontraban los hijos de los funcionarios y nobles, así como los hijos de los caciques indígenas, sirviendo únicamente a los intereses de la Corona y la Iglesia, poderes dominantes de aquella época en América (Pareja, 1986, 1). Dicho desde otra perspectiva, la universidad ecuatoriana comenzó siendo elitista, destinada a consolidar las estructuras dominantes a través de cuadros profesionales locales preparados para ese objeto.

En 1586 que se fundó la primera universidad por parte de los frailes agustinos; esta universidad se llamó San Fulgencio. Para 1621, los Jesuitas fundaron la Universidad San Gregorio Magno y en 1686 los Dominicos crearon la universidad Santo Tomás de Aquino. De estas universidades, la única que subsistió fue la Universidad Santo Tomás de Aquino, la misma que fue refundada en 1788 (luego de la expulsión de los jesuitas y cierre de todas las universidades existentes), con las cátedras tradicionales de filosofía, derecho, teología y medicina, a la que se añadió, entre otros, estudios de álgebra y

geometría. Esta universidad fue refundada de acuerdo a las leyes vigentes en aquella época y se tomó para sus estatutos los modelos de las universidades de México y Lima<sup>6</sup>.

Como se puede observar, la universidad colonial ecuatoriana no fue autónoma, ni frente al gobierno colonial (civil) ni frente a la Iglesia; incluso en la Cédula Fundacional de la Universidad Santo Tomás de Aquino se manifestaba que, en su Rectorado, debían turnarse eclesiásticos y civiles. La injerencia de la Iglesia se pudo observar no solo en los asuntos administrativos sino también en la parte académica y planes de estudio. Las materias que se dictaron en estas universidades pertenecen a tres disciplinas: Teología, Jurisprudencia y Medicina, siendo la primera de ellas la que mayor cantidad de materias tenía. En el año de 1791, el Obispo de Quito incluyó otras disciplinas al programa de estudios como ciencias naturales, ciencias históricas y ciencias políticas, clarificando de esta manera la dependencia de la universidad colonial hacia la Iglesia (Pareja, 1986, 3).

Retomando la visión global de la historia de las universidades, el surgimiento de los estados nacionales, reflejo de la transición del feudalismo al capitalismo, también produjo una transformación al interior de las universidades y la transformación de la autonomía universitaria. Como bien indica Moncada (2008, 140), cada vez serían menos *universitas* “de una institución perteneciente a toda la humanidad, la convirtieron en una institución de Estado, en un centro nacional cada vez más especializado y menos rico en contenido universal y en extensión humana.” Las universidades dejaron de tener un “carácter internacional” y se vuelven instituciones nacionales.

Para su existencia legal, así como para tener la facultad de expedir grados y títulos reconocidos socialmente, la Universidad ya no requirió del Papa o del Emperador, como había ocurrido en sus orígenes, sino que requirió del Estado quien ahora “describe de manera detallada lo que la universidad puede hacer y lo que no puede hacer con sus propiedades, sus finanzas, en su relación con otras instituciones o con sus miembros.” (Marsiske 2004,160). Los estudiantes y docentes ya no se movilizaban de un país a otro para formar parte de esta institución, sino que se adscribían a la universidad más cercana dentro de las fronteras de su país.

En “la formación de sociedades políticas modernas, fue de vital importancia la capacitación de los servidores civiles, la nueva clase social responsable de la

---

<sup>6</sup> Especial importancia, para el conocimiento del régimen legal de las universidades reviste el estudio de la Recopilación de leyes de Indias Promulgada por Carlos II el 18 de mayo de 1680, en su Título veintidós del libro Primero se incluyen cincuenta y siete leyes que versan sobre los más variados aspectos de las universidades de Indias, algunas de carácter general y otras específicas para determinadas universidades, principalmente las de Lima y México (Tunnermann, 24,25)

administración territorial. Fue necesaria entonces una visión específica en áreas legales, ajena a las interpretaciones religiosas que hasta entonces imperaban.” (Moncada, 2008, 142). La autonomía universitaria que había sido “conservada” fundamentalmente y con adaptaciones racionales por las Universidades anglosajonas, protestantes, tendió a desaparecer (o más bien dicho a transformarse) dentro del esquema napoleónico en que la universidad, si bien manteniendo algunas formas y privilegios, se convierte en una institución integrada a la República y dependiente de ella, especialmente en el mundo latino y católico” (Peñalver en Tunnermann 2008b:27) La universidad dejó de tener la libertad que había gozado en sus inicios pese a las tensiones que había presentado en su relación con la Iglesia, y se convirtió en una institución del Estado. De esta manera la autonomía comienza a entenderse en las relaciones y tensiones que presenta la relación de la Universidad y el Estado. Esto se puede observar principalmente en el modelo napoleónico de universidad que se desarrolló durante el siglo XIX.

El modelo napoleónico de universidad que restringió la autonomía, dio particular importancia a las profesiones relacionadas con la producción y explotación de materia prima proveniente de las colonias, así como de la burocracia que va a incorporarse a los cuadros administrativos de los nacientes estados nacionales.

El caso más conocido fue el modelo de Universidad Napoleónica, quien concebía a la academia, como una entidad al servicio del Estado y cuyos docentes debían asumir el rol de defensores intelectuales del imperio y en el caso de nuestra región, las universidades estaban expuestas a la intervención de parte de los gobiernos dictatoriales militares y la proscripción a los docentes opositores al gobierno. (Giménez 2016, 29)

Fue Napoleón Bonaparte quien modificó notablemente lo que tradicionalmente se había conocido como universidad, la monopolizó y volvió funcional al Estado, lo que modificó la concepción de autonomía. Este modelo de universidad se enfocó en la formación netamente utilitaria y profesional. Lo que se buscó con este modelo de universidad fue fundamentalmente la formación de profesionales que integrarán la burocracia estatal. Por tal motivo, es el Estado quien la financia, organiza y establece sus normativas, planes de estudio, perfiles profesionales y docentes, entre otros. Este tipo de universidad es una Universidad centralizada, autoritaria, burocrática y jerárquica. Como indica Tunnermann (2003, 34) “es difícil encontrar algo más opuesto a lo que había sido la Universidad desde su origen”.

## 1.2. La autonomía universitaria en los inicios de la República

Los inicios de la República en América Latina planteaban una serie de retos para los gobernantes, quienes buscaban la consolidación de sus proyectos políticos. El siglo XIX es un momento crucial en el aspecto político, debido a que se produce una variación en la capacidad de los países de América Latina, capacidad que, para Soifer, es sinónimo de poder estatal. Whitehead (2006, 5-8) afirma que hubo precocidad de la formación del estado moderno y organización autónoma del Estado, pues los Estados latinoamericanos son "hijos de la Revolución Francesa" con las correspondientes concepciones de la soberanía popular, los derechos individuales, etc., pensamiento que las élites trajeron desde el Viejo Mundo hacia América.

La independencia y posterior formación de los "estados criollos" no significaron una ruptura sino una continuidad de las relaciones sociales que habían existido desde la época colonial. Para Soifer (2015,4), este proceso de construcción estatal estuvo marcado por el interés de las élites de lograr un crecimiento económico, paz social y estabilidad política. La vida política de las nacientes repúblicas que supuestamente respondía a las aspiraciones de las élites de libertad, prosperidad e incluso democracia, era en la realidad una vida política autoritaria y dictatorial más que democrática o liberal" (Whitehead 2006, 74). Y es así que "fue la educación uno de los campos de mayor confrontación ideológica entre los reformistas liberales y los tradicionalistas conservadores (Núñez 1998, 6), confrontación que en sus primeros años fue dominada por los conservadores. Mientras por un lado prevalecía entre muchos el pensamiento liberal masónico, por otro se presentaba una fuerte resistencia de la iglesia y el clero que hasta aquellas épocas había prácticamente monopolizado la educación en Hispanoamérica.

En el Ecuador, una vez lograda su independencia, la primera universidad que se fundó fue la Universidad Central del Departamento del Ecuador en 1826. Sin embargo, más que la fundación de una nueva universidad representó el cambio de nombre de la Universidad Santo Tomás de Aquino para transformarla en una institución de la naciente república (Pacheco, 2011,16). La universidad que se fundó reproducía el modelo napoleónico de universidad pues era necesario formar a la nueva burocracia ecuatoriana.

La universidad latinoamericana que surgió del injerto napoleónico produjo posiblemente los profesionales requeridos por las necesidades sociales más perentorias, que asumieron la tarea de completar la organización de las nuevas repúblicas, pero estos graduados fueron, por defecto de formación, simples profesionales, sin duda hábiles en su campo profesional, mas no universitarios en el pleno sentido de la palabra La burocratización de

la universidad en el pleno sentido de la palabra La burocratización de la universidad y su supeditación al Estado, acabó también con la menguada autonomía de que hasta entonces había disfrutado (Tunnermann 2007, 76).

Esto no representó un significativo cambio para la universidad ecuatoriana ni para su autonomía; aunque institución del naciente estado, la universidad continuó en manos de la Iglesia; su primer rector fue el Doctor José Miguel Cardón y Valdivieso, para ese entonces Canónigo de Quito (Universidad Central del Ecuador, 1883, 11). Debemos recordar que, en los primeros años del Ecuador, no existió la separación entre la Iglesia y el Estado; la Iglesia era un poder importante en las nacientes repúblicas. Luego de la separación de la Gran Colombia, el Ecuador nació como un estado confesional. En la Constitución se estableció que la religión oficial era la religión católica. De esta manera, la educación en todos los niveles se mantuvo en manos de la Iglesia.

En 1834, se posesionó como Presidente de la República Vicente Rocafuerte, a quien Carlos Paladines (1996) llama “Presidente Educador”. La política educativa de Rocafuerte buscó eliminar el elitismo en la educación y llegar a los estratos medios, populares, así como a las minorías, entre las que se consideraba a las mujeres. El Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública, expedido por este presidente en 1836, estableció en su artículo 7 que: “la Universidad de Quito es la central de la república del Ecuador” así se sustituyó “Quito” por “Ecuador”, nombre que prevalece en la actualidad. Este Decreto estableció los parámetros bajo los cuales se regularía el funcionamiento de la Universidad ecuatoriana. Dispuso que el Rector sea elegido por la *Junta Jeneral*, pero únicamente podía posesionarse una vez que el gobierno haya aprobado esta designación. En otras palabras, la universidad no funcionó de manera autónoma; porque la elección de autoridades, aunque era realizada por los catedráticos y doctores de la universidad, únicamente el gobierno podía legitimarla.

El 18 de octubre de 1867, Jerónimo Carrión, mediante Decreto Legislativo, fundaría las universidades de Cuenca y Guayaquil. La creación de esta última revistió especial importancia porque el centro de la economía ecuatoriana de finales del siglo XIX estaba en la costa. En Guayaquil se realizaban la mayor cantidad de transacciones financieras y mercantiles y, como puerto principal, permitió la vinculación del Ecuador con el mercado mundial.

Pese a las reformas realizadas por el gobierno y al establecimiento de las bases del Estado, no fue posible la consolidación de un estado ecuatoriano propiamente dicho, ya que se mantuvieron rupturas regionales. Con cada gobierno la nación ecuatoriana se iba

fragmentando aún más. Los conflictos se fueron acentuando hasta el punto en que Quito, Guayaquil y Cuenca formaron gobiernos autónomos y los países vecinos comenzaron a discutir acerca de la partición del Ecuador. Es en este contexto, llegó al poder Gabriel García Moreno quién consolidó el Estado nacional y también logró nuevos avances en la educación. Es importante extenderse en el análisis de la política educativa de este Presidente, en vista que su proyecto de Universidad guarda paralelo con el modelo que luego implantaría Rafael Correa más de un siglo después y que llevó a la transformación de la autonomía universitaria.

Su llegada a la presidencia se da en el marco de la Convención Nacional que expidió una nueva carta fundamental de carácter democrática. García Moreno mostró públicamente su desacuerdo con la misma y, bajo diferentes argumentos, esta carta fue violada repetidamente. Consideraba que esta carta, en lugar de evitar crisis, las producía. Otra de las características de su gobierno fue la represión. Castigó públicamente a sus detractores, llegando incluso a ordenar su muerte. Sus gobiernos se caracterizaron tanto por su capacidad de organización como también por el terror que infundió en el país.

García Moreno, como presidente del Ecuador entre 1859-1865<sup>7</sup>, buscó hacer cambios importantes en la educación del país. Sin embargo, estos cambios no verían la luz hasta su segunda presidencia constitucional (1869-1875). Un tema importante para el Presidente era el desarrollo de la industria en el país para salir del atraso social y económico en que estaba sumido. En 1861, el Gobierno Provisorio del Ecuador en su mensaje ante la Convención Nacional manifestó:

La industria, esta fuente inagotable de la fortuna pública y privada, que en todas las naciones es el termómetro de su felicidad, es la que más se ha resentido de la crisis azarosa por la que acaban de pasar los pueblos; y demanda, por consiguiente, todas las condiciones de convalecencia y desarrollo. Algo ha podido también iniciar á este respecto el Gobierno Provisorio: la escuela de dibujo, planteada con todos los requisitos necesarios en esta capital, y la contrata celebrada con el Señor James S. Wilson, agente de la Compañía de terrenos del Ecuador, os dicen que el Gobierno Provisorio, en medio de sus conflictos, no ha dejado pasar ocasión alguna de hacer el bien. Lo sabéis, Ciudadanos Diputados, para que la industria pueda convalecer y desarrollarse, para que las grandiosas empresas del establecimiento de un nuevo puerto y de un nuevo camino á la costa puedan llevarse adelante, para que no se desvirtúen las instituciones que vais á crear, para que la revolución de mayo sea fecunda en los buenos resultados que se propuso al nacer, el Ecuador necesita de una paz sólida y duradera, de instituciones liberales é ilustradas, y de una política franca, progresista, conciliadora y magnánima (Gómez de la Torre 1861,9).

---

<sup>7</sup> En calidad de Jefe Supremo de la República entre 1859 y 1861, como Presidente Constitucional Interino en 1861 y como Presidente Constitucional entre 1861 y 1865.

Un elemento importante para lograr este objetivo era la educación, debido que a través de ella se podía formar el recurso humano que pueda llevar adelante la industrialización del país. Esto corresponde plenamente a lo manifestado por Tunnermann (2007,72) “la tendencia hacia el absolutismo que caracterizó a los recién constituidos Estados nacionales, afectó la autonomía de las universidades, que en muchas ocasiones perdieron su tradicional independencia y fueron incorporadas al engranaje estatal”. En el caso ecuatoriano, la Universidad, fue elemento importante del proyecto político gubernamental.

En esta misma Convención se lamentó no haber “tenido tiempo de hacer un cambio provechoso del actual sistema, que parece creado á propósito para fomentar el atraso y la ignorancia”, para luego anunciar que “se os presentará el proyecto de Lei orgánica que el Gobierno cree bien adecuado para operar una reforma saludable en el sistema de enenseñanza en toda la República”<sup>8</sup> (Ibíd., 8), proyecto que sería aprobado para el año de 1863, aunque no en los términos que el Presidente García Moreno hubiera deseado.

En 1862, el gobierno ecuatoriano y la Santa Sede firmaron el Concordato a través del cual el gobierno puso en manos de las comunidades religiosas la educación de los ecuatorianos en todos los niveles. A pesar de ello, en la Ley de Enseñanza Pública de 1863 se estableció que, en el caso de las universidades, la única facultad en la que tendría injerencia directa la Iglesia, como institución, sería la facultad de *Teolojia* (sic). En el artículo 38 se estableció que los Reverendos Obispos podían nombrar y remover libremente a los docentes, así como asignar rentas y fondos dentro de esta facultad. En esta ley se pondrían además las bases de la autonomía universitaria que sería reconocida oficialmente varias décadas después. Se permitía que el Rector de la universidad y los decanos de las facultades sean nombrados por los docentes y no por el gobierno, lo cual redujo la injerencia de este en la administración de la universidad.

Fue en la segunda presidencia de García Moreno donde existió un mayor impulso a la educación, pero así mismo se limitó la autonomía de las universidades. La expedición de la llamada “Carta Negra”, la instauración de un aparato estatal sumamente represivo y la eliminación de sus opositores, le permitió gobernar libremente. García Moreno, al igual que Rocafuerte, creía que la educación era esencial para el fortalecimiento del Estado y era un deber fundamental del gobierno. Se fortaleció el poder que la Iglesia

---

<sup>8</sup> Se transcribe tal y como está registrado en el documento.

mantenía en la educación, pues consideraba que la instrucción religiosa era la base para la generación de hábitos de trabajo, estudios y moral, necesarios para asegurar la formación de ciudadanos útiles y virtuosos. La educación se entregó al clero en el convencimiento de que el Estado no debe ser el único ente educador, sino que esta responsabilidad se debe compartir con otras instituciones de la sociedad civil: familia, comunidad e iglesia (Paladines 1996).

Durante su segundo período presidencial, las obras públicas de vialidad siguieron siendo una prioridad. En esta etapa se construyó el Panóptico y algunos tramos del ferrocarril, los que puso en funcionamiento inmediatamente, así como la instalación de los postes del telégrafo. Otro aspecto a resaltar es el establecimiento de un proyecto educativo que impulsaba un cambio radical en la educación y en la articulación de la educación con los planes de desarrollo del país:

La Universidad, tal como se halla actualmente organizada, es pernicioso a los intereses de la sociedad porque la inútil multitud de médicos y abogados que salen de su seno, a falta de medios de subsistencia adquieren la funesta afición a los empleos; y la nación se encuentra privada de inteligencias que hubieran sido útiles y productivas, si hubiesen cultivado otros ramos de mayor importancia... porque no se ha abierto a la juventud otras carreras que la Jurisprudencia, Medicina y Teología” (Egred 2010, 17).

El modelo establecido dio gran importancia a la educación técnica, necesaria para el desarrollo del Estado moderno. En el proyecto educativo de García Moreno, las carreras humanísticas no eran prioritarias y pasaron a segundo plano. Además, las comunidades religiosas, a cargo de los diferentes niveles educativos, impidieron el desarrollo de una visión política y social diferente a la instituida desde el Estado. Con esta visión sobre la educación y el desarrollo, en 1869, ordenó mediante el Decreto declarando Disuelta la Universidad, la clausura de la Universidad Central del Ecuador, intervino las universidades de Cuenca y Guayaquil y creó la Escuela Politécnica Nacional, la que puso en manos de los jesuitas alemanes.

El Decreto Presidencial, publicado en el periódico “El Nacional” el 17 de febrero de 1869, derogó además la Ley Orgánica de Enseñanza Pública de 1863, suprimió el Consejo de General de Instrucción Pública, los Consejos Académicos y Comisiones de provincia, por considerar que todo el sistema se encontraba defectuoso y la universidad era “foco de perversión de las más sanas doctrinas”. Con la derogación de la ley, tanto la Iglesia como el Estado volvieron a tener injerencia en la educación superior del país y desapareció cualquier acto de autonomía al interior de la universidad. Autonomía que no

solamente era en relación al Estado sino también con la Iglesia y otros poderes locales que buscaban marcar el rumbo de la universidad.

Los niveles de exigencia que estableció el presidente García Moreno para cada uno de sus proyectos le ocasionaron una serie de problemas, incluso con los mismos religiosos extranjeros que había traído para fortalecer la educación. Como nos manifiesta Hernán Malo (s/f, 61):

En el esquema mental de Gabriel García Moreno sobre la universidad (nuestra universidad) descansa sobre cuatro premisas:

- 1.- La incapacidad del Ecuador de tener una verdadera universidad.
- 2.- La urgencia de un reajuste moral, bajo el supuesto de que el libre curso de las ideas corrompe, mientras la práctica laboriosa dignifica.
- 3.-La premura clamorosa por dirigir el país dentro del cauce del progreso técnico.
- 4.- La necesidad de una presencia elevadora de la religión (católica) para conseguir cualquier sano objetivo terrenal.

En esta trayectoria de desarrollo, planteada por García Moreno, la ciencia, la tecnología y la educación se consideraron el motor de la prosperidad del país. Sin embargo, en países pobres hay un talento humano potencial que por falta de acceso al sistema educativo u otras circunstancias debe dedicarse a otras actividades que no solo no son de su agrado e interés, sino que no requieren de ningún tipo de educación formal y, por ende, mantienen el atraso y subdesarrollo. Son las mismas palabras de García Moreno las que fortalecen lo dicho anteriormente:

La ventura de una nación -decía- consiste en el desarrollo constante de los elementos civilizadores; no hay civilización si no progresan simultáneamente la sociedad y el individuo, no existe progreso social donde se desconocen las mejoras materiales, donde la miseria devora la población y donde la industria revolucionaria es el seguro medio de enriquecer y es posible el progreso individual, cuando en brazos de la ignorancia yace dormida la inteligencia (Ayala 1996, 234).

Lo que se buscaba era crear nuevas formas de sostenimiento del Estado y, por tanto, una nueva forma de progreso que llevara a la transformación del Ecuador en una sociedad moderna. Y esto únicamente se podía lograr con una fuerte inversión en la educación y sobre todo la educación superior del país.

García Moreno trajo una serie de profesionales, geógrafos, ingenieros, geólogos, etc. para que lo ayudaran a cumplir con este objetivo de desarrollo. Entre los científicos que vinieron para fortalecer la educación e investigación del país estuvieron: Juan Bautista Menten, Theodor Wolf, Luigi Sodiro, Luis Heiss, Alberto Claessen, entre otros. Su propuesta educativa estaba enfocada a la formación y calificación de la mano de obra

necesaria para sus grandes obras de infraestructura, entre ellas las vías de comunicación entre la sierra y la costa, las que se requerían para lograr una verdadera integración nacional. Para clarificar este punto, hay que referirse al Decreto de Creación de la Escuela Politécnica Nacional en el cual se aludió al tema del progreso y la felicidad del país, en términos de industrialización y desarrollo tecnológico. Este mismo Decreto señaló la importancia de la construcción de la infraestructura vial para lograr este progreso<sup>9</sup>. Esto se considera muy importante para la consolidación del Estado, debido a que, para coordinar la vida de la sociedad, se requiere que las infraestructuras estatales penetren en el territorio. Es lo que Michael Mann (1997, 90) llama *poder infraestructural*, es decir “la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico”. Las contradicciones del gobierno de García Moreno que se debatía entre el impulso de un estado nacional moderno y la violenta represión de la que fueron víctimas periódicas, imprentas, pensadores, escritores, etc., trajo un gran progreso al país al mismo tiempo que se afianzó el poder de la Iglesia al interior del Estado y, por tanto, al interior de la Universidad. Luego de la muerte de García Moreno, durante la presidencia de Antonio Borrero, entre 1875 y 1876, el Congreso Nacional reabrió la Universidad Central en las mismas condiciones que había funcionado antes de su clausura y se cerró la Escuela Politécnica Nacional.

En 1878, con la llegada de Ignacio de Veintimilla al poder, surgieron nuevos problemas entre el Estado y las universidades, debido al despotismo con el que ejerció la Presidencia. La Ley de Enseñanza Pública, expedida en 1878 y reformada en 1880, en su artículo 55 facultaba al poder ejecutivo a elegir Rector, Vicerrector, tanto de la Universidad Central como de las de Cuenca y Guayaquil, lo cual significó un retroceso para la universidad y sobre todo para la autonomía universitaria. Para 1880, también, se expidió un decreto que “autorizaba al Ejecutivo a destituir de la cátedra a los profesores”, lo cual fue utilizado como cacería política. Este decreto permitió la separación de varios de ellos, lo que fue causa de malestar entre los estudiantes, quienes el 1ro de diciembre de 1880, emitieron una protesta a Veintimilla.

El decreto expedido por las Cámaras Legislativas en 6 de Noviembre, la sanción que le habéis dado y la nota ministerial dirigida á los Profesores de la Universidad el 24 del

---

<sup>9</sup> Esta visión gubernamental requirió de la formación de profesionales que puedan operacionalizar esta propuesta. Esto guarda paralelo con la política de cambio de la Matriz Productiva propuesta durante el gobierno de Rafael Correa, en el cual se habla del desarrollo de la ciencia y la tecnología y su relación con el Buen Vivir.

presente mes, no han podido menos de alarmar á la juventud universitaria, que ha fundado sus más legítimas y nobles esperanzas en el abnegado patriotismo, con que sus sabios y respetables Profesores se habían consagrado á dirigirla por el camino de la ciencia, de ja moral y del verdadero progreso. En efecto, Señor, no podía imaginarse golpe más funesto para la ilustración y el porvenir de la Patria que las disposiciones á que aludimos. Ellas, á más de ser evidentemente antisociales, atacan de una manera directa uno de los más sagrados derechos, como es el de la propiedad, sin el cual no hay ni puede haber estímulo para el trabajo y el adelanto de los pueblos (Universidad Central del Ecuador, 1883, 54).

Aunque los términos de la protesta fueron moderados, los estudiantes que se adscribieron a la misma fueron impedidos de continuar con sus estudios. Lo que esperaba el gobierno es que, frente a esta medida, los estudiantes se humillaran ante el poder y pidieran disculpas públicas por su comunicado. Esta estrategia no dio el resultado esperado por el Presidente; por tal motivo, ordenó que los estudiantes que suscribieron la protesta fueran ultrajados. A raíz de este incidente, la Universidad Central quedó nuevamente paralizada (Malo s/f, 63) hasta la caída de Veintimilla. Para el año de 1883, durante el gobierno provisional de José María de Sarastí y Guevara, se reabre la Universidad Central

Por lo manifestado anteriormente, se puede afirmar que la universidad ecuatoriana, durante el siglo XIX, no fue una institución autónoma pues su accionar se vio supeditado únicamente a los requerimientos del poder dominante. Se debe señalar que la autonomía no implica el rompimiento de las relaciones entre el Estado y la universidad, pues esta es “una relación necesaria pero que no puede someter el trabajo académico, investigativo y de producción de conocimiento a los intereses del último” (Aguilera 2016, 144). Y esta supeditación al poder en los ámbitos: académico, administrativo, financiero, ideológico e incluso físico, fue lo que marcó el ritmo de la universidad ecuatoriana de esta época.

Como se indicó, hubo un periodo de constante inestabilidad e injerencia del poder ejecutivo en su funcionamiento, principalmente durante las presidencias de García Moreno y Veintimilla. Se considera que a pesar que los dos Presidentes ejercieron el poder de manera sumamente autoritaria, lo que afectó la autonomía de la universidad, durante la Presidencia de García Moreno se dieron avances para organizar y modernizar la educación y sobre todo la educación superior. En cambio, el gobierno de Veintimilla no produjo cambios positivos ni en la educación ni en otros aspectos. A esto debe añadirse que, durante la presidencia de García Moreno, la universidad tuvo la posibilidad, al menos por un breve periodo de tiempo, gracias a la Ley de Enseñanza Pública de 1863, de ejercer

legalmente su autonomía en lo referente a la elección de sus autoridades y docentes. Como bien manifiesta Aguilera (2016, 133) el sigloXIX fue el:

escenario de esta disputa entre Universidad y Estado, principalmente reclamando la no interferencia del Estado en los asuntos de la vida universitaria, en sus formas de gobierno y en la toma de decisiones que regulan la vida académica y la producción de conocimiento científico y crítico.

Desde finales del siglo XIX, el país se estaba transformando debido al debilitamiento del poder terrateniente y el boom cacaotero que estaba modificando las estructuras sociales. En este contexto, comienza a expandirse la ideología liberal. Lo que buscaba el proyecto político liberal era la construcción de un nuevo país en el que se rompieran los viejos lazos y se llegara a construir un estado ideal con igualdad de derechos, más justo y democrático.

Este proyecto político, social y económico, se buscó cumplir con la llegada al poder de Eloy Alfaro Delgado. Con la llegada de la ideología liberal al poder, la universidad y su autonomía entran en un nuevo proceso de transformación. La revolución liberal buscaba lograr una serie de rupturas y cambios con el proyecto anterior. El sistema y modelo educativo, propuesto por Alfaro y los liberales, buscaba retomar de alguna manera el ideal de una educación anticlerical que difundiera las ideas y valores liberales (educación en y para la libertad o autodeterminación racional de la persona), la misma que ya había sido propuesta en los albores de la independencia un siglo antes. La reforma de la universidad ecuatoriana, al igual que otros niveles educativos era necesaria porque “heredada del régimen colonial no guardaba correspondencia alguna con las nuevas exigencias del desarrollo, que demandaba no sólo otro tipo de formaciones, sino una apertura liberal a las ciencias y una ampliación del acceso de las nuevas y amplias capas medias a la educación” (Moncayo en Aboites 2008, 20).

El Estado dejó de ser confesional y se transformó en un estado laico. Lo que proponía el proyecto liberal en un inicio no era la ruptura con la Iglesia, sino lograr que esta aceptara las reformas liberales que se estaban proponiendo; lamentablemente esto no fue posible debido a la férrea oposición de esta al proyecto liberal. En estas circunstancias, no se pudo arrebatar de manera inmediata todo el poder que estaba en manos de las fuerzas tradicionales, principalmente de la Iglesia que tenía el control del área educativa; si bien, desde el comienzo, trató de sustraer de las comunidades religiosas la dirección de universidades, colegios y escuelas; sin embargo, los métodos, textos, reglamentos y contenidos que se siguieron dictando y usando no fueron otros que los

elaborados por las órdenes religiosas, particularmente por los Hermanos Cristianos y los Jesuitas (Paladines 1996, 78).

En la Ley de Enseñanza Pública de 1900, se eliminó la facultad de Teología de la universidad. También se eliminaron, para todas las facultades, las cátedras de derecho canónico y eclesiástico. En esta ley, aunque se dio la potestad a la Junta administrativa de la universidad de elaborar su reglamento interior, este debía ser aprobado por el Consejo General de Instrucción Pública, presidido por el Ministro de Instrucción Pública. También se estableció en el artículo 74 que “Los Rectores serán elegidos por el Congreso, y los Vicerrectores por una Junta de doctores que se reunirán en los respectivos establecimientos, para verificar la elección en el tiempo y forma que lo determinen los respectivos reglamentos”. El Estado tuvo la potestad de nombrar y destituir al rector de las universidades, con lo que les resultó fácil mantener el control sobre ella. Entre las funciones del Consejo General de Instrucción Pública, estuvo nombrar interinamente a los docentes de las facultades mientras puedan elegirse mediante oposición.

Aunque se propugnó una educación en y para la libertad, la universidad no poseía autonomía para nombrar a sus autoridades, aprobar sus reglamentos y, mucho menos, había libertad de cátedra o en otros aspectos de la vida universitaria, como se hubiera esperado. Durante esta época, se trató no solo que el Estado rompa con el poder eclesiástico para modernizar al país y la educación, sino también involucró reflexionar acerca del papel que debía cumplir la universidad en la sociedad de principios del siglo XX, reflexión que no se dio desde la universidad, como se hubiera deseado, sino desde el Estado, que controló cada aspecto de la vida de esta institución.

Para su segunda presidencia, Alfaro volvió a expedir una Ley de Enseñanza Pública (EC 1907) en la que se mantuvo la esencia de la Ley de 1900 con algunas modificaciones. Así se estableció entre las facultades del Consejo de Instrucción Pública el “Elegir á los profesores de las facultades Universitarias y de los Colegios de enseñanza secundaria, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley” (EC 1907, art. 116); es decir, ya no nombraba únicamente a los profesores interinos sino a todos los profesores de las facultades de acuerdo a lo establecido en la ley. El Rector siguió siendo elegido por el Congreso, elección que deberá realizarse de una terna que presente la Junta de Profesores de la Universidad.

Para 1912, se emitió una nueva ley en la que se crea la “Facultad de Ciencias Politécnicas y de Aplicación, la misma que sería establecida por el ejecutivo con la amplitud y preferencia que juzgue convenientes” (EC 1912, art. 123). Con esta última,

lo que se buscaba era suplir el vacío que había dejado el cierre de la Escuela Politécnica Nacional en lo referente a la enseñanza de las ciencias. Respecto al tema de la elección del gobierno universitario, se siguió manteniendo lo dispuesto en la Ley de 1907 para la elección de rector de la Universidad.

Esta primera década del siglo XX implicó para el Ecuador una profunda injerencia del Estado que, aunque de tendencia liberal, estableció una legislación, en el área educativa, que le permitía intervenir fuertemente al interior de las universidades para controlar el pensamiento que se originaba en ella, así como para la creación o eliminación de facultades y en la elección de Rectores y docentes. A esto se debe añadir que el 25 de abril de 1907, ante los reclamos de los estudiantes (pertenecientes al Club Universitario) para que se permita la libertad de sufragio, por orden de Alfaro, fueron reprimidos por la fuerza pública dando resultado varios manifestantes muertos (La Hora, 2007). Este hecho debe considerarse de especial interés pues los gobiernos de tendencia más conservadora, como el de García Moreno, habían permitido a la universidad, aunque sea de manera limitada, el ejercicio de la autonomía, la que no se permitió durante los gobiernos liberales. Se puede entender esta aparente contradicción pues los gobiernos liberales suelen promover el modelo napoleónico de Universidad, que supone un fuerte control estatal sobre la institución y por ende se restringe el ejercicio de su autonomía.

Se debe destacar, que esta década marcó una transformación importante en la autonomía universitaria pues esta ya no se entiende en la relación de la Universidad con la Iglesia y el Estado sino únicamente en relación al Estado. Esto debido no solo a la separación de los dos poderes, sino porque no se permitió a la Iglesia mantener o crear instituciones educativas de ningún nivel dentro del territorio nacional. Pese a ello, se siguieron manteniendo otros poderes locales o regionales con los cuales la universidad ecuatoriana se siguió interrelacionando interna y externamente y que afectaron en mayor o menor medida lo que se entendió por autonomía universitaria.

### **1.3. El movimiento de Córdoba y su influencia en Ecuador**

En el siglo XX, el modelo universitario que mantenía rezagos de su herencia colonial sufrió una ruptura muy grande. Se replanteó, desde el mismo interior de las universidades, una nueva concepción de autonomía y un cambio de rumbo de la universidad. Esta ruptura tuvo su origen en Argentina y fue conocida como el Movimiento de Córdoba (1918), el mismo que dio lugar a cambios fundamentales en la

universidad latinoamericana. Su influencia se extendió por toda Latinoamérica promoviendo “una reforma profunda de las universidades de esta región del mundo, en las que hasta entonces sobrevivían resabios coloniales incrustados en el modelo francés o napoleónico que las nacientes repúblicas hispanoamericanas adoptaron al momento de producirse la Independencia.” (Tunnermann en Aboites, Gentili y Sader 2008,16). Este Movimiento modificaría la relación de la Universidad con los poderes externos e internos a ella, por ende, también se transformaría la concepción de la autonomía.

El movimiento de Córdoba (Argentina, 1918), conocido como la Primera Reforma de la Educación en América Latina, fue una lucha de la universidad contra las oligarquías terratenientes conservadoras y la visión clerical del mundo. “La Reforma de 1918 determinó que el gobierno de las casas de estudios quedase en manos de los protagonistas de la vida académica: sus profesores y sus estudiantes y, en algunos casos, también de los graduados”. Con “la democratización del gobierno, pero también del acceso al profesorado, posibilitó un proceso de modernización de las estructuras curriculares y los planes de estudio.” (Buchbinder 2006,3).

Para entender este movimiento, es necesario contextualizar este movimiento frente a otros procesos internos y externos que se estaban dando en aquella época. En lo externo, este movimiento se dio dentro de la coyuntura histórica de otros hechos de relevancia mundial como la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la Revolución Mexicana y fundamentalmente el naciente intervencionismo del “imperialismo yanqui” en la política continental, justificado en la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto promovido por Theodore Roosevelt el año 1904. Con esta doctrina, los Estados Unidos justificaban sus intrusiones en los gobiernos de los países de Latinoamérica, cuando los intereses y propiedades de ese país o sus empresas consideraban que están en riesgo inminente. La Gran Guerra y las revoluciones señaladas influyeron en cambios geopolíticos como el desplazamiento de la hegemonía europea hacia la hegemonía norteamericana, lo que abrió nuevas visiones y valoraciones sobre el futuro del continente en las clases sociales que comenzaron a surgir. (Acevedo Tarazona 2010, 1)

En lo interno, las migraciones europeas de principios del siglo XX hacia Argentina dieron lugar a una acelerada urbanización y a la creación de nuevas necesidades como la de educación superior dentro de una nueva estructura en la organización del Estado. Por otra parte, el proceso de industrialización trajo aparejado la irrupción de una clase obrera organizada, con ideas socialistas y anarquistas importadas de Europa y con reivindicaciones pendientes en la vida argentina. También, la clase media urbana, nutrida

por las migraciones europeas y el pensamiento liberal, fue la fuente energética de la sociedad argentina, promotora de las reformas en la universidad, tradicionalmente en manos de la oligarquía terrateniente y el clero, ideológicamente anclados en el pasado y sin ninguna disposición para renunciar a sus privilegios (Ibíd. 2-3).

El movimiento de Córdoba tiene su origen en los movimientos estudiantiles que, desde los inicios de las universidades, habían venido gestándose al interior de las mismas y que desde finales del siglo XIX intentaban hacer escuchar su voz de protesta frente al estancamiento de las universidades, principalmente, en lo referente a temas de democratización y docencia. Todo esto se daba porque las universidades argentinas y latinoamericanas mantenían aún los rezagos de una universidad colonial sumamente rígida y estancada en sus tradiciones más rancias. Se mantenía, entre otras cosas, un sistema profundamente elitista en el cual muchas de las cátedras mantenían un carácter vitalicio y hereditario. Entre este grupo de élite estaban los “doctores” que imponían las ideas que debían reinar al interior de las universidades. Este grupo tenía un gran poder de decisión sobre las cátedras, los reglamentos, los estatutos e, incluso, podía designar de entre sus miembros y allegados a las autoridades que dirigirían la universidad e, incluso, hasta el Estado (Bermann, 1946). Como se había manifestado anteriormente, este problema estaba generalizado al interior de las universidades latinoamericanas, pero en ningún lugar se revelaba más claramente que en la Universidad de Córdoba.

El contexto en el que se desarrolló el Movimiento de Córdoba no pudo ser mejor. Aunque el movimiento estudiantil se había comenzado a organizar a finales del siglo XIX, no habían podido eliminar, del interior de las universidades, al poder oligárquico que manejaba a su antojo los destinos de la república. Sin embargo, en 1916, había asumido el poder Hipólito Yrigoyen, en cuyo mandato finalizaron 42 años del gobierno conservador del Partido Autonomista Nacional. El gobierno de Yrigoyen se caracterizó por extender los derechos hacia las clases populares y medias. Esta política permitió que el movimiento estudiantil argentino tome nuevas fuerzas.

Según Gabriel del Mazo (1957,5) quien fue uno de los dirigentes del Movimiento Estudiantil Argentino:

Desde los comienzos del conflicto con las autoridades de la Universidad, que fue en lo inmediato una protesta por su estado de atraso espiritual, docente y científico y por su gobierno oligárquico, los estudiantes buscaron, no un correctivo momentáneo a esos males sino una reorganización fundamental, mediante el establecimiento de instituciones que constituyesen una garantía permanente para la eficacia docente de la Universidad y su constante renuevo.

La chispa que encendió la movilización estudiantil fue una reforma al Reglamento de la Facultad de Medicina en 1917. Se eliminó el internado en el hospital universitario (Bermann 1946, 87), lo que perjudicó el sistema de prácticas que debían desarrollar los estudiantes de Medicina.

La respuesta de los estudiantes ante este hecho quedó expresada en un memorial que elevaron al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, cuestionando duramente el régimen docente vigente en la Facultad y la supresión del internado. Además, publicaron un manifiesto para que los estudiantes de medicina no acepten puestos de practicantes en el Hospital de Clínicas. Las autoridades de la institución no dieron solución (Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología 2017)

A este hecho se añadió la “Ordenanza de los Decanos”, en la cual se modificó las reglas sobre el porcentaje de asistencia a clases, el número de asignaturas que podían “arrastrar” los alumnos para poder matricularse en los siguientes años y el número de asignaturas que se debían aprobar anualmente y que afectaban principalmente a los estudiantes de las ingenierías, todo lo cual, caldearía los ánimos de los estudiantes. Como respuesta, los estudiantes se declararon en huelga. Su pedido fue la renuncia de las autoridades, la reforma de los estatutos de la universidad para, entre otros objetivos, democratizar el gobierno universitario a través de la incorporación de docentes y estudiantes en el gobierno universitario. La reacción autoritaria a este conflicto fue la represión de los estudiantes y clausura de la universidad con la finalidad de debilitar la huelga y por ende acallar los pedidos de reforma por parte de los estudiantes. Esta medida, en lugar de ser una salida al conflicto, lo profundizó y, frente la inflexibilidad de las autoridades universitarias, los estudiantes solicitaron la intervención del gobierno. El 11 de abril de 1918, el gobierno de Yrigoyen, decretó la intervención de la universidad, poniendo frente a ella a José Nicolás Matienzo, un destacado abogado constitucionalista, que ocupaba el cargo de Procurador General de la Nación. A través de esta intervención se logró que se destituyan a las autoridades y se declaren vacantes los cargos tanto del Rector como de los Decanos. Con este decreto se supuso se iban a tranquilizar los ánimos de los estudiantes cordobeses.

La elección de un rector de una línea más liberal era de interés de los estudiantes, pues esto permitiría la tan ansiada reforma. La candidatura que se apoyaba era la del Dr. Enrique Martínez Paz y para ello habían establecido alianzas con los profesores más liberales. Sin embargo:

Los profesores liberales no habían sido capaces de resistir la presión ejercida por el fuerte aparato clerical. Pero la reforma no había concluido: por el contrario, recién comenzaba. Lo que si había concluido era la débil alianza que los estudiantes habían entablado con los profesores liberales de Córdoba para lograr una modificación de los estatutos que, en primer lugar, satisfacían a los mismos profesores, marginados por la camarilla que controlaba las academias (Portantiero 1978, 39).

La elección de Antonio Nores, que representaba una línea ultraconservadora (*Corda Frates*)<sup>10</sup>, como nuevo rector, se añadió a la larga lista de desaires a los pedidos de los estudiantes. Es así como el 15 de Junio de 1918, los estudiantes expulsan al Rector recién electo, se toman la el Salón de Actos y se declara la huelga general, la misma que quedaría registrada en el libro de actas y contaría con las firmas de respaldo de más de 1000 estudiantes: *“La asamblea de todos los estudiantes de la universidad de Córdoba declara la huelga general. Junio 15 de 1918”*. Tal era el ánimo que se respiraba en Córdoba que por la mente del nuevo Rector electo cruzó la idea de masacrar a los estudiantes para no acoger los pedidos de renuncia y terminar con la huelga. Frente a esta situación, los estudiantes estaban dispuestos a dejarse matar antes que retroceder en su posición y perder la oportunidad de reformar la universidad (Trenado 2018). El impacto que tuvo la huelga de los estudiantes de la Universidad de Córdoba fue tal que fueron apoyados en sus pedidos con una huelga general de todos los estudiantes universitarios de Argentina.

Deodoro Roca, uno de los líderes de la revuelta, publicaría en la Gaceta Estudiantil el “Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba”, el que inicia de la siguiente manera: “La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica”. Este Manifiesto enuncia todos los males que la universidad había venido acarreado desde hace siglos y exhorta al cambio inmediato de la universidad para que responda a su tiempo y su misión.

La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa.

La juventud universitaria de Córdoba, por intermedio de su federación, saluda a los compañeros de la América toda y les incita a colaborar en la obra de libertad que inicia. (Manifiesto Estudiantil de Córdoba 1918)

---

<sup>10</sup> “Logia de aristócratas, conservadores y ultracatólicos, ostentaba cargos de poder político en la provincia y en la Universidad Nacional de Córdoba”. En palabras de Franco Mir “eran férreos defensores del statu quo, monástico y anticientífico, que ataba a nuestra Universidad al pasado”. (Mir, 2018)

Fundamentalmente, se puede decir que el Movimiento de Córdoba tuvo un origen estudiantil, una autodocencia de planteamientos y aspiraciones que buscaban una respuesta.

El concepto de autonomía que se propugnaba implicaba liberarse de la influencia de la Iglesia, de las oligarquías criollas y luego del control del Estado. “El manifiesto de 1918 buscaba precisamente apuntalar el espíritu científico, pero ya no en el marco de unas condiciones anacrónicas sino en el de una nueva democracia universitaria” (Acevedo Tarazona y Samancá 2011,2); en otras palabras, lo que se buscaba era la sustitución de la visión conservadora y clerical dominante por una visión liberal y laica. Por lo tanto, la reforma no se quedó dentro de los límites de la universidad, sino que involucró también la transformación estructural hacia un Estado democrático a través de la agitación social. Pues una verdadera autonomía universitaria involucra que la universidad piense y actúe sobre los proyectos que como sociedad se plantea construir.

El conflicto no tuvo una salida fácil, se requeriría la intervención directa del Ministro de Instrucción Pública en la Universidad para que pudiera llegar a su fin. Muchos de los docentes de línea conservadora presentaron sus renuncias, lo que se avizó como el advenimiento de una nueva universidad. Es así que se reformaron los estatutos de la universidad y en ellos se recogieron los pedidos estudiantiles

Estos pedidos buscaron, entre otros, eliminar el sistema autocrático y oligárquico con el que había funcionado la universidad. Se buscó una universidad que en su interior reflejara los principios democráticos y liberales que estaban soplando en toda América y que, sobre todo, deje de ser una institución estancada, confinada y elitista para abrirse a la sociedad, a los cambios científicos y tecnológicos que se estaban dando en el mundo. La reforma giró alrededor del concepto de autonomía propuesto por los estudiantes de Córdoba, el mismo que se refería principalmente al derecho de elegir libremente sus propias autoridades, la libertad de cátedra, la designación de profesores mediante concurso, disponer su propio modelo de gobierno, elaborar sus propios planes de estudio, planificar su propio presupuesto y tener sus propias fuentes de financiamiento; luego se agregó la inviolabilidad de los predios universitarios. Por ende, la concepción de autonomía que se propuso en Córdoba, no solo se refería a la autonomía externa, en la relación de la Universidad con la Iglesia y el Estado (o gobierno), sino también una autonomía interna, en la relación entre los distintos actores que conformaban la universidad. En otras palabras, se quería una universidad cuyo liderazgo fuera ejercido

desde la universidad y no desde el gobierno y no solo por sus autoridades sino también por sus estudiantes, docentes y graduados, en una relación horizontal y no vertical.

Los meses siguientes a esta reforma, los estudiantes de Buenos Aires y La Plata que se unieron a los pedidos realizados en Córdoba también vieron reflejados en sus estatutos los principios básicos de la reforma, principalmente en lo referente a la participación estudiantil en el cogobierno universitario. Como se manifestó anteriormente, estas reformas pudieron plasmarse legalmente por el apoyo del gobierno radical de Hipólito Yrigoyen que fue el que propició el sufragio universal, el acceso a la vida institucional de nuevos grupos sociales y los planteamientos de cambio de los estudiantes universitarios.

La Reforma de Córdoba impactó a nuestra América no sólo por los cambios intramuros que introdujo sino por sus proyecciones sociales. Gracias a ella las universidades dejaron de ser “virreinos del espíritu”, claustros cerrados al servicio de las oligarquías terratenientes, a los gobiernos autocráticos y al clero (García de Paredes 2008, 47).

La autonomía universitaria y el apareamiento de la conciencia crítica fueron la base del desarrollo de las universidades de Latinoamérica e, incluso, de la legislación de los países que han incorporado aspectos como el cogobierno, la elección de sus propias autoridades, la libertad de cátedra, entre otras. Gabriel del Mazo en 1955 (en Tunnermann, 2008b,90-91) manifestó:

La soberanía de la Universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía. En un Estado Democrático la autonomía universitaria sólo se legitima en la integración de la Universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universalidad de la ciudadanía interna.

El cogobierno universitario guarda relación con la autonomía universitaria, pues, para el que una institución pueda ser autónoma y, por ende, darse sus propias normas para su administración, es necesaria la participación de todos los actores que forman parte de la universidad en el gobierno universitario. O sea, era una forma de darse una autoridad auténticamente universitaria. Situación que no se estaba dando por ser la universidad una institución profundamente jerárquica y elitista. Así, la universidad podía declararse autónoma ante el Estado, pero en su interior ser una institución fuertemente politizada y jerárquica. Aunque el tema de la participación estudiantil fue uno de los reclamos más fuertes de Córdoba, este no llegó a darse hasta bien entrado el siglo XX.

Sobre los dos elementos que mayor importancia para el movimiento de Córdoba, el cogobierno y la libertad de cátedra, se puede decir que el cogobierno consiste en la

participación activa de profesores, estudiantes y graduados en la toma de decisiones para asegurar la buena marcha institucional, como una forma de democratizar la gobernanza de la universidad y de constituir la República de los Estudiantes, en que la soberanía radica en el claustro pleno.

La libertad de cátedra es una forma de libertad de pensamiento, es el derecho que tienen los docentes para buscar la verdad, para lo cual deben tener un amplio campo y las facilidades para investigar, enseñar de acuerdo a su mejor criterio dentro del marco de la ética, sin coacciones ni censuras previas, los conocimientos científicos, técnicos, culturales o artísticos. Para García de Enterría (1988, 5), este aspecto cobra importancia para la universidad pues “la autonomía universitaria hace, pues, referencia inicial a la autonomía crítica y enseñante del docente, sine qua non. Pero, establecido lo cual, es evidente que esa libertad crítica y enseñante requerirá un respaldo institucional concreto que las haga posibles”. Y cuando se dice respaldo institucional se refiere no solo al respaldo desde el Estado sino también desde las mismas autoridades universitarias.

Conciliando los dos elementos, se puede decir que en la libertad de cátedra solo puede generarse dentro de un ambiente de cogobierno democrático que propicie participación directa y activa de todos los estamentos de la institución. A esto se debe añadir que la gestión institucional debe desarrollarse en un ambiente donde las relaciones sean más horizontales y menos verticales, pues como manifiesta Bourdieu (2008, 31):

Al igual que el campo social tomado en su conjunto, el campo universitario es el sitio de una lucha de clases que, trabajando para conservar o para transformar el estado de la relación de fuerza entre los diferentes criterios y entre los diferentes poderes que ellas señalan, contribuye a hacer la división de clases de modo tal que pueda ser captada objetivamente en un momento dado del tiempo.

Además, se considera necesaria, para una efectiva vivencia de esta autonomía interna, el diálogo intergeneracional e intercultural que permite a la institución en su conjunto renovarse y transitar al ritmo de los tiempos, dando lugar a que la democracia ingrese a las aulas. Esto en lo conceptual, pero, desde una visión más amplia, podemos manifestar que, aunque cambió la forma de gobierno de las universidades, no se llegó a una transformación estructural del modelo napoleónico en el que estaban basadas las cátedras, lo que más tarde redundaría en un escaso aporte científico y tecnológico de la misma y que sería la tónica de la región; para ilustrar lo dicho con un ejemplo, solamente se han entregado cinco premios nobel a científicos en Latinoamérica, de los cuales, tres de ellos son de Argentina.

No se puede negar, sin embargo, la importancia, de este movimiento para construir un modelo democrático de universidad con identidad propia, aunque según indica Tunnermann (1998b) hay muchos temas que quedaron pendientes y otros que no dieron los resultados esperados:

- El cogobierno paritario que coloca la administración institucional en manos de los estudiantes ha provocado fuertes críticas por parte de varios actores debido a la politización que ha provocado el estancamiento de ciertas innovaciones y el facilismo.
- La asistencia libre no tuvo el resultado esperado de permitir el acceso a estudiantes de sectores populares por su situación de marginación social y de acceso a los niveles estudiantiles previos.
- La enseñanza libre también tuvo buenos propósitos como una forma de enriquecer las cátedras en varios aspectos, pero no tuvo los resultados esperados porque se requería una dedicación exclusiva y profesional a la universidad.

El Movimiento de Córdoba, desde sus inicios, no se centró en ser un movimiento local sino se le da un sentido americano, como manifestó Gabriel del Mazo (1968). Es por este motivo que los documentos iniciales del movimiento están dirigidos a “los hombres libres de Sudamérica”. A pesar de su poder de difusión y del impacto que ocasionó, no tuvo efectos inmediatos en la mayoría de los países, sino más bien llevó a un proceso gradual que se consolidaría poco a poco. Y es así que el resto de universidades argentinas y latinoamericanas fueron progresivamente tomando para sí los principios fundamentales de la reforma. Consecuentemente, comenzaron a unirse a los pedidos de reforma los estudiantes de Perú (1919), Chile (1920), México (1921), Uruguay (1921), entre otros (Del Mazo, 1968). La difusión de los planteamientos de Córdoba se dio a través de convenciones, encuentros, congresos y convenios firmados entre los estudiantes argentinos y otros del resto de América. Los aires de Córdoba no perdieron su fuerza en América Latina durante más de medio siglo y se tradujeron en el cambio del concepto de autonomía y por ende en la concepción de la Universidad, ya no como un espacio confinado y encerrado en sí mismo, sino como un ente de transformación social. “Hacia finales de los treinta y en los cuarenta del siglo XX, casi todos los países reconocían a la universidad estatal la *autonomía académica*, para nombrar y remover personal, definir planes y programas de estudio y emitir títulos y certificados.” (Stolowicz 2005, 141). La reforma de Córdoba alcanzó la democratización de la universidad, pero no logró sacudirse

del modelo napoleónico ni esa democratización pudo proyectarse a la sociedad en su conjunto.

Este movimiento influyó notablemente la educación superior ecuatoriana y sus dinámicas tanto dentro de la universidad como en su relación con la sociedad. Sería la universidad de Guayaquil la primera en tomar los principios de Córdoba referentes a la libertad de cátedra y a la autonomía, impulsado por los docentes y estudiantes liberales de izquierda de la universidad (PUCE 2011, 99). “En 1918, se permite que los estudiantes participen a través de un delegado en las elecciones de cada facultad. De la misma manera, en la Universidad Central se estableció para 1920 un Consejo de Extensión Universitaria para desarrollar programas culturales de extensión que se llamarían Universidad Popular” (Pacheco en PUCE, 21). En 1921, la Universidad Central hace efectivo el cogobierno estudiantil con 1/3 de la participación en relación al número de profesores de todos los cuerpos colegiados” (Malo s/f: 31). Para el año siguiente, se estableció el principio de la libertad de cátedra para los docentes universitarios, con lo cual se hace efectiva la autonomía interna en las universidades.

El 9 de julio de 1925, estalla en el Ecuador, la Revolución Juliana, liderada por un grupo jóvenes oficiales del ejército llamado “Liga Militar”, el mismo que, como indica Ogaz (2015, 58), se constituyó en “un intento de la fracción industrial por imponer una modernización estatal que favorezca un proceso de industrialización”. Junto al ejército y la fracción industrial se encontraba la clase media socialista que con sus ideales buscó darle un sentido social a esta revolución.

Aunque el proyecto liderado por la Revolución Juliana, no pudo consolidarse, por los desacuerdos entre los miembros de la alianza, la universidad ecuatoriana pudo lograr su autonomía, al menos en el plano legal. El 17 de octubre 1925, el Decreto de Enseñanza Superior<sup>11</sup> que “estaba orientada a lograr que las Universidades ecuatorianas sirvieran más eficientemente a los requerimientos de una sociedad que se modernizaba” (Arellano en BCE 1988, 27), en su artículo dos establece “Reconócese la autonomía de las Universidades de la República, en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente Decreto”. Otro de los puntos que se añadió en el Decreto es la facultad del Consejo Universitario de Artículo 11, “a) Dictar los estatutos por los cuales debe regirse la universidad” y h) “dictar Reglamentos generales para el buen régimen didáctico y administrativo de la institución”. El Estatuto universitario para su vigencia

---

<sup>11</sup> El mismo que puede considerarse la primera Ley de Educación Superior

debía ser sancionado por el Ministerio del ramo para su aplicación, es decir este requería de la aprobación del ente gubernamental.

Es importante señalar que la universidad ecuatoriana obtuvo legalmente su autonomía no durante un gobierno democrático sino durante una dictadura militar, gracias a la influencia del pensamiento socialista en el gobierno. Hay que añadir a esto, la efectiva intervención de tres notables médicos ecuatorianos en pro de la autonomía universitaria: Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, Dr. Emiliano J. Crespo, el Sr. Carlos Andrade Marín representantes de las universidades de Guayaquil, Cuenca y Quito respectivamente.

Como nos dice Caamaño (2010,105) “La autonomía universitaria no inicia ni se agota con su expresión y reconocimiento jurídico en la Carta Magna” y obviamente tampoco en su reconocimiento a través de otras leyes que rigen su funcionamiento. Y es por eso que, a pesar de las declaraciones de esta legislación, la autonomía de la universidad no limitó la injerencia del Estado al interior de las universidades, pues el Estado mantuvo las atribuciones para reorganizar e incluso clausurar a los establecimientos que no se apegaran a lo establecido desde el gobierno. En Ecuador, no podemos olvidar

la clausura de la Universidad de Cuenca en 1934 por el Presidente José María Velasco Ibarra, la masacre de Portoviejo y Guayaquil con la muerte de 1000 estudiantes y obreros entre 1956 y 1960, bajo el Gobierno de Ponce Enríquez; la muerte del líder estudiantil Milton Reyes en 1970 y otras clausuras de la Universidad Central (Pazos 2015,19).

Lo anterior permite visualizar cómo, a pesar de “los vientos de cambio soplaban en Latinoamérica y llevaron a la ruptura con el concepto decimonónico de la vida universitaria y de la autonomía, plantearon la separación radical entre la Universidad y el Estado” (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2008,34); la universidad, aunque autónoma, no es soberana. “Las universidades en ejercicio de su autonomía gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidas a la soberanía estatal” (Faz Govea 1). En otras palabras, la universidad depende en una u otra medida del Estado para su existencia legal, aunque el origen de la universidad haya sido anterior a este.

En los siguientes años, la universidad ecuatoriana tuvo una serie de transformaciones. Los pedidos de democratización del ingreso a las universidades, surgidas en Córdoba y luego replicadas en los diferentes países por los estudiantes, permitió el crecimiento de la demanda de matrícula universitaria, así como de una oferta educativa más variada.

#### **1.4. Entre la CEPAL y el autoritarismo de Velasco Ibarra**

Desde los años 30s, la política ecuatoriana estuvo marcada por el liderazgo de Velasco Ibarra, quien gobernó en país en cinco ocasiones tanto como presidente como dictador hasta su caída en 1971. Velasco Ibarra había estudiado Derecho dentro y fuera del país, obteniendo su título en leyes en la Universidad Central del Ecuador. En esta misma institución educativa había ejercido la docencia, por lo que conocía de cerca la realidad de la universidad ecuatoriana de principios de siglo.

Su primera presidencia fue un triunfo rotundo sobre sus demás contrincantes. El objetivo de su proyecto político era la transformación del Estado para volverlo moderno y eficiente. Por este motivo, inició un fuerte control de las oficinas y empleados públicos. Lamentablemente, muchos de los antiguos funcionarios fueron reemplazados por gente inexperta, lo cual, por un lado, no permitió la ansiada modernización y por otro ocasionó el rechazo de la gente.

Tanto en esta como sus siguientes presidencias, Velasco Ibarra tuvo conflictos permanentes con la sociedad civil y con los estudiantes universitarios. Esta animosidad presidencial originó, en más de una ocasión, el cierre de las universidades ecuatorianas. En 1934, el Presidente, ordenó la clausura de la Universidad Central porque, a su parecer, no cumplía con la misión de servicio educativo y los valores éticos que debía promover la universidad, pues su accionar estaba politizado. Dicha clausura se originó en la difusión, desde los años 20s, del pensamiento socialista y comunista que tenía como una de sus banderas de lucha el reconocimiento legal de la autonomía universitaria que “había ganado terreno al interior las instituciones universitarias y se convirtió en un elemento importante para triunfar en cualquier elección universitaria” (Arellano en BCE 1988,27). Para el Presidente Velasco, la educación no solo implicaba la formación de profesionales que aporten al desarrollo nacional, sino también involucraba la formación de un hombre y un profesional al que lo motiven los valores éticos y morales.

Los enfrentamientos entre el gobierno y las universidades fueron ocasionados, entre otros, por el interés que tenían las universidades ampliar el reconocimiento legal de su autonomía, así como limitar la injerencia del Estado al interior de ella y lograr un verdadero gobierno propio.

La autonomía universitaria es uno de los temas más sensibles para la universidad, en el marco de las relaciones que ella mantiene con los demás actores sociales. En el mundo

académico, considerado por muchos como el "tercer sector", este cuidado por preservar, e incluso defender, el carácter autónomo de la universidad ha sido tarea constante a lo largo de su historia y para cada momento, ante diversos actores que han aplicado fórmulas de intervención también distintas, al igual que los argumentos esgrimidos, pero con la constante de limitar las posibilidades de la acción universitaria buscando subordinaria a fines que le son ajenos (Tunnermann 2007,80).

Se buscó evitar que el poder ejecutivo siga designando los consejos universitarios y que intervenga en la designación de autoridades y docentes dentro de la universidad. Con este criterio, la universidad ecuatoriana demandaba la vivencia efectiva de su autonomía, pues, aunque establecida por ley, no era respetada. En otras palabras, la universidad ecuatoriana de la primera mitad del siglo XX, aunque legalmente gozaba de libertad, en la práctica aún no era autónoma, por lo cual la lucha por la vivencia de la autonomía fue una constante de los movimientos estudiantiles durante todo este siglo.

Una característica del gobierno de Velasco Ibarra fue suavizar la relación del Estado con la Iglesia, lo que permitió, en los años posteriores a su primer mandato, restablecer la educación religiosa en el Ecuador, como alternativa a la educación laica:

Durante sus mandatos Velasco mantuvo la estructura del Estado laico, pero practicó tolerancia con la Iglesia. Se había formado en la tradición católica, pero había recibido también influencia de las nuevas corrientes. Desarrolló por ello una propuesta ideológica que trató de conciliar el liberalismo con el catolicismo. Así justificó su acción política y dio un contenido diverso al laicismo. Velasco Ibarra y el velasquismo se vieron enfrentados frecuentemente con los sectores intelectuales, maestros y estudiantes que defendían las posturas más radicales del laicismo (Ayala 1996, 22).

Durante los años 30, el socialismo fue tomando fuerza en la educación superior y “los institutos superiores, controlados por la izquierda se convirtieron en grupos de agitación para los sucesivos gobiernos” (Arellano en Malo, 1988, 28). Se puede observar que, aunque la universidad reclamaba ser autónoma frente al poder del Estado, había fuerzas políticas nacionales e internacionales que, desde su interior, limitaban su autonomía. Se puede afirmar que algunos grupos políticos buscaron que la universidad, a través de sus cátedras, se volviera un centro de adiestramiento o adoctrinamiento político, lo cual violentaba el principio de autonomía. Como lo sostiene García de Erretería, “la figura esencial de la Universidad no existe allí donde se trate sólo de centros de adoctrinamiento o de formación en una doctrina definida y cerrada de una vez por todas” (García de Erretería s/f: 4), independientemente del tipo de doctrina que sea.

Un hecho importante a destacar en esta época es que, a pesar de las luchas internas y externas a la universidad por la autonomía, había una alta calidad de los estudios que se daban en las universidades públicas ecuatorianas. El año de 1930, el equipo de la

Universidad de Guayaquil conformado, entre otros, por Leopoldo Benítez Vinueza y Antonio Parra Velasco venció en un debate al equipo de la Universidad de Yale (Pacheco, 2011, 102).

El 28 de febrero de 1935. Velasco Ibarra ordena la reapertura de la Escuela Politécnica Nacional (EPN). Esta acción, según Espinosa (en Pacheco 2011,70), puede haber sido influenciada por algunos factores, como el conflicto con las universidades existentes que propició al Presidente a la depuración interna de las mismas, a la necesidad de establecer un nuevo tipo de universidad y, por una cuestión personal, pues su padre fue estudiante de la EPN que obtuvo el título de Agrimensor (Topógrafo) en el año de 1875 y de Ingeniero Civil en 1880. Para la reapertura de la Politécnica Nacional, el Presidente, siguiendo el ejemplo de algunos de sus antecesores, trajo profesores alemanes y suizos para diferentes cátedras<sup>12</sup>. Esto daría lugar a la “formación de técnicos para la defensa nacional y el desarrollo de la Empresa del Estado”, tal como señaló el Ing. Max Foster en su discurso inaugural. Dos años después de la caída de Velasco Ibarra, en 1937, a pesar de los aportes científicos que había logrado la Escuela Politécnica Nacional, fue cerrada por el Presidente Federico Páez. Las carreras de esta institución fueron absorbidas por la Universidad Central.

El 7 de junio de 1937, se expidió una nueva Ley de Educación Superior que, en su artículo 2, estableció la autonomía universitaria en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo. A través de esta Ley, también, se rechazó la injerencia y participación de estudiantes y profesores en pro de cualquier bandera política:

Art. 5º. - La Universidad es extraña a las agitaciones de las banderas políticas y reprueba toda participación individual o colectiva, de profesores y alumnos que invoquen su situación universitaria para su injerencia (sic) en esas actividades” (EC 1937, art. 2).

Con esto, al menos en el plano netamente legal, la universidad se concebía como una institución autónoma, que, aunque no ajena a lo que sucede fuera de sus muros no podía responder únicamente a los intereses del Estado sino también de cualquier fuerza o partido político. Menos de un año después, (1938) se expidió una nueva Ley en la que se mantuvo lo referido en la Ley anterior en lo concerniente a la autonomía universitaria:

El 14 de septiembre de 1937, se restablecieron oficialmente las relaciones entre el gobierno ecuatoriano y la Santa Sede, a través de la firma del Modus Vivendi. Con esto

---

<sup>12</sup> Esta tendencia de traer profesores desde el extranjero para la reforma de las universidades, se ha mantenido desde el nacimiento del Ecuador hasta nuestros días.

entre otros, se restituyó, luego de casi cuatro décadas, la potestad de la Iglesia de mantener planteles educativos. Así en su artículo 2 se estableció lo siguiente:

Art. 2.- El Gobierno del Ecuador garantiza en la República la libertad de enseñanza. La Iglesia Católica tiene, pues, el derecho de fundar planteles de enseñanza, proveyéndolos de personal suficientemente idóneo, y de mantener los existentes. En consecuencia, el Gobierno se obliga a respetar el carácter propio de esos institutos; y, por su parte, la Iglesia se obliga a que ellos se sujeten a las Leyes, Reglamentos y Programas de estudios oficiales, sin perjuicio del derecho de la Iglesia para dar, además, a dichos planteles carácter y orientación católicos. Los estudios en los Seminarios y Escolasticados de religiosos, dependerán de los respectivos Ordinarios y Superiores.

En el año 1942, se fundó la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, FEUE, dirigida por jóvenes pertenecientes a los partidos políticos de izquierda existentes en aquella época. Esta organización jugó un papel importante en el levantamiento que derrocaría a Arroyo del Río. En el año de 1944, luego del levantamiento popular anti arroyista, conocido como “La Gloriosa”, Velasco Ibarra fue designado Presidente de la República Interino. Una de sus primeras acciones fue llamar a elecciones para conformar la Asamblea Constituyente que redactó la Carta Magna de 1945. En esta Constituyente “las universidades tuvieron una participación muy amplia, sobre todo, en lo tocante a la orientación dogmática de la Carta Fundamental” (Arellano 1988, 28). En esta Constitución reconocía la autonomía y la libertad de cátedra.

Art. 146 (...) Las universidades son autónomas, conforme a la ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario.

Se garantiza la libertad de cátedra (EC 1945, art. 146).

Para el Presidente, el establecimiento de las limitaciones al poder presidencial, lo llevaron a considerar que la Constituyente se había convertido en un “Comité de Extrema Izquierda” y, por ende, “esta Constitución prácticamente nunca estuvo vigente, porque no satisfizo a Velasco Ibarra, la consideró demasiado democrática. Sin embargo, se convirtió en una especie de paradigma democrático durante un largo período” (Ogaz 2015,158). El Presidente convocó a una nueva Constituyente, en esta “el Partido Conservador y sus aliados alcanzaron una aplastante mayoría” (Arellano en Malo 29).

El 31 de diciembre de 1946 se expidió una nueva Constitución, que estuvo vigente hasta el año 1967. Respecto a la autonomía universitaria, en su artículo 172, manifestaba que: “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 1967, art. 172). Como se puede observar, aunque no se estableció específicamente en qué aspectos se consideraba autónoma a la universidad, se puede interpretar que la Constitución únicamente especificó el tema de la autonomía financiera. Debe añadirse que en ella se eliminó todo lo referente a la libertad de cátedra. Aunque establecida en la Constitución, el ejercicio de la autonomía universitaria quedó a libre entendimiento de las partes y se ejerció en menor o mayor grado, de acuerdo a la relación que iban manteniendo las universidades con el gobierno.

El 2 de julio de 1946, mediante Decreto Presidencial, en concordancia con lo establecido en el *Modus Vivendi*, se permitió la creación de universidades particulares en el Ecuador, con lo que la Iglesia tuvo la posibilidad de manejar una institución de educación superior luego de casi medio siglo. Se inició, de esta manera, una nueva etapa en la relación Iglesia-Estado. En ese mismo año, se abrió la Universidad Católica del Ecuador, universidad regentada por los sacerdotes jesuitas y en 1963 alcanzaría la denominación de Pontificia. La Universidad Católica buscó ser una alternativa para los estudiantes católicos ante una universidad eminentemente laica y con fuerte influencia del pensamiento de izquierda. Esto se puede observar en el discurso que el P. Aurelio Espinoza Pólit daría, en el año de 1949, con motivo de creación de la Asociación Escuela de Derecho:

La Universidad Católica tiene una finalidad específica que la diferencia de todas las otras universidades del país. Esta finalidad específica es la formación por medio de sus estudios superiores, de una juventud paladinamente católica. (...) Es un centro de educación superior católico, en cuanto tal, creado expresamente para formar profesionales católicos, para adiestrar dirigentes católicos, hombres que llevarán su actuación en la vida pública, social y política, convicciones y procedimientos católicos, que lucharán sin desfallecimiento por devolver a nuestras instituciones públicas el espíritu cristiano que han perdido (Paladines en Pacheco 2011,68)

Con la creación de esta universidad, la autonomía vuelve a entenderse también en relación a la Iglesia, aunque no en todas las universidades. A esto se debe añadir que, mediante la creación de esta universidad, lo que pretendió la Iglesia era retomar el espacio que había perdido dentro del Estado y sus instituciones, desde principios del siglo XX, a través de la formación de una burocracia católica que se presente como una alternativa ante una burocracia laica.<sup>13</sup> La fundamentación es que habían grupos de población y políticos, que consideraban nocivo el laicismo porque puede provocar la descristianización de los ecuatorianos y llevarlos directamente al infierno. Esto nos lleva

---

<sup>13</sup> En la práctica la burocracia no era tan laica como se pretendía mostrar.

a afirmar que lo que se pretendió con la creación de esta universidad fue reemplazar el adoctrinamiento político-laico por el adoctrinamiento político-religioso.

Pese del interés por parte de la Iglesia de recuperar el nivel de injerencia que habían tenido en el Estado hasta finales del siglo XIX, esto no se dio. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia se habían restituido legalmente, pero la separación entre estas instituciones se mantuvo constitucional y políticamente. Respecto a esto Ayala (1996, 23) indica que Velasco Ibarra:

ante el dilema de intentar dismantelar el Estado Laico o asumirlo como irreversible, optó por esto último y en forma realista redactó en 1946-47 una Constitución que mantuvo las instituciones y conquistas del laicismo, pero ampliando las garantías para la acción de la Iglesia Católica.

Con el paso de los años, la Iglesia suavizaría su discurso con relación al Estado y la educación laica, por este motivo sus relaciones se desarrollaron dentro de un marco de respeto mutuo. Este tipo de universidades religiosas, fundadas a partir de 1946, aunque relativamente autónomas frente al Estado no fueron ni son autónomas frente a la Iglesia. Esto se evidencia en que algunas universidades católicas establecieron limitaciones a la libertad de cátedra, los contenidos y perspectivas bajo las cuales deben dictarse las cátedras y establecieron “religión (católica)” como asignatura obligatoria dentro de todas sus carreras., pues “la Universidad Católica encarna la liberación de la esclavitud mental que impone el laicismo” (Espinosa Pólit, 1952 en BCE, 1988, 211). Vale la pena señalar que desde los años 40, la universidad pública fue la que recibió mayores embates de parte del Estado, debido a que esta fue frontalmente crítica con los gobiernos. Mientras tanto, la universidad privada católica se mantuvo relativamente al margen de cualquier conflicto, posiblemente para evitar a un nuevo rompimiento de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Los años 50 y 60 serían influenciados por la CEPAL, la misma que planteaba para los países latinoamericanos una trayectoria de desarrollo basada en la industrialización.

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización (Evans 1996, 529).

El modelo de desarrollo que planteó la CEPAL requería de la modernización del aparato del Estado, el mismo que debía impulsar un proceso industrial de "sustitución de

importaciones". Entre los objetivos que planteó este proyecto fue la ampliación del mercado interno, la realización de obras de infraestructura vial y energética y una profunda reforma educativa. Esta reforma educativa no solo requirió la apertura de escuelas y colegios sino también la democratización de la educación, la oferta de nuevas carreras y la revisión y actualización de las mallas curriculares y planes educativos para enlazarlos al modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL.

A nivel de universidades, durante los años 50, se establecieron dos nuevas universidades en la costa ecuatoriana que, en esta década, no solo continuaba siendo el eje del desarrollo económico ecuatoriano, sino que además estaba desarrollando algunas industrias. En esta misma década, el movimiento estudiantil tomó fuerza influenciado por la lucha ideológica de la Guerra Fría y las ideas comunistas y socialistas que desde hacía varias décadas se habían extendido en América Latina y que en 1959 llevaron al triunfo de la Revolución Cubana. Este escenario fortaleció el papel de la universidad como un ente autónomo y actor social crítico y combativo del Estado y de sus gobernantes.

A principios de los años 60, desde la universidad se reflexionó sobre la necesidad de transformar el concepto de autonomía que establecía ley. Alfredo Pérez Guerrero (en Malo 273) expuso de la importancia que había tenido el principio de la autonomía universitaria para el fortalecimiento y crecimiento de la universidad ecuatoriana. "La universidad no puede ni debe vivir aislada y solitaria". La autonomía no significa que la Universidad deba encerrarse en sí misma y aislarse de organizaciones con las que puedan cooperar para "apresurar la marcha de la cultura y de la ciencia". Esta nueva concepción de autonomía implicó una universidad que no responda a los mandatos de los gobiernos, sino que esté fuertemente conectada con la sociedad y con el entorno donde se encuentra funcionando.

Si por medio de la autonomía la universidad produce su desvinculación formal de la sociedad que la soporta, por medio de su uso restablece dicho vínculo, pero ahora no de manera impuesta sino deliberada y consentida, emerge de la conciencia histórica del universitario, de su sentido de la solidaridad social y de la responsabilidad ante su pueblo (Tunnermann 2007,82)

Pérez Guerrero propugnó que la misión de la universidad, como ente autónomo, no era únicamente la formación de profesionales, sino también dar su aporte a la solución de los grandes problemas del país. Y es así que en su informe de labores 1955-59, como Rector de la Universidad Central, expuso: "No nos hemos sometido jamás a mandatos

del Poder Público ni a mandatos de gobiernos u organismos extranjeros”. En otras palabras, el concepto de autonomía de Pérez Guerrero estuvo más cerca de los planteamientos de Córdoba que de lo que estableció la Ley vigente en el país. Esta visión de la autonomía universitaria en el Ecuador respondió a la relación relativamente armónica que existió entre el Estado y la universidad, durante la década de los 50.

A inicios de los sesenta, estalló la crisis económica con el fin del auge bananero que había sostenido la economía ecuatoriana en los años 50. El movimiento estudiantil que se había estado consolidando a través de los años se enfrentó al gobierno no solo por cuestiones relativas a la autonomía y otros aspectos de la vida universitaria sino también por las políticas sociales y económicas que se implantaron en medio de la crisis. Esto agitó la relación entre el Estado y la Universidad y puso en tensión la autonomía universitaria.

En el año 1964, luego de casi 25 años de funcionamiento ininterrumpido, después de una serie de protestas protagonizadas por los estudiantes, se clausura la Universidad Central por dos meses. Una vez reaperturada por la Junta Militar de Gobierno, se reestructuró la universidad y se nombró autoridades de acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación Superior expedida en marzo de ese año. En este año inicia además, una etapa en la cual se expidieron a año seguido tres leyes de educación superior. Aunque esto permitió avanzar en el plano legal en la concepción de la autonomía universitaria, en la práctica marcó una época de incertidumbre para las universidades. Debe destacarse, el aporte de la Ley de Educación Superior de 1964, a la clarificación del concepto de autonomía:

Art. 2.- Las Universidades y Escuelas Politécnicas tanto oficiales como particulares son autónomas.

Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades y Escuelas Politécnicas oficiales la Ley propenderá a la creación del patrimonio Universitario.

Art. 3.- Para los efectos del artículo precedente se entenderá por autonomía la facultad que las Universidades y Escuelas Politécnicas tienen dentro de la órbita constitucional y legal de darse sus normas jurídicas propias consistentes en estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones y de regirse por sí mismas en el orden académico, administrativo y económico (EC 1964, art 2-3).

Esto se puede entender como un avance para la educación superior, pues, aunque desde 1925 se estableció legalmente la autonomía universitaria, en ninguna de las leyes que se expidieron desde ese año se había establecido su alcance de una manera tan extensa. Además, a través de esta ley se permitió que la universidad pueda darse sus normas jurídicas propias y regirse por ellas.

Un año después, el 8 de enero de 1965, mediante Registro Oficial N° 411, se expediría una nueva Ley de Educación Superior, que en lo referente a la autonomía universitaria mantendría lo especificado en la Ley de 1964. Pese a ello, las universidades, estuvieron bajo la tutela del Ministerio de Educación, quién sería el encargado de establecer las sanciones que correspondieren en caso de que las universidades cometieran alguna falta<sup>14</sup>. Además, en la Ley se establecía que el Ministro de Educación personalmente o a través de un delegado integraría los Consejos Universitarios. A través de esta normativa, el Estado podría mantener una estrecha vigilancia de las acciones que se pudieran llevar a cabo dentro de las universidades. Este aparente freno legal que se puso para la autonomía de las universidades, no necesariamente o no en todas las ocasiones, representa un límite pues es un atributo de este concepto “la sujeción (sin determinar en qué nivel) a un control por parte de una normativa y un ente superiores” (Tatian y Vásquez 2018,16). El freno entonces estaría dado por el nivel en el cual el ente superior que, para este caso, es el Estado establece para la autonomía y eso más allá del plano legal estaría establecido por la relación que pueda darse entre estas dos instituciones. Sin embargo, de lo señalado en la Ley, para limitar la politización de la universidad, la universidad ecuatoriana siguió siendo un ente de confrontación para el gobierno. Por ello, el Estado mantuvo las atribuciones para clausurarla o reorganizarla, en caso que dentro o en nombre de la universidad, se realizarán actividades partidistas.

Por pedido de algunos representantes de las universidades existentes en aquella época, en la Ley Orgánica de Educación Superior (1965), se creó el primer Consejo Nacional de Educación Superior que tuvo el país:

Art. 14.- Establécese el Consejo Nacional de Educación Superior para orientar y coordinar la acción de las Universidades y Establecimientos de Educación Superior oficiales y particulares y propender, a escala nacional, a su mejoramiento y unificación.

Art 15.- El Consejo Nacional de Educación Superior estará integrado así: a) Por el Ministro de Educación o representante; b) Por los Rectores de las Universidades oficiales y particulares y por los Directores de las Escuelas Politécnicas; c) Por un profesor principal representante de cada una de las tres ramas científicas de estudio: Filosófico-Sociales, Físico-Matemáticas, Químico-Biólogas y d) Por el Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica o el subrogante respectivo, con voz informativa (EC 1965, art. 14-5).

Las funciones de este organismo estuvieron enfocadas en el mejoramiento de la calidad de la educación superior, a la unificación de planes y programas y al establecimiento en base a la planificación nacional, la priorización de la formación

---

<sup>14</sup> Es decir, se les sancionaría en caso que entraran en conflicto con el gobierno.

profesional en diferentes ramas del conocimiento. A través de esto, se esperó que la universidad tenga un papel más activo y efectivo dentro de los proyectos de desarrollo y modernización del Estado. A decir de sus propulsores, esto permitiría la armonización de las acciones llevadas a cabo por las diferentes universidades en lo referente a docencia, administración e investigación.

En el año de 1966, con el regreso a la democracia, la Junta Universitaria presentó al presidente Yerovi un proyecto de Ley de Educación Superior. En esta se buscó ampliar la autonomía universitaria y limitar la intrusión del poder ejecutivo en la universidad, principalmente en lo referido a su cierre y clausura, que era la estrategia más empleada por el Estado para controlar las protestas y críticas que surgieron de ella. Este proyecto de ley fue aprobado y expedido el 6 de junio del mismo año. Esta ley no solo sigue reconociendo la autonomía universitaria, sino que da un paso adelante en su concepción. Por un lado, estableció claramente la libertad de cátedra e investigación y, por otro, garantizó la inviolabilidad de los recintos universitarios:

Art. 2.- Las Universidades y Escuelas Politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como estimen mejor, dentro de los lineamientos generales fijados en la presente Ley, para impartir sus enseñanzas y desarrollar sus obligaciones con plena libertad académica y científica, expedir certificados de estudios, grados y títulos, reconocer los expedidos por otras instituciones de educación nacionales o extranjeras de conformidad con los tratados vigentes y en general desarrollar los fines señalados en el Art. 4

Art. 3.- Salvo lo que dispone la Constitución Política de la República, el recinto de las Universidades y Escuelas Politécnicas es inviolable. Su vigilancia y el mantenimiento del orden son de competencia y de responsabilidad de sus autoridades. **Nadie podrá penetrar en él sino con el consentimiento de dichas autoridades o con orden judicial de autoridad competente.**

**No podrá el poder ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios clausurar o reorganizar las universidades y escuelas politécnicas o algunas de sus facultades, escuelas o dependencias, ni disminuir sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retrasar su entrega, ni, en general, adoptar medida alguna que menoscabe el funcionamiento normal de tales establecimientos o que viole su libertad o autonomía.** Los que violaren los recintos a que este artículo se refiere serán enjuiciados criminalmente por el delito de allanamiento y los que cometieren en uso de la fuerza. Serán sometidos al fuero común, con excepción, del Presidente de la República y los Ministros de Estado a quienes se les reconocerá su fuero especial (EC 1965, art. 2-3).

A esto hay que añadir que se garantizó la participación activa de los estudiantes dentro del cogobierno universitario. Esta participación no solo fue con voz, sino que, se le dio: “voz y voto en los Consejos de Facultad y Consejos Directivos en una proporción igual a la mitad del número de profesores que los integran” (EC 1966, art. 19). Con ello, la influencia de los estudiantes al interior de los órganos de gobierno universitario cobró

verdadera importancia. Se debe considerar un avance para el principio de autonomía en la educación superior ecuatoriana, la participación estudiantil y un límite para la injerencia del Estado en las universidades. Se considera que, al menos en el plano legal, se puso un límite al Estado o mejor dicho a los gobiernos, porque desde 1925 año en que se expidió la primera Ley de Educación Superior, el Estado mantuvo la atribución de cerrar y clausurar universidades, cuando consideró que afectaban sus intereses. Lo especificado en la Ley de 1966 se vio fortalecido en la Constitución de 1967, donde quedó determinado lo que ya se había integrado en la Ley de Educación Superior sobre el principio de autonomía.

Artículo 43.- Autonomía universitaria.

Las universidades y las escuelas politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efectividad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.

**Sus recintos son inviolables, y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona.**

Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y de responsabilidad de sus autores.

Son funciones fundamentales de las universidades y de las escuelas politécnicas la formación cultural, la preparación profesional, la investigación científica, el planteamiento y estudio de los problemas sociales, educativos, y económicos del país, y la contribución al desarrollo nacional (EC 1967, art. 43)

Así se garantizó legalmente la autonomía, el cogobierno universitario y la inviolabilidad de los recintos universitarios, aunque se añadió como excepción que podría hacerse en los mismos casos en los que podía hacerse la morada de una persona, lo cual no se había establecido en la ley anterior. La relativa autonomía que había logrado la universidad, primero a través de las leyes de educación superior y luego como mandato constitucional permitió, según Alfredo Pérez Guerrero (1974, 27), la estabilidad institucional y un crecimiento acelerado tanto en número de estudiantes como de docentes.

A finales de los años 60, las diferentes organizaciones estudiantiles (secundarias y universitarias) del Ecuador solicitaron al gobierno el libre ingreso a la universidad. Este pedido ya se lo había hecho en reiteradas ocasiones durante las pasadas décadas y no había tenido respuesta afirmativa. A pesar de las demandas de la sociedad y del movimiento estudiantil, que cada día tomaba más fuerza, el ingreso a la universidad estuvo limitado a jóvenes que venían de los sectores económicamente altos de la sociedad. Esta exclusión iba en contra de las políticas de libre ingreso por las que el movimiento estudiantil luchó por muchos años.

Esto se evidenció en todas las universidades del país, con excepción de la Escuela Politécnica Nacional que mantuvo un curso de formación de un año de duración y permitió a los estudiantes nivelar sus conocimientos para poder iniciar sus estudios. El curso no les aseguró a los estudiantes terminar los estudios pues casi ninguno de ellos terminaba la carrera y ni obtenía el título (Espinosa en Pacheco 72). Por otra parte, los docentes también provenían sectores altos de la sociedad, por lo que se consideraba que la universidad era una institución elitista. La oferta académica, aunque cada vez más variada, se limitó a responder a los requerimientos de las élites económicas. Es por ello que la universidad plantea con fuerza la democratización del ingreso.

Al término de la década de los 1960 culmina la época de la universidad tradicional como institución relacionada básicamente con determinado estrato social y como expresión intelectual de ciertas élites, y entonces se revierte esta situación. En función de su autonomía legal e institucional, la educación universitaria marchaba de manera independiente de las políticas públicas y, en ocasiones, en medio de enfrentamientos con el gobierno. (Pacheco en CEAACES, 2013,35)

En mayo de 1969, se reunieron en Guayaquil la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador quienes se tomaron la Casona Universitaria como una forma de exigir al gobierno el libre ingreso a la universidad. Ante la acción de los estudiantes, el gobierno reaccionó de manera violenta, enviando un grupo de paracaidistas que desalojó la Universidad. El saldo fueron 30 estudiantes secundarios muertos y 140 estudiantes detenidos. Aunque en esta década coexisten en el país universidades públicas y particulares, son las universidades públicas las protagonistas de acciones de reclamo a los gobiernos y de reivindicación de sus derechos (Rodríguez, 2017). Es por ello que, en algunas ocasiones, las universidades fueron clausuradas y reorganizadas y sus estudiantes maltratados, encarcelados y asesinados. Esta lucha “por conquistar y sostener la autonomía universitaria en Latinoamérica ha sido parte de un largo combate contra “el pensamiento único” que las elites políticas y económicas han pretendido imponer a nuestras sociedades para conservar el poder” (Ornellas en Aboites, Gentili y Sader 2008, 33).

A este hecho de sangre se añadió el descontento por el impacto de las medidas económicas tomadas por el gobierno de Velasco Ibarra, lo que consecuentemente contribuyó a que se reciban los años 70 con una serie de paros y huelgas. En el mes de abril de 1970, los estudiantes universitarios organizados por la FEUE, cuyo presidente fue un estudiante de Sociología llamado Milton Reyes, participaron en movilizaciones

contra el gobierno que fueron reprimidos enérgicamente por la fuerza pública. El pueblo solidariamente refugió a los estudiantes en sus casas y negocios para protegerlos de la brutal represión. En uno de los tantos enfrentamientos entre los estudiantes y la fuerza pública, esta última capturó y asesinó a Milton Reyes.

Aunque constitucionalmente no se permitía el cierre de las universidades, el Presidente Velasco Ibarra ordenó la clausura de las universidades. Estas permanecieron ocupadas por los militares que las convirtieron en cuarteles militares. Los estudiantes, docentes y otros ciudadanos que habían participado en las protestas fueron apresados. Con esto se violentó, desde el gobierno, la autonomía universitaria establecida en la Constitución y la Ley de Educación Superior vigente. Esta constante lucha entre el Estado y la Universidad, que iba limitando o extendiendo el concepto de autonomía a través del tiempo, de acuerdo a Tatian y Vásquez (2018,15), son propios de ella y permiten mantener su vitalidad y también podríamos decir su vigencia histórica y su evolución:

Las universidades no se abrirían hasta el año 1971, cuando la Dictadura de Velasco Ibarra intenta imponer una nueva Ley de Educación Superior que buscaba despolitizar la universidad, así como impedir que las autoridades universitarias regresen a sus puestos de trabajo. En esta nueva ley se eliminaron muchos de los derechos y aspectos de la autonomía que habían logrado las universidades durante varias décadas de lucha. En esta ley, publicada en el Registro Oficial 136 del 7 de enero de 1971, se retrocedió en lo referente a la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. Menos aún, se dio paso al libre ingreso y a la gratuidad de la educación. En el Artículo 31 de la Ley de Educación Superior de 1971 se estableció que, para ingresar a la universidad, los postulantes debían rendir exámenes y pagar los derechos correspondientes.

Se constituyó entonces un Consejo de Educación Superior conformado por dos representantes del poder ejecutivo y cuatro representantes de las universidades del país, de los cuales uno estaría en representación de las universidades privadas. Aunque entre los requisitos se requería haber sido docente universitario, no podía estar ejerciendo ninguna cátedra universitaria al momento de su designación, pero si una función pública, lo que permitió que este cargo fuera ocupado por personas afines al régimen. También se eliminó lo referido a la inviolabilidad de los recintos universitarios. Este Consejo sería el encargado de reorganizar las universidades y expedir los planes de estudio. Además, se le dio potestad de cerrar y clausurar las universidades que no cumplan con sus fines.

La mencionada ley fue rechazada por las universidades del país y aunque oficialmente entró en vigencia, en la práctica no fue aplicada ni siquiera en los gobiernos de facto; primero el de Guillermo Rodríguez Lara y luego el del Consejo Supremo de Gobierno, que reemplazaron a Velasco Ibarra en el poder, en 1972. Como expresa Manuel Agustín Aguirre, lo que pretendía esta ley es “la liquidación de los principios de la Primera Reforma Universitaria, como la autonomía, el cogobierno y todos los demás que de ellas se desprenden (Aguirre 1973,133). Así la autonomía de las universidades queda reducida a la "facultad de organizarse, de enseñar y de expedir certificados de estudios” (EC 1971, art.2). En otras palabras, la universidad deja de ser autónoma y debe responder a los intereses estatales.

En los años 70, el aumento de los ingresos económicos, producto del auge petrolero y el desarrollo de la agricultura, determinaron la ampliación de la oferta educativa y la creación de nuevas carreras para cubrir los requerimientos de profesionales para las industrias de la época y que se relacionaban al petróleo, la construcción, la energía eléctrica, entre otras. Este proceso permitió a los estratos económicos medios tener acceso a la educación superior, así como enfocar la oferta académica en nuevas áreas del conocimiento. La ampliación de la demanda de servicios educativos universitarios impulsó la apertura de nuevas universidades públicas y privadas en diferentes ciudades del país. La mayoría de estas universidades, durante esta década, no fueron creadas por Ley, sino que se iban creando mediante Decreto Ejecutivo. Esta licencia se dio debido a la ausencia del Poder Legislativo.

Frente a la situación de la universidad ecuatoriana, en esta década, devino la propuesta de Manuel Agustín Aguirre, Rector de la Universidad Central en dos ocasiones y dirigente del Partido Socialista Ecuatoriano. Esta fue autoidentificada como la Segunda Reforma Universitaria, pues la primera reforma es la Reforma de Córdova de 1918,

En cuanto al cogobierno universitario, que es el corolario de la autonomía, la Segunda Reforma Universitaria sostiene la ampliación de la representación estudiantil, lo que ha de permitir una mejor conducción de la Universidad, con solo evitar la posible burocratización de los representantes. (Aguirre 1973, 113-114)

La Segunda Reforma Universitaria que propuso e impulsó Aguirre<sup>15</sup>, buscó superar el modelo de universidad elitista y enclaustrada en sí misma para ser una

---

<sup>15</sup> Esta propuesta fue impulsada por Aguirre en la Universidad Central. Debido al contexto político y a la dictadura militar no tuvo el apoyo gubernamental para implantarla en todo el sistema universitario ecuatoriano.

universidad unida al pueblo, que apoye a la solución de los problemas de la colectividad, cree ciencia como producto de su accionar diario, etc. Lo que se propuso era una universidad afín al pensamiento socialista que estaba vigente en la época, principalmente entre los gremios de docentes y estudiantes. Un punto a tomar en cuenta, dentro de esta segunda reforma, es que se anheló que la universidad ecuatoriana pueda integrarse a otras universidades latinoamericanas para la superación de los problemas políticos y de desarrollo que imperaban en la América Latina de la época y que el modelo propuesto por la CEPAL no había logrado superar.

Tenemos que llegar a los años setenta, los del petróleo, de la modernización y el incremento de los recursos estatales, para ver un comienzo importante o un giro en la investigación científica en el Ecuador. Las universidades y escuelas politécnicas, sobre todo estas últimas, comenzaron ambiciosos planes de adquisición de laboratorios y de recursos materiales para la investigación. Los laboratorios de suelos servían a los constructores; los laboratorios médicos servían a las clínicas, a los hospitales, etc. Había, digamos, un servicio directo del laboratorio, solo en baja proporción a la investigación. Pero creció la infraestructura. El crecimiento de la Politécnica Nacional y crecimiento inicial de la Politécnica del Litoral, fueron entonces muy significativos. Pero hubo también un cambio en las Ciencias Sociales. Los centros de investigación crecieron en las universidades ecuatorianas. Aquí, el IDIS se transformó no solamente en un referente local, sino nacional, de enorme importancia. Recordemos las reuniones como esta, en donde la gente venía con la novedad de presentar ponencias, sin que le pagaran por ello, ciertamente, a encontrarse en el marco de un simposio con sus colegas para discutir un tema. Eso se dio en las reuniones sobre Historia y Realidad Nacional que organizó la Universidad de Cuenca. En esos años también se da el desarrollo y crecimiento de los institutos de investigaciones económicas de Quito y Guayaquil, del Instituto de Altos Estudios Nacionales, de FLACSO y del ILDIS (Ayala 2015, 62-3)

Aunque la relación con las universidades con los gobiernos militares se había desarrollado, en décadas anteriores, de una manera relativamente cordial, logrando, incluso durante estos gobiernos algunas reivindicaciones referentes a su autonomía, los años 70 se mostraron diferentes. El Consejo Supremo de Gobierno que en 1976 había reemplazado al Presidente de facto Guillermo Rodríguez Lara planteó como objetivo reducir la tensión social para retornar a la democracia. Sin embargo, este no sería un objetivo tan fácil de conseguir, debido que, a pesar del auge petrolero, los índices de pobreza en el país seguían siendo altos al igual que los niveles de endeudamiento externo.

El mes de abril de 1978, frente a la propuesta de realizar un alza de los pasajes, el ánimo de la población se caldeó y se lanzaron a las calles. Los estudiantes se organizaron en un grupo importante entre varias instituciones afines. A los estudiantes del Montufar y del Mejía se unieron los estudiantes de la Universidad Central y de la Politécnica

Nacional. Esta protesta sería conocida históricamente como “Guerra de los cuatro reales” o “Jornadas de abril”.

En este primer momento de la movilización, algo importante para rescatar es la participación activa de las mujeres universitarias, cuya presencia en las calles motivaba y agitaba a las masas a unirse a la lucha popular. Así lo recoge un testimonio, “nosotras, también tuvimos un papel importante en las calles. La gente se nos unió bastante, por el mismo hecho de ser mujeres; hombres, compañeros que realmente no les ha importado esta lucha, al verse incentivados por una mujer, han salido a las calles. Hemos cumplido un papel de agitadoras”. La mayoría de detenidos eran de los colegios, también había obreros, al igual que gran cantidad de mujeres, quienes sufrían también las secuelas de la represión policial (González 1979, 2)

Aunque las protestas fueron acalladas y la calma regresó a la población, esta y otras acciones llevadas a cabo por los estudiantes universitarios permiten observar que la universidad ecuatoriana, en ejercicio de su autonomía, se mantuvo cercana a las demandas de la sociedad, pues “no es posible pensar una universidad por fuera del destino social de un pueblo, una generación o un continente” (Tatian y Vásquez 2018, 19). En 1979, el Consejo Supremo que estuvo en el poder desde 1976 decidió dar paso a un gobierno democrático.

## **2. Autonomía y crisis de la universidad ecuatoriana**

Como se ha podido observar a través de este análisis cronológico, “el desenvolvimiento histórico de la universidad muestra las tensiones que han existido entre la autonomía de la comunidad universitaria y los poderes públicos que pugnan por controlarla” (Ordoñez y Salazar 2013, 160). A esto se debe añadir que la autonomía no se limita a un solo aspecto de la vida universitaria y la relación con poderes internos y externos a ella se tensionan independientemente de lo establecido en la norma. Por tal motivo se podría afirmar que la viabilidad de la autonomía universitaria dependió del contexto político del país y de la relación más o menos armónica o más o menos conflictiva que tuviera, la Universidad y sus poderes internos con el Presidente (o dictador) de turno.

### **2.1 El retorno a la democracia y su influencia en la autonomía universitaria**

Retomando el hilo cronológico, a través del que se había venido analizando el concepto de autonomía, se llega al año de 1978. En este año, luego de siete de gobiernos

militares, el Ecuador retorna al camino de la democracia y la Universidad continúa la lucha por el reconocimiento y la vivencia de la autonomía en un sentido más amplio del que se había venido dando.

La nueva Constitución fue aprobada mediante un referéndum (con lo que se buscó darle legitimidad social) y entró en vigencia con la posesión de Jaime Roldós como Presidente de la República. Esta Constitución significó un avance en libertades y derechos ciudadanos. En ésta se superó el “vacío legal” que respecto al ejercicio de la autonomía universitaria se hallaba sumida, la universidad ecuatoriana, desde 1971. La autonomía de las universidades quedó establecida en el artículo 28 de la Constitución, en términos similares a los que se habían consagrado en la Constitución de 1967 incluyéndose además otros avances:

El ejercicio de la autonomía universitaria, de acuerdo a lo indicado en la Constitución, permitió a la universidad elaborar su propio reglamento y estatuto, el mismo que, como luego se indicó en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas sería aprobado por el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), el mismo que de acuerdo a la Ley, fue conformado por actores universitarios. Además, se le garantizó la inviolabilidad de sus recintos (aunque con excepciones) y se estableció la prohibición de su cierre y clausura. Esto último significó una mejora en la interacción entre la universidad y el Estado pues hasta entonces los gobiernos pudieron cerrar y/o clausurar las universidades cuando se presentaban conflictos con ellas. De esta manera se le dio a la universidad el derecho “de conservar y hacer respetar la intangibilidad de sus superficies de terreno y locales en donde despliega sus actividades” (Calzadilla 2002,2), es decir, no solo se le liberó de la injerencia del Estado sino también de la injerencia física, lo que le permitiría ejercer su autonomía de manera efectiva.

En el Artículo 28 de la Constitución no solamente se estableció la autonomía de la universidad sino también sus fines, pues, aunque autónoma, la Universidad no puede ni debe constituirse como una entidad aislada de la sociedad en la que se desenvuelve. Y, por tanto, debe reflexionar acerca de lo que ella le requiere y le observa no solo en el corto sino en el largo plazo. En otras palabras, la universidad ecuatoriana, en ejercicio de su autonomía, debió considerar la pertinencia social del conocimiento que en ella se estaba produciendo, lo cual prácticamente no sucedió salvo en algunos casos.

Aunque el Ecuador había retornado a la democracia en 1979, las reformas que se plantearon realizar en el sistema de educación superior y el impacto que se esperó que estas tengan en la sociedad solo se dieron parcialmente, debido a la crisis económica de

la década de los 80. Pese a ello, en esta década, las universidades recuperaron los derechos que le habían anulado en la década pasada y tuvieron la posibilidad de ejercer un nivel de autonomía superior al que habían tenido anteriormente y comenzaron a funcionar “autorreguladamente<sup>16</sup>”. Sin embargo, en esta época la Universidad comienza a interrelacionarse con el Mercado, el cual, ante el retiro del Estado comienza a establecer normas bajo las cuales las universidades deben regirse.

La elaboración de la nueva Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas inició el 8 de abril de 1981 cuando entró a debate en el Congreso Nacional. El objetivo de emitir esta Ley era articularla al proceso democrático y de libertades que estaba viviendo el país luego de más de una década de gobiernos represivos. La propuesta fue trabajada por la Comisión de lo Laboral y Social, en base a los anteproyectos remitidos por rectores, docentes, estudiantes y otros actores educativos. Para su elaboración, la Comisión se reunió con todos los sectores que tenían relación con la educación superior de manera que se la pueda ir estructurando conforme a las sugerencias de estos.

Con este antecedente, el 14 de mayo de 1982, durante la presidencia de Osvaldo Hurtado, la educación superior ecuatoriana tuvo una nueva ley, la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (LUEP) que vuelve a retomar el principio de autonomía, la misma que es reconocida en sus artículos 5 y 6 en los siguientes términos:

Art. 5.- El Estado reconoce y garantiza la autonomía de las Universidades y Escuelas Politécnicas, y la inviolabilidad de sus recintos; éstos no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona. Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Quienes violaren dichos recintos y cometieren delito serán enjuiciados de conformidad con el Código Penal vigente.

Art. 6.- El Ejecutivo y sus órganos, autoridades o funcionarios, no pueden clausurar ni reorganizar las Universidades y Escuelas Politécnicas, total o parcialmente ni privadas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar su entrega sin justa causa; ni, en general, adoptar medida alguna que impida o menoscabe de cualquier forma su normal funcionamiento y que atente contra su libertad y autonomía (EC. 1982, art. 5-6).

Se ratificó lo estipulado en la Constitución, referente a la prohibición de clausura de las universidades, así como de la inviolabilidad de los recintos. Se incluyeron temas que también revestían interés para la vivencia de la autonomía como: la elección de las autoridades universitarias, el ingreso estudiantil, la autonomía financiera, los órganos de regulación, el trabajo docente entre otros y que estuvieron incluidos en la Ley.

---

<sup>16</sup> Cuando se indica que la universidad se autorregulaba, se hace referencia a la regulación que venía desde el Estado y no desde otros poderes con quienes la universidad siguió interactuando.

### *Elección de autoridades*

La elección de las autoridades universitarias, revistió importancia para la vivencia de la autonomía, pues se esperó que limite la injerencia ideológica de los gobiernos (aunque no de otros sectores políticos) al interior de las universidades, pues, como se ha hecho referencia en capítulos anteriores, “las universidades adquirieron su autonomía defendiéndose de la intromisión de autoridades políticas, políticas y religiosas” (Vega Cántor 2015,22), quienes buscaban funcionalizar la universidad a su intereses particulares, minando su quehacer y responsabilidad frente a la sociedad.

La elección del Rector y Vicerrector, de acuerdo a la LUEP, fue realizada por los miembros de la Asamblea Universitaria, la misma que estuvo conformada por docentes, estudiantes y trabajadores, mediante votación directa y secreta, lo que se supuso garantizaba una elección democrática. Pero como bien afirman Olvera, Piña y Maldonado (2009, 310), “la democracia no debe entenderse solamente como un criterio electoral, donde pervirtiéndose por las formas de la política tradicional se busque el poder dentro de las aulas o se agote en un ejercicio de mera elección popular”. Es por este motivo que, a pesar que la elección del Rector, Vicerrector y del cogobierno universitario se realizaba a través de un proceso democrático, la vivencia de esta parte de la autonomía presentó dificultades por la intromisión de los partidos políticos, quienes manejaban la universidad como su cacicazgo particular e incluso como reductos casi delincuenciales. Por tanto, la elección del cogobierno universitario implicó para la universidad ecuatoriana de fin de siglo, el cumplimiento de una formalidad jurídica y no el ejercicio de su autonomía interna.

Para las universidades del Modus Vivendi, se estableció como excepción que, en lo concerniente a las autoridades y organismos de gobierno, se regirán no por lo especificado en la Ley sino por lo que determinen sus propios estatutos. Se añadió también una excepción para la Escuela Superior Politécnica del Ejército, la misma que no se sujetaría a lo establecido en la ley, sino que se regiría por su propia norma constitutiva. Sobre este punto, cabe reflexionar que las Fuerzas Armadas también constituyen un poder frente al que la universidad debe ser autónoma, pero del que tampoco debe aislarse, por ser garante de la seguridad del Estado y también de la sociedad.

### *Órganos de coordinación*

En esta Ley se creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). Este organismo de coordinación y armonización de la educación superior permitió una menor intromisión del Estado en las universidades y una mayor representatividad de la comunidad universitaria. También llevó a la desregularización de la educación superior, pues el CONUEP no fue creado como un organismo de regulación sino únicamente de armonización. El CONUEP, de acuerdo a la LUEP, se conformó con todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas, oficiales y particulares; los representantes de los profesores de las Universidades oficiales (públicas), las Escuelas Politécnicas, y las Universidades particulares; los representantes de los estudiantes de las universidades oficiales, las escuelas politécnicas y universidades particulares; el representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares. Y por parte del Estado, de un representante del Ministro de Educación y Cultura quien debía ser un profesor universitario o politécnico y un miembro del Consejo Nacional de Desarrollo.

Es decir, se buscó hacer efectivo el ejercicio de la autonomía universitaria de manera que las universidades puedan regularse bajo lineamientos propios sin intromisiones de ningún tipo. Aunque esto estableció la ley, al interior de las universidades, la autonomía se encontraba limitada porque, las fuerzas partidistas, principalmente de tendencia izquierdista, se disputaban el control de las universidades, a través de las representaciones de profesores, estudiantes y trabajadores. Los movimientos y partidos políticos no buscaron facilitar el ejercicio de la autonomía universitaria sino más bien limitarla para utilizarla de plataforma política o centro de adoctrinamiento de la tendencia de turno. Respecto a ello manifiesta Aguilera (2016,137), la defensa de la autonomía no solo “cuestiona la supremacía del Estado” sino también de “los partidos e ideologías políticas, pues se trata de lograr un gobierno para sí misma, de establecer sus propias leyes y decisiones”, libre de intromisiones de cualquier tipo. Por tanto, se puede afirmar que la universidad ecuatoriana no era autónoma ni interna ni externamente.

### *Creación de universidades*

En la ley se establecieron los requisitos para la creación de nuevas universidades, las cuales, a partir de esta década, ya no fueron creadas únicamente por Decreto Ejecutivo sino a través de una Ley emitida por la Cámara de Representantes y cumpliendo los requisitos que para este objeto se establecieron. Requisitos entre los que se especificó la

existencia de bachilleres que demanden este derecho. Una vez cumplidas estas exigencias, el CONUEP debía presentar a la Cámara de Representantes un informe sobre el cumplimiento de esta normativa para que este organismo expida la correspondiente ley de creación.

El cada vez más alto número de bachilleres que demandaban matrícula universitaria, debido entre otras, a la ampliación de la cobertura educativa secundaria, tanto en las grandes ciudades como en las medianas y pequeñas, permitieron que, se continúen creando nuevas universidades tanto públicas como privadas.

<b>Evolución de la matrícula universitaria 1940-1991</b>				
<b>Año</b>	<b>Número de estudiantes secundarios</b>	<b>Porcentaje de crecimiento</b>	<b>Número de estudiantes universitarios</b>	<b>Porcentaje de crecimiento</b>
1940-1941	11196		2031	
1950-1951	29806	166,22%	4122	102,95%
1960-1961	69087	131,79%	9361	127,01%
1970-1971	216727	213,07%	38857	315,09%
1980-1981	535445	147,06%	122408	215,02%
1990-1991	785844	46,76%	185552	51,58%

Tabla 3 Matrícula secundaria y universitaria entre 1940 y 1991. Elaboración de la autora. Fuente OEI/s/f

En el Ecuador, a pesar que, en los años 80, el número de nuevas universidades, fue similar al de décadas anteriores, en los años 90, se dio un repunte en el crecimiento de las universidades. Hasta el año 2006, fueron creadas 34 universidades en el país, se abrieron extensiones de las nuevas universidades, así como de las ya existentes y la oferta académica aumentó exponencialmente. Para entender la magnitud del crecimiento del número de universidades, hay que señalar que desde la fundación de la Universidad Central en 1826 hasta los años 80 solamente se habían creado 25 nuevas universidades en todo el país, es decir que, en un poco más de una década, se habían creado más universidades que en 163 años. En Ecuador, aunque la oferta aumentó en número, no se diversificó y se centró en las carreras tradicionales como Medicina, Administración y Derecho.

<b>Universidades creadas entre 1940 y 1999</b>				
<b>Año</b>	<b>Públicas</b>	<b>Particulares</b>		<b>Total</b>
		<b>Cofinanciadas</b>	<b>Autofinanciadas</b>	
1940-1949	1	1	0	<b>2</b>
1950-1959	2	0	0	<b>2</b>
1960-1969	2	2	0	<b>4</b>
1970-1979	6	2	0	<b>8</b>
1980-1989	4	1	0	<b>5</b>
1990-1999	6	1	16	<b>23</b>

Tabla 4 Número de universidades creadas entre 1940 y 1999. Elaboración de la autora. Fuente CES 2012, Informe de Rendición de cuentas

Esta tendencia en el crecimiento de la matrícula universitaria, principalmente en los años 90 se registró en todo el mundo debido a la presión que ejercía en este sentido el proceso de globalización económica, pero sobre todo la globalización del conocimiento.

Desde el punto de vista cuantitativo, la segunda mitad del siglo XX pasará a la historia de la educación superior como la época de la expansión más espectacular de los sistemas de educación superior. El número de estudiantes matriculados en todo el mundo se multiplicó por más de seis veces, pasando de los 13 millones que había en 1960 a los 82 millones que se registraron en 1995 (García Guadilla en Mollis 2003,18).

Lucas Pacheco (en CEAACES 2013, 47), indica que “aunque el espíritu de la Ley, tenía fines netamente académicos, pero la interpretación interesada que tuvo en la práctica permitió darle fines mercantiles”. Por tal razón, la creación de universidades comienza a darse en base a las leyes del mercado, la oferta y demanda, siendo las nuevas universidades mayoritariamente privadas. Esto es sumamente importante para entender el concepto de autonomía pues, de ser entendida principalmente en su relación con el Estado, también debe comenzar a entenderse en su relación con el Mercado como un poder que adquiere fuerza, en el Ecuador, a partir de los años 90.

Hay que resaltar que, a diferencia de décadas anteriores, las universidades particulares (con dos excepciones) fueron autofinanciadas, es decir no recibieron ninguna subvención del gobierno para su funcionamiento. Este crecimiento de universidades particulares autofinanciadas, coincidió con el abandono de las políticas económicas cepalinas, el impulso del neoliberalismo, la liberalización del comercio y la inclusión de la educación como un servicio en el Acuerdo General de Servicios, por lo que se podría

afirmar que, este crecimiento fue uno de los primeros síntomas de la mercantilización de la educación superior en el Ecuador.

### *Ingreso estudiantil*

La Ley facultó, por primera vez, a las universidades para que establezcan sus propios requisitos de ingreso, lo que representó un avance en lo referente al libre ingreso a las universidades y escuelas politécnicas del país.

Art. 38.- Para ser alumno de las Universidades y Escuelas Politécnicas se requiere poseer título de bachiller. Cada Universidad y Escuela Politécnica reglamentará el procedimiento de ingreso, teniendo en cuenta la especialización de los bachilleres, sus necesidades de nivelación, la organización y distribución de los recursos académicos y los requerimientos de capacitación profesional del país (EC. 1982, art. 38).

Aunque se considera un avance en el campo legal para el ejercicio de la autonomía universitaria, en la práctica representó nuevos problemas, tanto para las universidades públicas como particulares, por ejemplo: el límite de cupos en algunas carreras de alta demanda o los altos costos de las matrículas, colegiaturas y/o materiales de estudio tanto en las universidades públicas como privadas. Esto se tradujo, de acuerdo a algunos testimonios, en compra de cupos o padrinzgos, así como una alta deserción estudiantil. Así mismo permitió reflejar las brechas existentes respecto a competencias académicas entre los bachilleres de los colegios públicos y privados, urbanos y rurales, de grandes y pequeñas ciudades entre otros. Esto implicó a su vez altos porcentajes de repitencia y deserción. Como nos indica Pacheco (2015, 309), en los años 80, la tasa de deserción fue del 89,2%. Lamentablemente, no se poseen otros datos confiables sobre estos índices, porque como nos indica la UNESCO (1986) en el Ecuador las estadísticas de la época son poco confiables, hay poco o ningún acceso, e incluso de algunas universidades y escuelas politécnicas son incompletas o no se recopilaron adecuadamente, observación que también la realiza Pacheco en su evaluación de la universidad ecuatoriana.

### *Autonomía financiera*

En 1982, la crisis de la deuda y la quiebra de muchos países puso en evidencia la debilidad de los estados latinoamericanos. Como indica Whitehead (2006,82), durante los años 80, en Latinoamérica, “el Estado no podía responder de manera clara a las demandas que venían desde abajo, debido no solo a la crisis económica sino también por un aparato burocrático defectuoso y altamente politizado”. En el Ecuador, el excesivo

endeudamiento que se había dado en los años 70, el deterioro del sector exportador, la reducción en el precio internacional del petróleo y la alta cantidad de divisas que debieron utilizarse para el pago de la deuda, ocasionaron la devaluación del sucre, estancamiento económico y encarecimiento de los créditos externos. Esto se tradujo en tribulaciones para las universidades, las cuales vieron disminuir drásticamente los recursos provenientes del Estado. Como nos indica Milton Luna (2014, 123):

La crisis económica y la inestabilidad política inviabilizaron propósitos de mejoramiento educativo que no encarnaron en actores sociales, políticos o productivos fuertes. La política pública y en particular la educativa experimentaron inconsistencia y debilidad impactando en una gestión inestable y desestructurada. Los mismos agentes educativos se enfrentaron permanentemente con la carencia de recursos y de caminos.

En este contexto la universidad ecuatoriana no pudo cumplir con su misión de servicio a la sociedad, ni apoyar al desarrollo del país, en el sentido que se había planteado en la LUEP. Uno de los aspectos de la universidad, más afectados, por los retrasos e incumplimientos en las asignaciones presupuestarias, fue la investigación:

Cuando entre 1983 y 1984 se dictó una nueva ley y se creó el CONUEP, aparte del reparto de fondos a que las universidades tenían derecho por el número de alumnos, profesores, etc., en las asignaciones públicas se estableció un porcentaje especial (1%) en el Presupuesto General del Estado, dedicado a la investigación. Se consagró por primera vez el principio de que se debería invertir en la investigación. Demás está decirles que esas asignaciones jamás correspondieron al porcentaje. Solo en unos pocos años se transfirió tarde, mal o nunca, alguna cantidad menor. No pudieron ser objeto de planificación. Pero, de todas maneras, 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. (Ayala 2015c:64)

Para subsanar las deficiencias en el plano de lo económico, en el año 1995, se creó el FOPEDEUPO cuyo objetivo era entre otros, garantizar las rentas de las universidades del país. La autonomía financiera implica que la universidad tiene la libertad de hacer uso de su presupuesto de la forma que determine más conveniente para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, si a pesar de tener esta libertad no posee estos recursos, son limitados, no le son entregados a tiempo o le son retenidos por cualquier motivo, no puede ejercer este aspecto de su autonomía. En base a lo observado, se puede indicar que, durante los años 80 y 90, a pesar de lo establecido en la ley, las universidades públicas y cofinanciadas no tuvieron autonomía financiera, debido a la falta de los recursos económicos que le eran entregados desde el Estado.

### *Extensión Universitaria*

Pese a las dificultades que representó el tema económico, algunas universidades establecieron una serie de convenios que les permitió aportar soluciones prácticas, en mayor o menor medida, a algunos proyectos nacionales y locales, a través de la investigación y/o la vinculación con la colectividad que realizaron sus docentes y estudiantes. Un ejemplo de esto fue la “Universidad Popular”<sup>17</sup> (Rubio Orbe, 1963,64), un programa de vinculación con la colectividad, a través de la cual la Universidad Central capacitó docentes técnicos en diferentes ramas para cubrir este tipo de asignaturas en colegios, institutos técnicos y otros. Universidades públicas y particulares establecieron programas de profesionalización para los docentes primarios y secundarios del país sin título de tercer nivel. Este programa, aunque muy criticado debido a que en algunos casos promovió prácticas facilistas para obtener un título, permitió, entre otros, que los docentes-estudiantes asistan a clase en horarios flexibles durante toda la carrera. Con estas iniciativas se pudo subsanar en alguna medida la necesidad de formación y profesionalización de docentes primarios y secundarios, que en su mayoría carecían de títulos profesionales.

### *Precarización docente*

A principios de los 90s se pudo evidenciar la precarización de los docentes universitarios, quienes en su mayor parte no tuvieron estabilidad ni salarios dignos, por ello, el CONUEP trabajó en la elaboración de un Reglamento de Escalafón de Educación Universitaria y Politécnica, cuyo objetivo fue mejorar la situación salarial y laboral de los docentes universitarios, pero sobre todo darles oportunidades de mejoramiento e incentivo a la capacitación y actualización de conocimientos.

La precarización laboral, a más de afectar derechos, imposibilita la creación de vínculos académicos entre docentes, y entre docentes y estudiantes. Sin relacionamiento académico estable, no puede surgir una comunidad dedicada a la investigación y a la generación de conocimiento (Long en CEAACES 2013, 20).

Lamentablemente, este reglamento no consiguió su objetivo primordial, por algunos motivos, así: no estableció los salarios mínimo y máximo, los que quedaron a libre voluntad de las universidades y no permitió superar la marginalización salarial.

---

<sup>17</sup> Este programa de extensión universitaria surgió en 1950 por iniciativa de la FEUE. Cerró sus puertas en el año 2012.

Tampoco se establecieron los porcentajes o número de docentes a tiempo completo, medio tiempo o parcial que debían tener las universidades para desempeñar su actividad. Por ello, en las universidades del país, aunque en algunas sí existieron docentes a tiempo completo<sup>18</sup> lo más común era encontrar profesores “taxi” que únicamente llegaban a dar su clase y se iban, pues trabajaban a tiempo completo en otra empresa o en algún colegio o escuela. Guillaume Long (en CEAACES 2013, 20) define como “profesores taxi” a aquellos que van 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 precarizados en sus condiciones laborales”.

Esta situación no solo mantuvo durante los años 90 la precarización laboral sino también la degeneración de la docencia, la investigación y de los conocimientos que se impartían dentro de muchas universidades públicas y privadas de nuestro país.

#### *Planificación universitaria y rendición de cuentas*

Aunque la LUEP en su artículo 28 estableció que “Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los temas del país”, la Universidad, no respondió de manera adecuada a la solución de los problemas nacionales, tanto por los limitados recursos económicos que recibió como por la inexistencia de una verdadera planificación universitaria. Esto buscó suplirse en el año de 1996, a través del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas (PLANUEP), el mismo que fue elaborado en base a las propuestas de varios miembros de las universidades vigentes. Entre otros, establece como misión de la universidad ecuatoriana la formación no solo profesional sino también ciudadana que esté comprometida con la sociedad y aporte a la solución de problemas del país. Establece además la necesidad de una:

oferta educativa, flexible, variada y moderna, con alto nivel de planificación macro y micro curricular, que incluya conocimientos científicos de punta, en correspondencia con las necesidades del desarrollo nacional; vincularse activamente con el sector externo, generando y transfiriendo conocimientos científico-técnicos, que incrementen la productividad y competitividad de la economía del país, aportando a la superación de la problemática socio - económica del país; y, mantener una relación transparente con la sociedad a través de la rendición social de cuentas...(en CONEA 2003,2 )

---

<sup>18</sup> En algunos casos estos docentes tiempo completo eran parte del personal administrativo o directivos de la universidad que además ejercían la docencia.

El concepto de rendición de cuentas, que indicó el PLANUEP, como nos señala Bovens (en: Rubaii y Lima 2018, 2) “Accountability” has its roots in the notion of accounting or keeping the books, but it has evolved to more broadly refer to government being held accountable to citizens”<sup>19</sup>. En el caso de la educación superior “la rendición social de cuentas es un proceso mediante el cual una institución de educación superior pone en conocimiento de la sociedad, en términos transparentes, todas las actividades que desarrolla y los servicios que ofrece, demostrando que son pertinentes y de calidad” (CONEA, 2006, 10). Esto implica que, la rendición de cuentas está relacionada al ejercicio “responsable” de la autonomía en relación con su misión de servicio social, de tal manera que, a través de ella, la universidad garantice ante la sociedad y también el Estado la calidad de la educación, investigación y vinculación que realiza.

En el Ecuador, durante los años 80 y 90, este tema, solo quedó en papeles y no llegó a convertirse en una práctica efectiva para las universidades y escuelas politécnicas, lo que puede evidenciarse por la inexistencia de un proceso institucionalizado de evaluación de las universidades. La rendición de cuentas (cuando la hubo) no permitió garantizar y menos aún incrementar la articulación efectiva entre la universidad y la sociedad. La limitada producción de ciencia y tecnología tampoco se transfirió de manera efectiva hacia el sector externo. Por esta razón las empresas, industrias e incluso las mismas universidades, cuando lo necesitaron importaron la ciencia y tecnología desde otros países, a costos bastante elevados. Esto quedó en evidencia, no solo con el informe de evaluación del año de 1987, sino también varios años después con los resultados de la evaluación universitaria que realizaron tanto en CONESUP como el CONEA entre 2008 y 2009.

#### *Primera evaluación de la universidad ecuatoriana*

A pesar de la autonomía que gozaban las universidades, no se dieron mayores avances en el conocimiento, sea por falta de recursos económicos, recursos humanos o por la administración errónea de estos centros de estudio. Las universidades y politécnicas se centraron en la formación de profesionales para la producción de servicios más que para la producción de bienes (Pacheco, 2015), lo que limitó las posibilidades de empleabilidad de sus graduados y restringió la posibilidad de sus graduados para desarrollar emprendimientos que los llevaran a crear nuevas fuentes de empleo.

---

<sup>19</sup> “tiene sus raíces en la noción de contabilidad o de mantener los libros, pero ha evolucionado para referirse más ampliamente a que el gobierno es responsable ante los ciudadanos”

El aumento en la matrícula universitaria afectó profundamente la calidad de la educación impartida. Este aumento en la matrícula y la “masificación” de la educación superior fue una tendencia que en el Ecuador se dio a partir de los años 60, principalmente por el aumento de la cobertura de educación secundaria, pero, al igual que en el resto de América Latina, se sumaron otros factores, tal como nos indica Medina:

La apertura de la Universidad a las aspiraciones generalizadas que estimula una nueva estructura social ha dado lugar a lo que se designa con el término poco afortunado de “masificación”. El estudio de las causas del crecimiento en volumen del alumnado universitario pone de relieve su gran variedad. Se trata en algunas partes de una vigencia social que eleva hasta el grado universitario el nivel de aspiración del individuo; en otras se muestran en primer plano las presiones demográficas o la fuerza de cambios estructurales que espolean el ritmo de la movilidad social; en muchas aparece una combinación de todas ellas imprecisamente expresada cuando se habla de la “apertura de nuevos horizontes de trabajo y de vida” (1967, 191).

Por tal motivo, en 1987, se planteó la necesidad de conocer el estado de la educación superior del país, para lo cual se elaboró un proyecto de investigación cuyo objetivo principal era realizar la evaluación de la universidad ecuatoriana. Esto permitió identificar claramente fortalezas y debilidades para establecer una trayectoria de desarrollo y mejoras en la calidad de la universidad, en sus diferentes ámbitos: docencia, investigación y vinculación.

En el caso de Ecuador, las instituciones encargadas de evaluar, acreditar y promover la calidad de la educación superior han sido de carácter público. La primera evaluación institucional a las universidades y escuelas politécnicas se realizó en 1989 a cargo del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). En ese proceso, se evaluaron 21 universidades (15 públicas y 6 particulares). Una de las conclusiones a las que se llegó en esa evaluación fue que “en Ecuador no existe un sistema de educación superior [...] en sentido estricto. Lo que hay es un conjunto de instituciones universitarias independientes unas de otras y que a nivel administrativo tienen ciertos mecanismos de cooperación [...]” (CONUEP 1992, 29) (en CEAACES 2018,6).

Lamentablemente, esta iniciativa no tuvo la repercusión esperada. Este proyecto, trabajado originalmente en base a las propuestas de docentes de la Universidad Central del Ecuador y liderado por Lucas Pacheco, recién logró publicarse en el año 2015, es decir casi 30 años después de su elaboración. No solo se identificó la inexistencia de un “sistema” de educación superior, sino también la desconexión existente entre la educación secundaria y la educación superior. Por ello la universidad no pudo responder adecuadamente a las demandas que se hicieron de ella ni siguió el ritmo de crecimiento del conocimiento a nivel mundial.

También se pudo identificar la desconexión de la Universidad de su entorno. La Universidad o más bien dicho las universidades en los años 80, con algunas excepciones, se erigieron como universidades “enclaustradas” y ajenas a lo que sucedía fuera de sus paredes. Este enclaustramiento también se identificó en cada una de las cátedras en ellas impartidas, las mismas que respondían más a los intereses del docente (lo que no debe confundirse con la libertad de cátedra), que al perfil profesional o de egreso propugnado institucionalmente, cuando lo hubo.

### *Universidad, Estado y política*

Pese a la “independencia” o autonomía que legalmente tenían las Universidades de la década de los 80, no estuvieron libres de conflictos y sobre todo de represión por parte del gobierno, principalmente a partir de 1984, con la llegada a la Presidencia de León Febres Cordero. Este gobierno se caracterizó por ser autoritario y represivo, por tal motivo en 1988,

La limitación de recursos para el sector de educación, especialmente superior, se tornó mucho más crítica. No faltaron protestas y reclamos del sector universitario, las que fueron siempre reprimidas con severidad por las “fuerzas del orden”. La asfixia económica a las universidades públicas fue la característica del gobierno, generando serias dificultades para el cumplimiento de las actividades universitarias. De esta forma se atentó contra la autonomía de las universidades ecuatorianas (Barreto 2015 :136).

En esta revuelta, la fuerza pública invadió por dos horas los predios de la Facultad de Medicina de la Universidad Central del Ecuador. El reclamo de la universidad no se hizo esperar y se demandó al entonces Ministro de Gobierno, Heinz Moeller, a quién el Tribunal de Garantías Constitucionales “observó” por esta acción (Barreto 2015, 137). Aunque esta sanción se consideró un triunfo para la universidad, se evidenció la facilidad con la cual el gobierno puede intervenir en la vida universitaria tanto física como ideológicamente, a pesar de lo que establezcan las leyes vigentes.

A partir del año de 1996, el Ecuador ingresa en un nuevo periodo de crisis económica y política, lo que provocó la caída de sucesivos gobiernos, convirtiéndose en cotidianos los paros y huelgas. En la caída de los gobiernos, las universidades públicas tuvieron protagonismo a través de sus estudiantes, como fue tradicional en nuestro país. Los estudiantes lideraron las protestas y reclamos, tanto dentro como fuera de los predios universitarios y, en ocasiones, llegaron hasta las puertas del Palacio de Gobierno. Durante las protestas, se utilizó la inviolabilidad de los predios universitarios como protección de

los manifestantes, pues, ante la arremetida de la fuerza pública, podían refugiarse al interior de los campus.

Era común que, durante estas protestas estudiantiles, se vean ondear banderas de partidos y movimientos de izquierda (principalmente comunista). En el caso de las universidades particulares, estas mantenían un perfil más discreto frente a las políticas estatales ya que estas universidades buscaron no tener mayores enfrentamientos con los gobiernos de turno. Sin embargo, esta situación cambió para finales de los años 90, cuando algunas universidades particulares se unieron a las protestas que llevaron a la caída de algunos gobernantes. En este contraste en el accionar de las universidades públicas y particulares puede notarse las diferencias entre una “Universidad Enclaustrada”-privada (ajena a lo que pasa fuera de sus muros) y una “Universidad Militante”, pública:

Frente a la “Universidad enclaustrada”, la “Universidad militante es la que se deja invadir sin tamiz alguno por los ruidos de la calle y reproduce en su seno, en exacto microcosmos, todos los conflictos y pasiones de su mundo. La tarea científica desaparece y sólo quedan los gritos sustituyendo a las razones. La apertura al mundo de la actividad universitaria - su única manera de influir sobre él- sólo cabe, en consecuencia, en la forma de la “Universidad partícipe”, es decir no militante ni enclaustrada. “Universidad partícipe” es aquella que enfrenta los problemas del día aceptándolos como tema riguroso de su consideración científica, para afirmar únicamente lo que desde esa perspectiva se puede decir” (Tunnermann 2008, 28).

Se debe considerar que en el Ecuador no existió, al menos en esta época, una “Universidad Partícipe” pues el alto nivel de politización de sus recintos limitó la posibilidad de ver los hechos del mundo más allá de las pasiones y fundamentalismos políticos e ideológicos. En el caso de las universidades públicas hubo profunda injerencia de grupos de izquierda, principalmente entre la dirigencia estudiantil y docente y, en el caso de las universidades privadas, estas respondían a los intereses de la Iglesia, las de sus patrocinadores o el Mercado, por lo cual se puede afirmar que la Universidad no gozó de una autonomía plena.

## **2.2 La Constitución de 1998: educación superior y autonomía**

El análisis de esta Constitución, la Ley de Educación Superior que se expediría dos años después y los debates que se dieron alrededor de este tema se consideran relevantes, pues muchos de los aspectos que entraron en la Ley y debates que se quedaron

en el tapete serían profundizados diez años después ocasionando la transformación de la concepción del concepto de autonomía en autonomía responsable.

Para el año de 1998, la Asamblea Constituyente expidió una nueva Constitución cuyo objetivo fue sentar las bases para la reconstrucción política y económica del país frente a la profunda crisis e inestabilidad que le aquejaba; con ella se planteó además encausar al país a las nuevas dinámicas mundiales. En el proceso de elaboración de esta Constitución, el tema de la educación superior entró a debate y, sobre todo, algunos aspectos que derivan de su relación con la sociedad y el Estado.

En los años noventa, en que se desató la crisis de la desregulación bancaria y la dolarización, se patentizó también la crisis de la Educación Superior. Era evidente que las grandes taras que se habían acumulado en medio del divorcio de la universidad con el estado no iban a solucionarse si no se emprendía en una reforma efectiva. El sistema de total auto regulación o más bien de no regulación, llegó a situaciones límite como el manejo del CONUEP de los años finales del siglo XX, en se dio con mayor fuerza la creación desordenada de universidades y el deterioro del nivel académico. (Ayala 2015b: 17)

Durante los debates previos a la expedición de esta Constitución (EC. 1998), algunos asambleístas pusieron sobre la mesa algunos temas que se consideraban críticos para la educación superior del país. El asambleísta Nicolás Castro Benítez (Acta 42 del 18 de marzo de 1998 pg. 5-6) manifestó su preocupación frente a la diversidad de pensum que se manejaban en las facultades del país. Esta observación derivó del hecho que los pensum de las carreras no estaban unificados ni estandarizados y tampoco sus titulaciones. Cada universidad establecía su propio programa de estudios y la denominación de su titulación, de acuerdo a lo que sus autoridades consideraban más adecuado y por qué no decirlo más vistoso y atractivo. Esto implicó dificultades en el tema de movilidad estudiantil, no solo internacionalmente, sino también nacionalmente e incluso entre sedes universitarias. Había casos en los cuales se diferenciaban los pensum entre las sedes y extensiones de una misma universidad, lo que impedía que un estudiante de la sede A pueda continuar normalmente sus estudios en la sede B, incluso en asignaturas comunes como idiomas. Esto además ocasionó que los profesionales que se graduaban de ciertas universidades tuvieran vacíos de conocimiento y/o habilidades para ejercer su profesión y por tanto los limitaron a ocupar por largo tiempo cargos de menor jerarquía en las empresas, sin mayores oportunidades de ascender.

En la Asamblea Constituyente se consideró que, frente a estas y otras problemáticas sería el Consejo Nacional de Educación Superior el organismo que tendría

la potestad de regular y propender a la unificación de los sistemas curriculares. A su vez, propuso que el Consejo Nacional de Educación Superior sea quien establezca los procedimientos de admisión y nivelación para evitar que la universidad “abuse de su autonomía” en este aspecto y establezca los mismos de manera arbitraria.

Oswaldo Hurtado (Acta 42 del 18 de marzo de 1998, pág. 22) exteriorizó su preocupación acerca de que, en algunas universidades, se estaban dando prácticas que iban contra las leyes vigentes, las mismas que se justificaron como “ejercicio de la autonomía” y se solaparon en el derecho de los recintos universitarios a no ser violados. Prácticas que, a su criterio, no venían de las autoridades universitarias sino de las mismas organizaciones estudiantiles. Se conoce, por testimonios de algunos estudiantes universitarios de la década de los 90, que quienes no se alinearon a una determinada tendencia política o se mantenían al margen de la política universitaria solían tener dificultades para continuar y finalizar sus carreras, pues las dirigencias docente y estudiantil tenían fuerte influencia en los procesos académicos y administrativos que se llevaban a cabo al interior de las universidades.

Finalmente, y frente a una serie de preocupaciones que quedaron sobre la mesa, la Constitución fue expedida el 5 de junio de 1998.

#### *Creación de universidades*

A pesar que se consideró existía saturación de algunas carreras y del rápido crecimiento del número de universidades en el país, se mantuvo la potestad del Congreso Nacional de crear nuevas universidades y Escuelas Politécnicas, “previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior”. Se estableció que el informe debía ser favorable y obligatorio, como sugirió Oswaldo Hurtado, (Acta 42, del 18 de marzo de 1998, pág. 22), pues se manifestó que existieron casos que se habían creado universidades e institutos superiores sin un informe favorable, pues la ley únicamente establecía que exista un informe para la creación de estas instituciones, pero que no indicaba que debía ser favorable. En otras palabras, se puso sobre la mesa la preocupación de algunos sectores, y se intentó subsanar el hecho que, algunas instituciones de educación superior del país, durante casi 20 años, fueron creadas independientemente que se haya evidenciado su necesidad o la posibilidad de que estén en condiciones de brindar educación superior de calidad.

Esto se articula con las tendencias de la educación superior latinoamericana, pues como nos indica Mollis (2014, 10), las reformas de la Educación en América Latina

durante los años 90s, trataron de “volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades en América Latina a través del desvío de la demanda social creciente a otro tipo diferenciado de institución educativa acorde con el desarrollo de la “ideología de mercado”. Esto significa que se desvió la demanda de educación superior hacia instituciones de carácter privado, para limitar los porcentajes de incremento anual de los recursos económicos estatales de las instituciones de educación superior públicas. En el Ecuador, lo establecido tanto en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982 como en la Ley Orgánica de Educación Superior del 2000, para la creación de las universidades, tuvieron como resultado el desvío de una gran parte de la demanda educativa hacia las nuevas universidades de carácter privado que se iban creando en diferentes lugares del país.

Esta discusión, sobre la pertinencia de la creación de nuevas universidades principalmente de carácter privado, se dio dentro de un contexto mundial en el cual se promovió el “retiro del Estado” de la educación y la OMC incluyó a la educación en el Acuerdo General de Servicios y Comercio. Inclusión que autores como Tatián y Vásquez, consideran implica que, “cualquier potestad regulatoria por parte del Estado o de discusión interna de las universidades autónomas pasaría a ser para la OMC una restricción indebida al “Libre Comercio” (2016, 26). Como consecuencia se vincula la educación, como un servicio (no como un derecho humano), al mercado mundial, quién la maneja hegemónicamente. Por tanto, como afirma Muñoz (2015, 127), se pusieron “límites en la autonomía universitaria para que sean los intereses de las fuerzas sociales favorables al mercado quienes impongan las visiones y criterios que orienten sus perspectivas de funcionamiento y de desarrollo”. Sin embargo, más que poner límites se puede afirmar que se “impusieron” límites a la autonomía. Esto implicó en el Ecuador, que el retiro del Estado de la educación superior, no derivó en una mayor autonomía de las universidades, sino en una menor autonomía interna y externa y una mayor injerencia del mercado en las mismas.

#### *Autonomía universitaria*

Respecto a la Autonomía, en la Constitución de 1998, se mantuvo en términos similares a los indicados en la Constitución de 1978. Se mantuvieron aspectos, como la inviolabilidad de los recintos y la prohibición de su clausura o reorganización por parte del poder estatal, y la posibilidad de regirse por sus propios estatutos aprobados por el CONESUP. De acuerdo a lo estipulado en la Constitución de 1998, se puede afirmar que,

aunque el ejercicio de la autonomía, es propio de la universidad y no una “dádiva” del Estado, fue y sigue siendo el Estado el que establece que atribuciones proporciona o no a la universidad y, con ese poder, el Estado aún puede intervenir (directa o indirectamente) en la vida universitaria, en caso que así lo deseé.

La Ley de Educación Superior, emitida en el año 2000, permitió la operacionalización de lo establecido en la Constitución. En ella se volvió a incluir la obligatoriedad de la rendición de cuentas sobre el “buen uso de su autonomía” y la necesidad, por primera vez, de someterse a lo que se establezca a través del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación:

Art. 5.- Los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior se sujetarán a los mecanismos de control constitucional y legalmente establecidos y tienen la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de su autonomía y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. Los centros de educación superior se someterán obligatoriamente al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación. (EC. 2000, art. 5)

Es interesante observar como en la ley se habló acerca del “buen uso de la autonomía” que, como había dicho antes, constitucionalmente fue establecido como una cesión del Estado hacia las universidades. La autonomía, tradicionalmente vinculada al concepto de libertad, a partir de esta Ley, comienza a enlazarse con el concepto de “responsabilidad”, lo que implicó que las universidades tengan “independencia” del Estado, para desarrollar sus actividades y cumplir con su misión siempre y cuando lo realicen dentro de los marcos establecidos para el efecto. Marcos que no solo eran legales sino también ideológicos, como se clarificó años después en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2010.

Se estableció la interacción entre las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores con el Estado y con la sociedad para “contribuir, de manera efectiva y actualizada, al mejoramiento de la producción de bienes y servicios y el desarrollo sustentable del país, en armonía con los planes nacionales, regionales y locales” (EC 1998, art. 74)). Este intento de armonización entre el Estado y las Universidades de ninguna manera representó la ruptura del principio de autonomía pues, como indica Marsiske (2004,161) “las universidades existen para servir a la sociedad de la que reciben el apoyo moral y material. Por ello son objeto de observación y crítica públicas y tienen que ser sensibles a la opinión fundamentada y responsable”. A esto se añade que, las universidades deben “contribuir al diseño consensuado de verdaderos proyectos de nación, que permitan una inserción favorable en el contexto internacional e influyan en

la promoción de una globalización capaz de superar el paradigma neoliberal imperante” como afirma Tunnermann (2008, 36). Es por ello que no se puede considerar que a la autonomía como la facultad que tiene una universidad de enclaustrarse o encerrarse en sí misma, sino que debe considerarse como una facultad que le permite a la universidad ser partícipe en la vida de la sociedad.

#### *Universidad, poder y política*

En la Ley de Educación Superior (EC.2000) nuevamente se establecieron excepciones para las universidades regidas por la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas, en lo referente a la elección de autoridades (cogobierno).

DUODECIMA. - Las universidades establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede, en lo que concierne a la designación o elección de las autoridades y órganos de gobierno se regirán por lo que determinan sus estatutos, de acuerdo con sus principios y características determinan sus normas constitutivas y estatutarias, de acuerdo con sus principios y características, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 26 y 28 de esta ley (EC. 2000)

Seguramente, para evitar cualquier confrontación que pueda ser perjudicial a los intereses del Estado y sobre todo del gobierno. Recordemos que, para el año 2000, en medio de la inestabilidad política, económica y social que había en el Ecuador, el apoyo de estos sectores era crucial para defender los intereses del Estado y la estabilidad del país.

Pese a lo expresado en la ley, el vínculo Universidad-Estado no era tan profundo. Aunque el Estado tenía la potestad de crear nuevas universidades, expedir las Leyes de Educación Superior y financiar a la universidad pública y cofinanciada, la regulación de las mismas no tuvo cambios desde los años 80 y se puede manifestar que las universidades se “autoregulaban”. Autorregulación que como se ha afirmado hace referencia a la libertad que tiene la universidad frente al Estado y no frente a otros poderes imperantes (internos y externos)

#### *Docencia e investigación*

El desarrollo del conocimiento, la ciencia y la tecnología en las universidades ecuatorianas mostró muchas asimetrías (internas y externas); mientras algunas ejecutaron proyectos y establecieron convenios tanto a nivel nacional como internacional, otras desarrollaron únicamente actividades de docencia. Como afirma Enrique Ayala (2015c),

en los años 90 se puede notar que en las universidades más antiguas hubo esfuerzos de organización en el tema de la investigación científica; a esto se añade que:

Se mantuvo una separación entre la docencia, que era lo obligatorio y cotidiano, frente a la investigación que venía a ser eventual y separado, sujeto a financiamientos esporádicos. Por lo demás, en buena parte de las universidades, sobre todo particulares, la investigación nunca estuvo en su agenda de actividades. Solo daban clases, en el mejor de los casos. (Ayala 2015c: 65)

Además de la investigación, también influyeron en la calidad de las universidades del país, aspectos como la dedicación, calidad de los docentes y libertad de cátedra. A pesar que algunas universidades mantuvieron docentes de planta con dedicación exclusiva a la universidad, otras establecieron contratos por un determinado número de horas clase. Estos últimos dedicaron la mayor parte de su tiempo a otras labores profesionales y un tiempo marginal a la docencia universitaria. Si en lo referente a la docencia se presentaron problemas, la investigación en las universidades fue eventual. En el caso de las universidades públicas los aportes estatales y los aranceles pagados por los estudiantes no permitieron cubrir los costos de infraestructura e insumos menos aún pudieron cubrir un salario digno para quienes se dedicaron a esta tarea. A esto se añadió que los docentes, en la práctica, siguieron teniendo poco acceso y pocos incentivos para capacitación y actualización de conocimientos, por lo que la calidad de los conocimientos impartidos y de formación de los futuros profesionales no siempre fue la adecuada.

#### *El Consejo Nacional de Educación Superior*

La Constitución de 1998 creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), en reemplazo del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) que fue el organismo rector de la Educación del país desde 1982. En esta carta magna se estableció su conformación y algunas de sus funciones y atribuciones. Al expedirse la Ley de Educación Superior en el año 2000, sus funciones y atribuciones se ampliaron y clarificaron. Un punto importante de señalar es que, aunque no lo estableció la Constitución de 1998, en la Ley de Educación del año 2000 se manifestó que:

Art. 11.- El Consejo Nacional de Educación Superior es una entidad autónoma<sup>20</sup>, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla será CONESUP y es el organismo

---

<sup>20</sup> Esta autonomía posteriormente sería criticada en el año 2012 por el Consejo de Educación Superior, por no haber estado establecida en la Constitución de 1998.

planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior. Tendrá como domicilio la capital de la República (EC. 2000, art. 11).

Aunque la ley no indicó los tipos de autonomía que tenía el CONESUP; se podría suponer que su autonomía abarcó los mismos ámbitos que los que se estableció en la Constitución, la autonomía para las universidades.

El CONESUP estaba conformado por nueve miembros, de los cuales cinco eran rectores de las universidades y escuelas politécnicas del país y dos eran representantes del Estado, un representante del sector privado (que haya sido docente universitario), y un presidente, (ex rector universitario o politécnico o académico de prestigio escogido por fuera de su seno. Sus funciones establecidas en la Ley de Educación Superior fueron, entre otras, aprobar la creación de nuevos centros de Educación Superior y/o de sedes y extensiones de los ya existentes, aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, además, debía informar al Congreso Nacional de manera anual la situación de la educación superior del país.

La conformación del CONESUP difirió totalmente de la conformación que tenía el CONUEP. El CONUEP permitía la participación de todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas del país, mientras que en el CONESUP apenas se conformó con cinco rectores y dos personeros del sector público. Se dejó de lado la representación de docentes, estudiantes y trabajadores, quienes quedaron totalmente excluidos. Esta conformación representó un paso atrás en el cogobierno que debió regir en este organismo y que anteriormente regía en el CONUEP, pues el CONESUP no solo tenía el papel de coordinador sino también de regulador del sistema de educación superior. Por este motivo, se puede afirmar que el CONESUP, en su conformación, no reflejó los principios del sistema democrático que demandaba la educación superior del país.

La democracia en la universidad representa la forma de manejo. Le da participación a todos, la representatividad de los claustros, permite que cada uno desde su punto de vista, desde su posición, graduado, docente, profesor o alumno, pueda emitir su opinión, que pueda tener representantes y tenga llegada a las decisiones y a los caminos que va a tomar la universidad y las facultades (Kandel 2010,98).

Por otra parte, esta conformación del Consejo limitó la posibilidad de que las universidades más pequeñas, pero sobre todo menos influyentes tuvieran representación al interior de este organismo. Debe añadirse también que, como fue el caso de las Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador, se llevaron a cabo ciertas

componendas y amarres que permitieron a una u otra universidad tener representatividad para defender sus intereses particulares. Respecto a ello Minteguiaga (en SENPLADES 2010,94) indica

En las elecciones para la renovación de vocales del CONESUP en el periodo 2007-2011 (llevadas a cabo por el Tribunal Supremo Electoral durante los meses de mayo y junio de 2006), y a pesar de estar la UCCE todavía intervenida, se designa al Dr. Milton Altamirano Escobar, fundador y ex rector de la UCCE, como vocal del CONESUP.

Esta designación permite observar, que la universidad ecuatoriana y sus órganos de coordinación no estuvieron libres de la injerencia perniciosa de poderes que fueron llevando a la degradación de la misión y la autonomía de la universidad ecuatoriana.

#### *El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación*

En los años 90, a nivel mundial, el tema de la calidad de las organizaciones cobró mayor importancia. En el plano de la educación superior, se consideró, que, en muchos países, principalmente en los países en desarrollo, la crisis de las universidades se reflejó como una crisis de calidad. El concepto de calidad, como señala Aguerro (1993), fue trasladado a la educación a partir de los años 80, desde la teoría de la administración, tomando como base el modelo de la eficiencia económica (“eficientismo”). La calidad, en este contexto, es entendida como sinónimo de eficiencia y cuantificación de los resultados obtenidos.

A esto hay que añadir que el Banco Mundial propugnó para las universidades la revisión periódica de sus estándares de calidad, con el apoyo de especialistas en el tema. Por ello, a partir de los años noventa, algunas instituciones de educación superior ecuatorianas, y ante la inexistencia de un sistema o institución de aseguramiento de la calidad en el país, certificaron la eficiencia de sus procesos administrativos a través de las normas ISO. Este énfasis en la calidad desde una visión empresarial, se insertó en todos los niveles educativos y no solo en la educación superior. Esto se tradujo no solo en las reformas educativas, como la impulsada por Rosalía Arteaga para la educación primaria y secundaria a mediados de los años 90, sino también en la aparición de una serie de organismos públicos y privados nacionales y/o regionales, cuya labor se centró en evaluar la calidad de las universidades, sus carreras y programas. Como indican Rubaii y Lima:

HEQA<sup>21</sup> systems emerge in response to a variety of factors. Some factors are specific to higher education, including quantitative and qualitative growth of higher education or political concerns about the level of student achievement or the time to degree completion. Other domestic factors are broader than higher education, such as the general policy orientations or political ideology of a country. There are also international forces including pressures from international lending associations or activities of neighbors<sup>22</sup> (Perellon 2007) ( en: Rubaii y Lima 2018, 2)

Dentro de esta tendencia, el Ecuador, estableció en el artículo 79 de la Constitución del Ecuador del año 1998 la creación de un organismo que asegure e impulse la calidad de las instituciones de educación superior del país y que funcione en coordinación con el Consejo de Educación Superior:

Art. 79.- Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. Para los mismos efectos, en el escalafón del docente universitario y politécnico se estimularán especialmente los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado (EC. 2008, art. 79).

El organismo que se creó para el efecto fue el Consejo de Evaluación y Acreditación (CONEA), el mismo que entró en funcionamiento en el año 2002. Estuvo conformado por ocho miembros, de los cuales cuatro fueron académicos de diferentes universidades del país. Y, aunque para el año 2000, el Estado no intervino directamente en los organismos rectores de la educación superior del país, dos de los académicos miembros del CONEA eran nombrados por el Presidente de la República, de una terna que enviaba el CONESUP. Esto significó que la mayoría de miembros de este organismo fueron parte de las universidades públicas y/o privadas del país.

Las principales funciones que desempeñó este organismo fueron las referentes a establecer las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior del país, establecer los indicadores de calidad bajo los cuales se debieron evaluar estos centros, difundir los resultados de las evaluaciones realizadas, proponer políticas de mejoramiento de la calidad y acreditar a los centros de educación superior del país. A

---

<sup>21</sup> Higher Education Quality Assurance

<sup>22</sup> Los sistemas HEQA emergen en respuesta a una variedad de factores. Algunos factores son específicos de la educación superior, incluido el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la educación superior o las preocupaciones políticas sobre el nivel de rendimiento de los estudiantes o el tiempo para completar el grado. Otros factores domésticos son más amplios que la educación superior, como las orientaciones de política general o la ideología política de un país. También existen fuerzas internacionales, incluidas las presiones de las asociaciones internacionales de crédito o las actividades de los vecinos

estas funciones se añadió elaborar políticas, reglamentos e instructivos que iban a guiar su actividad.

Para esta institución, el concepto de calidad, en los procesos de evaluación no se relacionó únicamente a la eficiencia para la formación profesional de los individuos sino con la incidencia que tenga la universidad para solucionar los problemas de la sociedad para hacerla más próspera, justa, equitativa y solidaria. Implicó, también, la posibilidad de intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos.

Esta nueva estructura del sistema de educación superior ecuatoriano y su enfoque en la calidad coincide con el proceso de traslado del modelo de Bolonia hacia América Latina, modelo en el cual se requiere la homogeneización de los procesos académicos y administrativos, titulaciones e implantación del sistema de competencias en las universidades, evaluación de la calidad, etc. Esto permitió operacionalizar la internacionalización de la educación superior y establecer convenios efectivos entre las diferentes universidades latinoamericanas y europeas. Por ello, se puede afirmar que la universidad ecuatoriana, en este contexto, comenzó a perder autonomía frente a los poderes internacionales que dirigen la política y economía mundial. Autores como Moncada, comparten el criterio que, a través del proceso de Bolonia se buscó afianzar la mercantilización de la educación superior:

El nombre 'Bolonia' designa el proceso que pretende poner a la Universidad al servicio de los intereses del capital dominante, bajo el supuesto de favorecer la movilidad de docentes y estudiantes, cuando en realidad trata de aplicar los criterios de la OMC sobre privatización de servicios públicos. Ello responde al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de 1995, afanado en llevar al "libre comercio" todo tipo de actividad humana (Moncada 2009:2).

El apoyo a este proyecto, por parte del CONESUP y del CONEA, fue motivado por la necesidad imperiosa de superar los problemas y deficiencias existentes en la universidad ecuatoriana, reducir las brechas educativas, las mismas que como nos indica Gacel-Ávila, están “señaladas en diferentes informes internacionales, junto con la doble necesidad de formar egresados con las competencias requeridas en el siglo XXI y la de preparar el sector para los modelos de evaluación internacional para la ES que serán aplicados en los próximos años” (2011,129). Se instituyó, también, el proyecto Tuning, a través del cual las universidades implantaron el sistema de competencias y resultados de aprendizaje, para establecer los perfiles profesionales de cada una de sus carreras. Este proyecto pretendió que, como nos clarifican Espinoza y González (2016,96-7) “tanto

estudiantes como empleadores tengan claridad sobre sus capacidades para incorporarse al mundo laboral”. Además, se desarrollaron programas de becas e intercambio docente que ofreció Europa como Erasmus y Alban.

### **2.3 Crisis y decadencia del sistema universitario ecuatoriano**

En este contexto de reinstitucionalización del sistema de educación superior ecuatoriano, el CONESUP decidió intervenir a la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador (UCCE), la misma que había sido creada mediante Ley No 130 del 10 de agosto de 1998. La UCCE se convirtió, a partir de entonces, en la expresión de la crisis de autorregulación por la que pasaba la universidad ecuatoriana, pues los problemas e irregularidades que esta presentó no eran ajenos al resto de universidades. Entre otras situaciones, esta universidad, como nos indica el Informe que el CONESUP (2008) presentó a la Asamblea Constituyente sobre la situación de esta universidad, estaba siendo investigada:

- Conflictos entre sus directivos.
- Falta de un representante legal o, dicho de otro modo, la existencia de una disputa entre cuatro profesionales que alegaban tener la condición de Rector.
- Emisión de títulos contra lo establecido en la ley.
- Funcionamiento sin autorización de sedes y extensiones en distintas ciudades del país
- Violación reiterada de su propio estatuto.
- A esto, hay que añadir que la universidad había otorgado títulos (principalmente en el área de Derecho) a políticos y otras personalidades sin haber cumplido con los requisitos mínimos.

El CONESUP, previo a la intervención, había realizado varios llamados de atención a esta universidad, los que no habían dado resultados positivos para enrumbar la universidad. Durante la intervención realizada, se había revisado documentos internos de la universidad y elaborado expedientes de los títulos emitidos a partir del año 2000 pues muchos de ellos fueron emitidos sin que el estudiante haya cumplido los requisitos reglamentarios para su titulación. En determinados casos, se consideró que algunos títulos fueron emitidos como favores políticos (Ecuador Inmediato, 2005). En sus diez años de existencia, esta universidad había permanecido intervenida durante cinco años.

Este conflicto que comenzó en el plano administrativo fue avanzando hacia lo político, pues entre los involucrados se encontraban magistrados de la Corte Suprema de Justicia quienes argumentaron que la intervención de la universidad no era más que una excusa para desacreditar a la Corte y cambiar a los jueces de este organismo. Dicho cambio se hizo una realidad y se llevó a cabo en el año 2004, cuando, a través del Congreso Nacional, se instaló una nueva Corte Suprema de Justicia liderada por Guillermo Castro (“Pichi”), que luego fue conocida como la famosa “Pichi corte”. Esta destitución fue a todas luces arbitraria pues el Congreso Nacional no tenía la potestad constitucional para realizar esta acción, la misma que provocó la desestabilización del gobierno y también de la justicia ecuatoriana. Sobre este tema, el 17 de febrero del año 2005, el portal de Noticias Ecuador Inmediato indicó lo siguiente:

Baquero, en entrevista con Carlos Vera en ECUAVISA denunció que “básicamente el problema de la Universidad Cooperativa de Colombia está ligado al problema político en el país' y en ese sentido aseveró que ' la misma está vinculada con órganos de poder del Estado, especialmente la función Judicial.

En sus acusaciones, el principal del CONESUP aseguró que el rector de la Universidad Cooperativa de Colombia propicia el clientelismo en la institución educativa. “El propio rector Altamirano no duda en reconocer que en sus filas tiene alcaldes y prefectos y que su universidad está orientada con criterio político”, dijo y reconoció que “así se convierte a la universidad en una generadora de poder, se entrega a los alumnos títulos de manera fácil y hay un profundo nivel de clientelismo político” (Ecuador Inmediato 2005, párr. 3)

Para Augusto Espinoza (en Ecuador Inmediato, 2011, párr. 4), lo que buscaba la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador era “tejer una red en el sistema judicial y cooptar el sistema judicial porque estos tentáculos también se están extendiendo hacia la fiscalía”. Y el problema de los títulos irregulares no solo involucró al sistema de justicia sino también involucró a algunas figuras políticas conocidas y futuros asambleístas que habían obtenido sus títulos en esta universidad.

En el año 2005, el CONESUP nombró una Comisión de Veeduría Ciudadana conformada por prestigiosos juristas como: Carlos Larreátegui, Julio César Trujillo, Santiago Guarderas, Gustavo Medina, Gustavo García, Víctor Hugo Cevallos y Pedro Salas quienes se encargaron de revisar alrededor de 800 títulos que habían emitido la UCCE y no contaban con los requisitos necesarios para su emisión (en Ecuador Inmediato, 2005). Luego de esta revisión, los miembros de la veeduría confirmaron al CONESUP la veracidad de las irregularidades cometidas (CONESUP, 2008). El CONESUP, que en aquella época era presidido por el Dr. Gustavo Vega, elaboró un informe con los expedientes de las denuncias presentadas y los resultados de la

intervención realizada a esta universidad el mismo que fue presentado a la Asamblea Constituyente en el año 2008.

La crisis de la universidad ecuatoriana, permite evidenciar la complejidad que reviste el concepto de autonomía y su vivencia efectiva, pues, la autonomía no solo implica la relación entre Estado y Universidad, sino también las relaciones que establece la universidad con instancias, pero sobre todo intereses externos a ella la envuelven en un juego de poderes, frente al cual no siempre puede permanecer inmune. La politización no solo fue un problema que aquejó a las universidades públicas, como comúnmente se cree, sino que también afectó a las universidades privadas. La diferencia radicó en la forma en la cual se expresó y afectó la politización en cada una de ellas. Esta politización de la universidad, permitió observar que, pese a lo establecido en la Ley, algunas universidades, aunque autónomas frente al Estado no eran autónomas frente a otros tipos de poder. La politización de la universidad ecuatoriana se considera un problema que afectó la autonomía interna de las universidades porque:

La democracia y la autonomía universitaria no deben verse como la inclusión de la institución en la dinámica de vaivenes ideológicos políticos. Sería contaminar el mundo académico del posicionamiento ideológico y postulados de los partidos, sería pervertirlo con sistemas y mecanismos de reparto del poder. Rompiendo el equilibrio entre las afinidades profesionales y científicas, sustento de las relaciones internas de los centros de enseñanza, por nuevas alianzas de tipo ideológico o político en la búsqueda de poder (Olvera, Piña y Maldonado 2009: 310)

Por lo antes mencionado se puede afirmar que, la universidad ecuatoriana del siglo XXI perdió la posibilidad ser autónoma interna y externamente, porque únicamente estaba respondiendo a intereses partidistas (y no a las necesidades de la sociedad) y funcionando acorde a las leyes del mercado. Y nada evidenció más esta crisis en la universidad ecuatoriana que el caso de la UCCE. Tunnermann (2008,27), señala que “la autonomía implica serias responsabilidades para la universidad. Dueña de su destino, debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad, sabida que su quehacer consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus misiones propias”. La autonomía es una herramienta eficaz (si se usa adecuadamente) para que las universidades cumplan sus funciones, pero así mismo puede convertirse en una herramienta eficaz para no cumplirlas o cumplirlas deficientemente. Pues, cuando este medio (la autonomía) se considera la finalidad de la universidad, produce su uso defectuoso o su abuso (Ibíd). En el caso del Ecuador, la crisis de la universidad no se dio únicamente por el uso defectuoso

de la autonomía, sino también que hubo casos en que la universidad vio limitada su autonomía por presiones internas o externas a ella.



## **Capítulo segundo**

### **Mercado, Educación Superior y Autonomía**

A partir de los años 90, la universidad comenzó a interactuar con un nuevo poder, el mercado. Este poder implantaría su lógica y conceptos como competitividad, productividad y eficiencia se enlazarían y transformarían el concepto de autonomía. La interacción entre universidad y mercado presenta algunas particularidades pues puede ser impulsada desde las mismas universidades, por el Estado o por instituciones y organismos inter y transnacionales. En el Ecuador, esta interacción se vio favorecida por el contexto político de los años 80 y 90, la normativa vigente y también por las dinámicas de las universidades de la época. Y pese a las críticas en siglo XXI esta relación se mantiene fuerte y estable, aunque con ciertas particularidades en el caso ecuatoriano.

#### **1. Globalización e internacionalización de la Educación Superior**

El ritmo del mundo actual ha sido marcado por un fenómeno conocido como globalización, el mismo que puede ser definido como “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional (Ocampo 2002, 13). Este proceso tiene su origen en la Edad Media con el surgimiento del capitalismo y su expansión a nivel mundial. Este proceso, a través del tiempo, ha tenido una serie de etapas con sus características particulares. Sin embargo, no es hasta el último cuarto del siglo XX cuando adquiere un ritmo acelerado, impulsado entre otros factores por los procesos de integración regional y por el avance de la tecnología.

Este proceso de globalización, a pesar que tradicionalmente es visto como un proceso netamente económico, abarca múltiples dimensiones, entre ellas las que la CEPAL ha llamado la dimensión de los valores y la dimensión política. Esto ha permitido que en el mundo actual se promueva la expansión de los valores éticos comunes y la democracia como valor universal. Sin embargo, “cabe destacar que esta "globalización de los valores" se enfrenta en algunos casos con una globalización de carácter diametralmente opuesto, que surge de la penetración de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales (productivas, culturales e, incluso, familiares)” (Ibíd.

23). Este fenómeno propone además la transformación del Estado para responder adecuadamente a los requerimientos del mundo actual.

Este proceso ha incidido de manera incontenible en diferentes aspectos sociales, económicos y políticos, como en la educación superior, pues ha logrado convertir el conocimiento en un factor importante de la producción del capital y lo ha transformado en una mercancía. Así, el conocimiento se comienza a ligar fuertemente dentro de los mercados globales bajo la premisa que la educación es un componente esencial al interior de las economías de los países. Una fuerza de trabajo más educada puede permitir no solo el aumento de la productividad sino también cambios en los tipos y procesos de producción y comercialización, la transferencia de tecnologías, aspectos que tienen la capacidad de dar un impulso importante al desarrollo de los países. Como manifiesta el Banco Mundial (2000, 17), “el conocimiento, las habilidades y el ingenio de los individuos son cada vez más decisivos para la economía mundial”. Es así que actualmente se habla de la necesidad de la transformación de la sociedad en una sociedad del conocimiento.

Hay que señalar que este proceso de globalización impulsa otro proceso conocido como *internacionalización*. Como nos dice Knight (en De Wit y otros 2010), el término internacionalización es interpretado de diferentes maneras alrededor del mundo, así puede entenderse como movilidad académica para alumnos y profesores, la trasmisión de educación a otros países, la inclusión de una dimensión internacional, intercultural y/o global dentro del currículo y el proceso de enseñanza-aprendizaje o el incremento del énfasis en el comercio de la educación superior. Sin embargo, para fines de esta investigación, la internacionalización es entendida como “una de las formas en que la educación superior reacciona a las posibilidades y desafíos de la mundialización” (González 2007,6).

La internacionalización de la Educación toma fuerza a partir de los años 90. Los países no solo van a aumentar el número de proyectos e iniciativas de integración que desarrollan con otros países e instituciones internacionales, sino también este tipo de actividades se agenda como una de las actividades prioritarias de estos. Esta internacionalización, en el plano de la educación superior, involucra la creación de redes con otras universidades, dentro y fuera de los territorios nacionales y continentales, convenios y otras actividades que faciliten la movilidad docente y estudiantil. Esta integración de la educación superior al escenario internacional tiene como objetivo principal la transformación de la sociedad en una sociedad del conocimiento. Esto

significa que la universidad ya no puede pensar desde un punto de vista local, sino que debe ampliarlo hacia lo regional y hacia lo global.

Para Cordera (2008, 70), el proceso de internacionalización de la educación superior presenta algunas modalidades: la internacionalización individual, la internacionalización institucional y la internacionalización regional, subregional y entre regiones.

La internacionalización individual se refiere a “los estudiantes, profesores e investigadores que realizan estudios parciales o completos en una institución extranjera, ya sea de manera autónoma o como parte de un programa de movilidad o intercambio de su institución”; también se incluye “al personal académico que viaja de un país a otro, en forma temporal, para llevar a cabo actividades de docencia, actualización y/o investigación”. Este tipo de internacionalización se da entre instituciones de educación superior que tienen convenios de cooperación y movilidad entre ellas.

La internacionalización institucional se refiere a la introducción de la dimensión internacional en los planes y programas de estudio. Esto permite además el desarrollo de proyectos de investigación interinstitucionales.

La internacionalización regional, subregional y entre regiones, implica el desarrollo del aprendizaje de idiomas, así como “la vinculación universidad-empresa y la movilidad estudiantil, de personal académico y de profesionales” (Ibid, 70), tales como los programas Tuning y Erasmus entre otros.

En América Latina, estos tres tipos de internacionalización pueden ser encontrados en todos los países debido a que se considera que a más alto nivel de internacionalización de una institución educativa más alto será el grado de calidad de la misma. Aunque este proceso debería facilitar el ejercicio de la autonomía universitaria, no siempre es así, pues, para su funcionamiento las universidades deben responder, pero principalmente subordinarse a parámetros de instituciones externas a ella como, por ejemplo, organismos económicos internacionales o por acuerdos negociados desde los Estados. A esto se añade que, son estos organismos quienes, desde las últimas décadas del siglo XX, han permitido que el mercado defina “qué conocimientos se producen, qué investigar y qué conocimiento circula en las universidades públicas” (Aguilera 2016, :142). Por tanto, se puede afirmar que en lugar de facilitar el ejercicio de la autonomía tienden a dificultarlo.

## 2. Instituciones económicas mundiales y educación superior

Como consecuencia de los dos procesos antes mencionados (internacionalización y globalización), se plantean nuevos retos a las universidades que se ven abocadas a la necesidad de acometer una transformación en profundidad. El impulso hacia esa innovación no siempre ha surgido de las mismas universidades; en varias ocasiones, nace desde las políticas implantadas por los Estados o, incluso, de los acuerdos comerciales o de integración suscritos por los países donde las universidades desarrollan sus actividades. Esto, aunque debería enriquecer el quehacer universitario, amenaza la autonomía universitaria, la misma que “se expresa en las directrices de la banca multilateral (BM, OCDE, FMI), las cuales son pensadas en función de la rentabilidad de un “servicio”, desdibujando la labor histórica de la universidad de contribuir en la construcción de los proyectos y de la soberanía de los pueblos (Aguilera 2016, 140).

Las exigencias de las organizaciones internacionales de carácter económico han forzado cambios generales de las políticas públicas educativas, lo que se constituye en un testimonio elocuente de esa incursión en el ámbito educativo de entidades ajenas al sector. Las políticas públicas que surgen en este contexto ya no buscan responder a las demandas y particularidades de la sociedad sino a las demandas de un mercado globalizado. Esto impide que la universidad se mantenga como dueña de su destino y su autonomía. Con frecuencia, esas propuestas han suscitado profundas discrepancias, por cuanto, se desconoce el contexto en que se desenvuelven los centros educativos de los diferentes países, principalmente de aquellos, como el Ecuador, que se hallan en vías de desarrollo.

Para entender mejor esta afirmación, hay que remitirse al año 1944. Con la finalidad de reducir y controlar el impacto económico que la Segunda Guerra Mundial estaba ocasionando en la mayoría de los países del mundo, se convocó a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas. Esta se llevó a cabo entre el primero y el veintidós de julio de ese año en el complejo de Bretton Woods y contó con la participación de 44 naciones. En la Conferencia se analizaron dos propuestas: una presentada por John Maynard Keynes y la otra por Harry Dexter White. Luego de una serie de debates, la propuesta mayoritariamente aceptada fue la propuesta de Keynes. Esto provocó la constitución de instituciones y programas que permitieran la conducción y control de la economía y comercio mundial, así como la expedición de políticas que velaran por la estabilidad de la economía y el control de los flujos de bienes y divisas. Entre las primeras instituciones que se crearon consta el Banco Mundial, cuyo objetivo

principal fue el de ser una fuente de asistencia financiera y técnica, principalmente para los países en desarrollo de todo el mundo.

Aunque, en un principio, su trabajo se enfocó en brindar apoyo para la reconstrucción de Europa, en las décadas posteriores fue ampliando sus funciones. Esta institución convirtió en tema prioritario el combate a la pobreza:

Conformado por 189 países miembros; con personal de más de 170 países, y oficinas en más de 130 lugares, el Grupo Banco Mundial es una asociación mundial única: las cinco instituciones que lo integran trabajan para reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo. (Banco Mundial s/f:s/p)

La incursión en esta área puede verse desde los años 80. En esta década, varios países del mundo requerían la inyección de recursos económicos y la implantación de políticas de desarrollo que les permitan superar la crisis. El combate a la pobreza tendría, más tarde, otro impulso con la promulgación de los puntos del Consenso de Washington, donde se establecía una serie de políticas que permitirían a los países en crisis superarla. El Banco Mundial comienza, bajo esta bandera de lucha, a intervenir fuertemente en ámbitos políticos que tradicionalmente no había incursionado, como son los referentes a la educación y en la calidad de las instituciones que brindan servicios educativos. Por tal motivo se considera que:

El Banco Mundial desarrolla, cada vez más, un papel significativo en la orientación general de las políticas educativas. Su función como organismo financiero e impulsor del desarrollo se ha incrementado con un activo desempeño en el análisis del sistema educativo y en la elaboración de propuestas (Díaz Barriga 1996, 3)

En los años 80, los países del “tercer mundo” o “en vías de desarrollo” tenían altas tasas de analfabetismo, por lo que, en un principio, el Banco Mundial centró su atención en la educación primaria. Consideró que, a través de la inversión en este campo, se obtenía un mayor aumento de la productividad de los países (en desarrollo principalmente). Esencialmente en relación a los resultados que se podía obtener invirtiendo en educación secundaria o superior, niveles en los cuáles la tasa de matrícula era mucho menor que en la educación primaria debido a los rezagos y problemas que presentaba esta última.

Los resultados esperados no se verían solo en términos de disminución del analfabetismo, mejora de la productividad, entre otros, sino también en las tasas de retorno que permitían estas inversiones. Esta intervención se llevó a cabo a través de una serie de propuestas de políticas que debían llevar adelante los diferentes estados, en particular los de aquellos países en vías de desarrollo. Estas políticas fueron muy

criticadas y causaron una serie de tensiones en los países, específicamente porque no lograron mayores avances con respecto a la equidad en regiones tan diversas, étnica y económicamente, como lo es América Latina.

Esta presencia ha sido paralela al retraimiento de la UNESCO como institución internacional principal en el asesoramiento a los gobiernos nacionales sobre política educativa, lo cual ha implicado que el BM ocupará el sitio que en las tres décadas anteriores tenía la primera. (Ascolani 2008,143)

Para inicios del siglo XXI, el Banco Mundial reconoce que este enfoque de las políticas e inversión en la educación primaria, a pesar de los avances logrados principalmente en lo que respecta a la disminución del analfabetismo, había tenido un fuerte impacto en la calidad de la educación superior.

En el año 2000, el Banco Mundial puso en conocimiento público un estudio encargado a especialistas sobre la evolución de la enseñanza superior en los países en desarrollo. El mismo concluía que el énfasis puesto en la educación primaria y secundaria habría actuado en perjuicio de la inversión en el nivel universitario, afectando el tratamiento global de los sistemas educativos nacionales. (Ibíd. 143)

Este cambio en la visión del Banco Mundial fue visto de manera positiva, pues, esto iba a revalorar la educación superior a la vez que iba a permitir y fomentar no solamente el ejercicio de la autonomía sino la innovación tecnológica, tanto de universidades como de los países. Sin embargo, la incursión de las directrices del Banco Mundial en la educación superior de los países se considera un impulso más hacia la pérdida de autonomía de las universidades frente al mercado que, para estos años, ya se había convertido en el eje rector de las políticas mundiales en muchas áreas, incluida la educación. Se integrarían de esta manera a la economía del conocimiento un mayor número de países, conocimiento que, desde la Revolución Industrial, ha permitido el desarrollo técnico y económico sostenido.

Mediante la educación superior, un país forma mano de obra calificada y construye la capacidad para generar conocimiento e innovación, lo que a su vez impulse la productividad y el crecimiento económico. Dado que la adquisición de habilidades incrementa la productividad y el ingreso esperado de las personas, un buen sistema educativo es la base para lograr una mayor equidad y prosperidad compartida a nivel social (Ferreira y Otros 2017, 1)

Como podemos observar, este organismo da una enorme importancia al conocimiento sobre otros bienes en el mercado mundial. Pues, “a medida que el conocimiento se va haciendo cada vez más importante, algo similar va ocurriendo en la

educación superior” (Banco Mundial 2000, 11). Se considera el conocimiento como fuente de riqueza para los países y por tanto motor del desarrollo de los países. Es necesario ya no únicamente el fortalecimiento de la educación primaria o educación básica y la erradicación del analfabetismo, como se había propuesto en los años 80, sino también el fortalecimiento de la educación superior y el mejoramiento de los conocimientos que se dan en este nivel de enseñanza. Bajo esta visión, se consideró también que no solamente es necesario que una mayor cantidad de personas que puedan acceder a la enseñanza superior, sino que estas personas continúen capacitándose y formándose a edades superiores a la tradicional.

El Banco Mundial, después de hacer un análisis exhaustivo en los países en vías de desarrollo, en el año 2000, planteó varias críticas a la educación superior, así:

- El limitado número de docentes con capacidad para impartir conocimientos avanzados y la baja calidad de los mismos debido al poco acceso a libros, modernos métodos de enseñanza-aprendizaje, bajos salarios, exceso de burocracia, así como favoritismos y clientelismos en los procesos de reclutamiento docente.
  - En el caso de los estudiantes, entre los problemas que presentan, es la escasa preparación académica, estreches financiera, aulas copadas, inflexibilidad para escoger su área de especialidad, etc.
  - Las universidades, en cambio, suelen presentar problemas tales como recursos insuficientes o mal distribuidos, así como falta de autonomía<sup>23</sup> para tomar sus decisiones académicas, administrativas y financieras que le permitan no solo el acceso a sus recursos sino también el uso eficiente y oportuno de los mismos.
- (2000)

A estos problemas, el Banco Mundial añadió que, debido a los avances en la cobertura de la educación primaria y secundaria, ha aumentado paulatinamente el número de estudiantes que se disputan un cupo para ingresar a las instituciones de educación superior. Esto ha ocasionado el aumento de la oferta de cobertura, carreras y cupos en educación superior en desmedro de los niveles de calidad de estas instituciones. Provoca, a su vez, diferenciaciones de acceso y calidad entre zonas rurales y urbanas, así como

---

<sup>23</sup> Autonomía frente al Estado que ha regido por más de 200 años el rumbo de la universidad, más no frente al mercado.

entre instituciones públicas y privadas; lo mismo ocurre entre las modalidades presencial, semipresencial y a distancia; estas últimas van expandiéndose paulatinamente. Esta saturación de la oferta y demanda de servicios educativos, suelen constituirse en un problema que la mayoría de países han intentado solucionar a través de la creación de agencias gubernamentales que garanticen la calidad de la educación de sus universidades. Sin embargo, esto no se ha constituido en garantía de la calidad de la educación superior debido a que en algunos casos las agencias estatales han sobresaturado de trabajo o han tenido limitaciones en el financiamiento que reciben, lo que no les ha permitido realizar su labor de manera eficiente. A esto se añade que estas agencias facilitan la intervención del Estado en la vida universitaria en nombre de la excelencia.

La propuesta del Banco Mundial (2000) ha planteado algunas alternativas para la solución de esta problemática, así:

- Reemplazo del control estatal por la supervisión estatal, de manera que se fomente la participación activa de todos los actores del sistema<sup>24</sup>.
- Libertad académica para generar nuevas ideas, incluso las no populares para potenciar la calidad académica, pero siempre dentro de unos límites y rendición de cuentas.
- Ejercicio compartido del poder entre el Estado y las instituciones de educación superior en temas como la implantación de políticas públicas de educación superior. Así mismo, este ejercicio debe darse al interior de las universidades, recurriendo para esto a individuos que conozcan y manejen el tema.
- Claridad de derechos y deberes tanto de estudiantes, docentes y administrativos.
- Selección meritocrática de los miembros de las universidades, entendiéndose no solo a los docentes sino también a autoridades, administrativos e incluso estudiantes. Debe darse de forma autónoma evitando favoritismos.
- Estabilidad financiera evitando la incertidumbre para que las universidades puedan cumplir con sus deberes hacia la sociedad<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Es decir, mayor autonomía por parte de las universidades, aunque esto es fuertemente discutido.

<sup>25</sup> Al proponer el retiro del Estado los recursos deben venir de los estudiantes y esto se traduciría en el aumento del costo de la matrícula, por lo cual aquellos estudiantes de bajos recursos económicos no podrían acceder a este tipo de educación.

- Rendición de cuentas periódica, sin que esto involucre una exagerada injerencia en los asuntos internos de las universidades. De manera que se dé un equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas.
- Revisión periódica de sus estándares de calidad con el apoyo de especialistas en el tema. Esto debe ir de la mano con la rendición de cuentas.<sup>26</sup>
- Colaboración y compatibilidad entre los estamentos de las instituciones de educación superior para la toma de decisiones importantes.

A estas críticas y propuestas establecidas desde el Banco Mundial a través de su Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, se han añadido otras que se realizan hacia los países en desarrollo y que, principalmente, se refieren al financiamiento de la educación superior. Lo que se criticó no es que el Estado financie la educación superior, sino que estos fondos se encuentran mal enfocados principalmente en lo que se refiere al financiamiento de los estudiantes. Se manifestó que estos, al provenir de los estratos económicos más altos de la sociedad (y por ende tienen y deben asumir altos costos de matrícula y colegiatura), no necesitan subvenciones tan altas por parte del Estado. Además, se manifestó que el costo por estudiante de las universidades públicas supera el costo de las universidades privadas pues las universidades públicas tienen tasas de repitencia y deserción mucho más alta.

Estas propuestas (de dejar de subvencionar la educación superior desde el estado) han sido criticadas por autores como Díaz Barriga quien manifiesta que “la revisión de estas propuestas permite comprobar cuán lejano está el Banco de los problemas sociales y nacionales que históricamente atiende la educación superior” (1996, 5). En otras palabras, este organismo no toma en cuenta que los indicadores de repitencia y deserción de la educación superior y los supuestos “desperdicios de fondos” no se dan por únicamente por una mala focalización de las becas o ayudas financieras, sino porque en la mayoría de los países en vías de desarrollo los estudiantes no solo tienen limitaciones económicas (para pagar sus estudios) sino también de acceso a alimentación adecuada, servicios de salud, vías de comunicación, acceso a NTICs, entre otros, los cuales, de una u otra manera, interfieren en su rendimiento y continuidad de sus estudios.

---

<sup>26</sup> Para lo cual varios países latinoamericanos han establecido instituciones locales y regionales de evaluación de la calidad de la educación superior como el CONEA o CEAACES en Ecuador y RIACES que es una institución que agrupa a Latinoamérica, el Caribe y España, lo cual como se indicó anteriormente no siempre ha permitido evidenciar una mejora en la calidad de los servicios educativos.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos que han realizado muchos países y de las políticas y financiamiento que ha dado el Banco Mundial e incluso los mismos Estados, esto no ha sido suficiente. Las desigualdades de ingresos afectan el acceso a la educación y sobre todo a una educación de calidad. Por tanto, los niveles de calidad primaria y secundaria continúan siendo muy bajas (principalmente en zonas rurales o ciudades pequeñas) y los bachilleres no siempre logran adquirir los conocimientos básicos que les permitan llevar adelante los estudios superiores de manera exitosa.

si bien las restricciones de liquidez pueden ser un obstáculo al acceso, otro podría ser la falta de preparación académica para el trabajo que conlleva la educación superior. (...) los estudiantes cuyas familias tiene un nivel de ingreso más bajo suelen tener un nivel de preparación académica menor que los estudiantes cuyas familias tienen ingresos más altos, lo que podría constituir evidencia de un sistema de educación primaria y secundaria no equitativo (Ferreira y otros 2017,5).

Otra de las instituciones económicas mundiales que ha incursionado en el tema educativo es la Organización Mundial del Comercio. Para el año de 1998, los estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aprobaron el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el cual es “un conjunto de normas multilaterales que regula los intercambios de la oferta y la demanda y ordena (libera) el acceso de proveedores extranjeros a los mercados de cada nación” (Lorca 2002). Dentro de este Acuerdo se incluyó a la educación superior lo que ha levantado varias voces que se mostraron contrarias a la indicada resolución, pues la educación dejaba de ser considerada un derecho (o un servicio público) para convertirse en una mercancía que se regía por las leyes de oferta y demanda. Como manifiesta Marco Antonio Rodríguez (Ibíd., 2002):

Si la educación superior es regulada por la OMC, como un servicio comercial más, se puede legítimamente preguntar para qué servirán los gobiernos nacionales. Si se acepta la propuesta, cualquier Estado que no cumpla con los compromisos firmados con la OMC podrá ser condenado a pagar indemnizaciones a los empresarios o industriales de la educación que se consideren perjudicados y estará sujeto a represalias de los países proveedores de enseñanza, en especial de la enseñanza por Internet

Al entenderse la educación superior como un servicio y no como un derecho se corre el peligro que en concordancia de los que manifiesta Giménez (2016, 29) “la política universitaria, entendida como actividad docente, investigativa y de extensión, se decida, exclusivamente, respondiendo a intereses de grupos financieros” que directa o indirectamente financien una o algunas actividades universitarias. Lo que significa que, en el caso de la educación superior, las universidades dejan de ser autónomas, pero no en

su relación frente al Estado, el cual ya no tendría influencia en ella<sup>27</sup>, sino que dejaría de ser autónoma en su relación con el mercado. Deja de ser academia para ser una mera fábrica de profesionales. Puede incidir y ha incidido de forma negativa en la educación superior de los diferentes países, pues las universidades comienzan a funcionar bajo los mismos parámetros que funcionaría cualquier otra empresa. Y si se establece que este proceso se da en un mundo en el cual se incentiva la liberalización del comercio, la calidad de la educación superior es afectada, pues se requiere formar lo más pronto posible profesionales enfocados únicamente en el saber hacer de la profesión y no al saber pensar, con lo cual la misión de la universidad se vería igualmente trastornada. Y es aquí cuando la autonomía de la universidad permite visualizar su verdadera importancia pues,

la autonomía sigue representando zonas de poder alternativas a un poder central, el capitalista, en relación con el conocimiento. Para eso sirve pensar la autonomía universitaria hoy, porque ella representa la soberanía de la universidad al abordar el conocimiento desde el cual se definen proyectos profesionales para orientar y construir el bien común (Aguilera, 2016, 143).

Es mediante la autonomía que la universidad debe y puede plantearse y replantearse su misión en y para la sociedad, para el Estado y para el Mercado sin ser subordinada por ninguno, es decir, ejercer sus funciones (docencia, investigación, gestión y vinculación) apoyando o apoyada por estos actores, aportando a la solución de sus problemas, sin subordinar si subordinarse a ninguno de ellos. La autonomía es una práctica de la democracia donde el equilibrio de estos poderes es esencial para plantear, construir y desarrollar libremente y en forma crítica su pensamiento sin ninguna clase de límites o cortapisas, además de formar, más que a un profesional, a un ciudadano responsable, comprometido con su entorno.

### **3. La propuesta educativa de la UNESCO**

La propuesta educativa de la UNESCO se fundamenta en entender a la educación como un derecho humano y que el conocimiento esté al servicio del bien común. Esto, a simple vista, representa una visión muy diferente a la que se propone desde los organismos económicos internacionales<sup>28</sup>. Lo que se busca es hacer a la educación más democrática. Esta propuesta, la UNESCO, la ha ido trabajando a través de los años y está

---

<sup>27</sup> Como habíamos dicho anteriormente se busca el retiro del Estado y la liberalización del comercio

<sup>28</sup> Educación superior como servicio público o como mercancía.

recogida en algunos documentos que se procedió a revisar y, en esencia, se enfoca en ver a la educación como un servicio público. Hay que señalar que dicha propuesta busca que el Estado continúe teniendo un cierto nivel de injerencia en la educación, principalmente en lo referente a financiamiento, con lo que, en el caso de las universidades, la autonomía no resultara mayormente afectada.

A inicios de los años 90, la mayoría de los países de América Latina intentaban superar los efectos de la crisis económica de los 80 y de las dictaduras militares que llevaron a un estancamiento en todos los sectores de la sociedad, incluyendo el sector educativo. Se debe añadir que, para superar la crisis en los años 90, los gobiernos intentaron poner en práctica las políticas económicas establecidas en el Consenso de Washington. En este contexto regional, en 1992, la UNESCO, en colaboración con la CEPAL, presentaron la propuesta “Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad”. Su objetivo principal era “contribuir, durante los próximos diez años, a crear las condiciones educacionales de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social”. (UNESCO 1992, 16).

En otras palabras, lo que se planteó era colocar a la educación y al conocimiento como pilar fundamental para lograr el desarrollo de los países. Para la consecución de este objetivo, se sugirió la colaboración y trabajo conjunto de los Estados, así como de diferentes sectores de la sociedad para la reforma de los sistemas educativos y de capacitación laboral de América Latina y el Caribe. También se requería la generación de capacidades para aprovechar los beneficios de la ciencia y la tecnología. Con esto, se iba a fortalecer la economía, la promoción de la democracia y el aumento de la competitividad. Se propuso, también, a través de la educación y el conocimiento, potenciar la diversidad cultural de los pueblos y la igualdad de derechos. Esta igualdad no se refería únicamente a la igualdad de derechos en las leyes de los países sino una real vivencia de la igualdad de derechos en la sociedad y, sobre todo, en el acceso a los diferentes niveles de educación. Este acceso se ve limitado por las inequidades existentes en nuestros países que genera grandes sectores marginales que, a pesar de las facilidades que se les conceda para participar en el hecho educativo, su misma situación social de extrema pobreza les impide beneficiarse de ese derecho.

Para la consecución de las metas señaladas, los países debían implementar algunas políticas y lineamientos organizados en grupos de acuerdo a los siguientes objetivos:

1. Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad
2. Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad
3. Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicos
4. Propiciar una gestión institucional responsable
5. Apoyar la profesionalización y el protagonismo de los educadores
6. Promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación
7. Desarrollar la cooperación regional e internacional. (UNESCO 1992, 141)

Como se puede observar, lo que planteaba la UNESCO era una reforma que involucraba todos los niveles de enseñanza (primario, medio y superior), los mismos que debían funcionar como un sistema integrado y no como compartimientos estancos. Se superaría el divorcio existente entre ellos y facilitaría la preparación adecuada del estudiante para acceder fácilmente a todos los niveles educativos y disminuir las tasas de repitencia y deserción.

Un elemento importante dentro de esta propuesta era el desarrollo tecnológico y la aplicación de la ciencia y la tecnología en la solución de los problemas sociales. Menciona, para ello, la profunda relación existente entre la educación, la ciencia y la tecnología, pues solo a través de la ciencia y la tecnología se puede difundir el conocimiento.

La educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología constituyen, desde esta perspectiva, campos prioritarios de la acción estatal. Por consiguiente, a través de la transformación institucional en este ámbito, no se busca liberar de esa responsabilidad al Estado sino, por el contrario, dotarlo del dinamismo y la eficiencia necesarios para que pueda cumplir adecuadamente con ella. (UNESCO 1992, 142)

Para esto se necesita que la educación se encuentre articulada al sector productivo nacional, regional y mundial para la diversificación del sector, así como para la generación de empleo, la que debe estar respaldada desde el Estado. Este planteamiento puede ilustrarse en el siguiente cuadro:



*Cuadro I Propuesta UNESCO articulación Educación, Ciencia y Tecnología y Sector productivo. Fuente UNESCO 1992*

Esta recomendación de la UNESCO se relaciona con la propuesta realizada por los organismos económicos mundiales, para quienes el conocimiento es fuente de riqueza y desarrollo para las naciones, desarrollo que es entendido únicamente en el sentido económico.

Otro punto de encuentro con la propuesta de los organismos económicos mundiales es la importancia que se da desde la UNESCO a la evaluación del sistema educativo para garantizar la calidad de sus instituciones y que respondan adecuadamente a los requerimientos y necesidades de su comunidad. Esta garantía de calidad de la educación que se propone limita la vivencia de la autonomía, pues los requerimientos de la sociedad no siempre son vistos por la universidad de manera directa sino a través de los lentes del Estado o del Mercado, y la universidad como su nombre lo indica debe tener una visión más amplia del mundo que la rodea. Por otra parte, la evaluación de la calidad de la educación superior conduce a la homogeneización de la universidad, poniendo límites a lo que puede hacer y poniendo directrices sobre lo que debe hacer. Con ellos, la universidad pierde la libertad de transformarse en la diversidad y, por lo tanto, de vivir de manera efectiva su autonomía.

Para el año 1998, la UNESCO realiza la Conferencia Mundial sobre la Educación superior llamada “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”. En esta se reflexiona sobre la situación de la educación superior con la participación de 182 países, así como docentes, investigadores, estudiantes, etc., para no solamente diagnosticar la situación de la educación superior, a finales del siglo XX, sino también plantear qué tipo de educación superior se quiere para el siglo XXI. El planteamiento retoma las ideas rectoras de la propuesta de 1992 acerca de la relación educación y ciencia y su

importancia para el desarrollo de los países. La diferencia que se marca en este aspecto es que ya no se enfoca en todos los niveles de enseñanza sino únicamente en la educación superior.

La ciencia y la educación determinarán el bienestar de los individuos y de las naciones en el futuro”. Y la ciencia y la educación se encuentran, se unen y se fecundan mutuamente en el marco de la educación superior, divulgando el saber y velando por su avance. También la educación superior, a través de la formación del personal docente, las investigaciones sobre educación y sus recomendaciones sobre los contenidos, métodos y organización de la educación en sus distintos niveles y formas, está llamada a contribuir de manera decisiva al progreso de toda la obra educativa de la sociedad en la vía de una educación para todos y a lo largo de toda la vida (UNESCO 1998, 1).

En esta conferencia se vuelve a recalcar la importancia de la articulación de la educación superior a los requerimientos de la sociedad y a la solución de los problemas que aquejan a los países, desde una visión global y no solo nacional. Se requiere para esto del avance de la ciencia y la tecnología, en cuyo desarrollo debe enfocarse la educación superior. Se considera importante que el Estado garantice la autonomía institucional y la libertad académica de las instituciones de educación superior, condiciones con las que puedan cumplir los objetivos antes mencionados.

Por otra parte, al igual que se proponía desde los organismos económicos mundiales, las instituciones de educación superior deben rendir cuentas a la sociedad sobre sus actividades, así como sobre los recursos económicos utilizados en su accionar, tanto de recursos que deben ser provistos por los Estados como de aquellos que se han generado de su interacción con otras instituciones. Esta provisión de recursos que los contribuyentes de los países dan desde el Estado y que son invertidos en la educación superior, deben propender a:

una autonomía que piense en los proyectos de sociedad, en la soberanía de los pueblos, en los problemas de la desigualdad y la exclusión social, que se exprese en la libertad de asociación con otras instituciones a nivel mundial, no por sus relaciones mercantiles sino por las potencias que pueden encontrarse para responder a las demandas de los pueblos (indígenas, afrodescendientes, urbanos, campesinos, mujeres, jóvenes), puesto que no podemos seguir anclados en una universidad solo urbana y que excluye a la mayor población juvenil (Aguilera 2016, 144).

Otros puntos que se integran a la propuesta de la UNESCO se refieren a la pertinencia de la oferta académica y que se articula con las necesidades de desarrollo de los países y las demandas de la sociedad. El tema de la evaluación para garantizar la calidad del sistema de educación superior es otro de los temas que se retomaron para 1998. Hay que señalar que la propuesta de la UNESCO fue bien recibida en los diferentes

países y es así como, para el año 2002, en el Foro Social de Porto Alegre se estableció un pacto que apoyara a la consolidación de la propuesta de la UNESCO, al tiempo que se criticó la inclusión de la educación dentro del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y se plantea la necesidad de propender a su exclusión.

En el año 2015, la UNESCO considera importante dar a la educación superior una visión humanista. La educación debe apoyar al mantenimiento de la dignidad humana y el bienestar de la persona, tanto en su relación con otras como con la naturaleza. Para lograr esto, se debe proteger y reinterpretar los cuatro pilares de la educación, aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos (Informe Delors). Esto requiere de un plan de estudios humanista que fomente el respeto a la diversidad cultural y ambiental. Involucra una educación más inclusiva que promueva la igualdad de género, así como la inclusión de personas con capacidades especiales. En el caso de las universidades, se recomienda romper con el modelo tradicional de universidad encerrado al interior de un territorio para abrirse hacia una universidad menos local y más global. Se permitirá, además, que se reduzca el desfase existente entre la educación y las fuentes de trabajo existentes.

En este año, se incluye también la necesidad de usar las nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como los dispositivos móviles para difundir el conocimiento y hacer llegar la educación a zonas a las que antes no se podía llegar. Este tipo de aprendizaje se conoce como aprendizaje móvil. Se recomienda utilizarlo para la educación básica, así como para la alfabetización de niños y adultos, sin que esto signifique el reemplazo del docente con las nuevas tecnologías, sino que estas se conviertan en un valioso y eficaz recurso para el trabajo en el aula y fuera de ella.

Esta propuesta, a pesar de compartir algunos puntos con las planteadas desde los organismos mundiales, da importancia al ser humano sobre el capital. Plantea además la necesidad del apoyo estatal (sin que ello afecte la autonomía universitaria) para consolidar los principios de esta propuesta al interior de los países. Esto contrasta con los pedidos de retiro del Estado y la liberalización de la educación superior que se había tratado anteriormente.

#### **4. El proceso de Bolonia**

Para ampliar esta revisión del dominio de los procesos globales en la educación superior, se considera importante hacer un análisis del proceso de Bolonia en el contexto

de la gobernanza regional en educación. Esto debido a la influencia que ha tenido Bolonia en los procesos de reforma de la educación superior que se han implantado en las últimas décadas en los países de América Latina y, principalmente, en el Ecuador. Al respecto, se han ocasionado múltiples debates, acuerdos y rupturas entre las universidades, la sociedad y el Estado, por considerarse que han sido pensados desde fuera e implantados sin el menor cambio, análisis o debate que les permitan responder adecuadamente a los requerimientos de la sociedad y no solo del mercado.

Al Proceso de Bolonia y su influencia América Latina, se lo ha acusado de limitar la autonomía de las universidades pues limita su posibilidad de constituirse un proyecto propio que promueva la creatividad y el pensamiento crítico para convertirse en meras proveedoras de mano de obra calificada muy dependiente de los requerimientos del mercado.

### **3.1 La Declaración de Bolonia**

La Declaración de Bolonia, firmada en la ciudad que le da su nombre, el 19 de junio de 1999, marcó un hito en la educación superior de Europa. Permitió a los países europeos sentar las bases para la construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior para el año 2010, armonizando los sistemas universitarios de los países miembros. Se dio con la finalidad de fomentar y facilitar la movilidad estudiantil, docente y profesional, en vista que la Unión Europea no tiene formalmente competencias respecto a la educación superior.

Esta declaración fue parte de un largo proceso que había iniciado en 1988 con motivo del IX centenario de la Universidad de Bolonia. Sus principios básicos fueron proclamados en la Carta Magna de las Universidades en la que los rectores de varias universidades europeas planteaban la necesidad de reformar la universidad para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, en un marco de independencia científica y social y de respeto entre las universidades y los poderes públicos. Para ello, se requería la supresión de las fronteras que las separaban, de manera que se dé una colaboración efectiva entre todas ellas.

Incentivados por los avances dados en el proceso de integración europeo, la Declaración de la Sorbona (25 de mayo de 1998), firmada por los ministros de educación de cuatro países, abre las puertas a la armonización del diseño de educación superior europeo, por lo cual es “reconocida como el inicio del proceso más reciente e integral

para llevar a cabo un acuerdo entre países europeos en el campo de la educación superior” (De Garay, 2008,1). En ella se solicitaba al resto de países europeos su apoyo e inserción en esta importante iniciativa para el mejoramiento del sistema universitario europeo.

El proceso se consolida apenas un año después con la Declaración de Bolonia, firmada por los ministros de Educación de 29 países y que, en el transcurso de los años, se ha ido incrementando hasta llegar a 47 países. Esta declaración que buscaba hacer atractivo el espacio europeo de educación, tanto para sus miembros como para terceros, se había planteado como objetivos:

1. La adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, mediante la implantación, entre otras cuestiones, de un Suplemento al Diploma.
2. La adopción de un sistema basado, fundamentalmente, en dos ciclos principales.
3. El establecimiento de un sistema de créditos, como el sistema ECTS.<sup>29</sup>
4. La promoción de la cooperación Europea para asegurar un nivel de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables.
5. La promoción de una necesaria dimensión europea en la educación superior con particular énfasis en el desarrollo curricular.
6. La promoción de la movilidad y remoción de obstáculos para el ejercicio libre de la misma por los estudiantes, profesores y personal administrativo de las universidades y otras Instituciones de enseñanza superior europea. (Espacio Europeo de Educación Superior, 2016, párr. 4)

Para operativizar estos objetivos, era necesario diseñar un patrón que pueda ser implantado por todas las universidades, pero, sobre todo, que no presentara mayores problemas de aplicabilidad. Por estos motivos, se estableció la necesidad de determinar “competencias” más que contenidos académicos para las diferentes carreras de las universidades europeas, de manera que los perfiles profesionales de los graduados, en cada una de ellas, pudieran homogeneizarse. Lo que trata esta estrategia es “llegar a un consenso europeo sobre cuáles deben ser las habilidades, tipo de informaciones, valores que los estudiantes deben adquirir para obtener una formación profesional” (Aboites 2010,130).

Las competencias se refieren a los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que deben adquirir los estudiantes durante su formación profesional, más no a los contenidos de las diferentes carreras. La concepción de competencia se articula al campo profesional y laboral del individuo; en otras palabras, se refiere al el *saber hacer* de la profesión. Estas competencias se dividían en competencias genéricas y competencias específicas. Las *competencias genéricas* son aquellas que debían ser adquiridas por todos

---

<sup>29</sup> European Credit Transfer System

los estudiantes independientemente de la carrera en la que estén formándose. Las *competencias específicas*, en cambio, se refieren a todas aquellas habilidades y conocimientos propios de cada carrera y que el estudiante debe adquirir para cumplir con el perfil y la experticia exigida para su profesión. Se consideró que establecer este sistema de competencias, al que se lo denominó *Proyecto Tuning*, era mucho más realista que establecer e implantar contenidos académicos únicos en todas las universidades y carreras (Aboites 2010,130). Este proyecto se consolidó en Europa en el año 2001.

El sistema de créditos valora el número de horas que el estudiante asiste a clase y realiza trabajos (presenciales o no). Se constituye en una medida que permite regular el tiempo que el estudiante ha ocupado para adquirir un conocimiento o habilidad o para obtener su titulación. Un crédito, en el marco del Proceso de Bolonia, equivale a 25 horas de clases, trabajo autónomo, tutorías, etc. Este sistema permite, además, al estudiante ir acumulando los créditos aprobados en distintas universidades hasta obtener una titulación. El ciclo de grado requiere de 240 créditos, el de posgrado (Máster) entre 60 y 120 créditos

Los créditos acumulados y las competencias obtenidas facilitan la movilidad de los estudiantes entre las diferentes universidades europeas, pues permiten conocer el nivel de formación en el que se encuentra.

La movilidad académica europea no es una cuestión novedosa. Por el contrario, está en la génesis misma, en el mismo concepto de la universidad desde su inicio. Un estudiante universitario del siglo XIV podía hacer su bachiller de Retórica y Gramática en La Sorbona, licenciarse en Teología en Salamanca y finalizar su doctorado en Bolonia. (Senent 2007,363)

Sin embargo, en la actualidad la movilidad estudiantil plantea dificultades derivadas no sólo del idioma sino también de los trámites burocráticos para la convalidación de créditos. Uno de los primeros programas implantados para facilitar la movilidad estudiantil fue el programa *Erasmus*<sup>30</sup>, el que ha sido muy exitoso y año tras año ha aumentado el número de estudiantes beneficiados. Este programa se sustenta en la confianza entre las diferentes universidades involucradas para facilitar la convalidación de créditos y reconocimiento de titulaciones. A pesar de las dificultades, principalmente en lo referente a las equivalencias académicas, se han implementado otros proyectos de

---

<sup>30</sup> Hay que mencionar que estos programas de movilidad surgieron antes de la creación del Espacio Europeo de Educación superior, pero se han convertido en un punto importante para la consecución de los objetivos del Proceso de Bolonia y ha sido clave para la creación de otros proyectos de movilidad tanto estudiantil como docente.

movilidad hacia otras regiones. Podemos mencionar el proyecto *ALFA* (América Latina Formación Académica) en 1992, para Iberoamérica (tunigal.org). El reto más importante que representa la movilidad tanto estudiantil como docente es el legal. Por tal motivo, se ha instado a los ministros de educación de los países miembros a eliminar las barreras legales e implementar programas de becas para eliminar las barreras económicas.

Conforme se iba implantando el aprendizaje por competencias, el sistema de créditos y la movilidad estudiantil, en las universidades comenzaron a surgir del interior de estas mismas diferentes posiciones respecto a las ventajas que este sistema suponía. Al respecto, ha predominado una posición fuertemente crítica, debido a que esta reforma llevaba a la educación a convertirse en una mera mercancía y concebía a los graduados como productos. Autores como Montero (2010) y Diez (2009) manifiestan al respecto que este proceso constituyó la oportunidad para que las universidades europeas “pudieran establecer, por un lado, un conjunto de reformas, mejorar la calidad de la educación impartida, pero a la vez adaptarse a los requerimientos del proceso de globalización y a la nueva realidad social que este involucra y que es la “Sociedad del Conocimiento<sup>31</sup>”, pero así mismo conducía a la educación superior europea a inscribirse en una lógica de funcionamiento mercantil en detrimento de su misión social y formadora de pensamiento crítico. Es decir, se insertaba en la lógica del Capitalismo Académico.<sup>32</sup>

Comienza, entonces, a mostrarse más interés en este proceso pues, como bien manifiesta Sinclair (2012,12), para la mayoría de la gente lo que hace que se interesen en el gobierno global es el potencial que ofrece para hacer frente a los problemas y las cuestiones que se consideran importantes y el tema de la educación superior ha sido considerado primordial para el desarrollo de las sociedades. Debido a esto, entre las más fuertes críticas destacables es la referida al financiamiento (Diez 2009: 71) que requieren los países y las universidades para armonizarse al Proceso de Bolonia. Así, se considera preocupante que los costos del proyecto hayan recaído en los bolsillos de los estudiantes, los mismos que deben pagar más dinero para terminar su formación y adquirir un título que les permita insertarse en los empleos mejor remunerados del mercado laboral. También, se plantea (Montero, 2010) (Diez, 2009) que el modelo no responde a los

---

<sup>31</sup> Este término se refiere a “una sociedad caracterizada por una estructura económica y social, en la que el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales.” (Montero, 2010,21)

<sup>32</sup> “Lo que designamos con el nombre de «capitalismo académico en la nueva economía es un sistema que lleva a las universidades a vincularse con el mercado y los comportamientos propios del mercado”. (Rhoades y Slaughter, 2004, 43)

necesidades estudiantiles, pues el sistema de créditos involucra que un estudiante, además de dinero, deberá invertir más horas para asistir a clases, realizar trabajos y hacer prácticas; es decir, únicamente puede ser un estudiante a tiempo completo, limitando de ese modo las posibilidades de aquellos que pertenecen a las clases sociales más desfavorecidas y cuya única oportunidad de acceder a la universidad es compaginar estudios y trabajo, lo que en el nuevo marco es imposible. Se estaría consagrando, otra vez, la exclusión social pues la educación pasa a convertirse en mercancía de lujo.

### **2.2.2 Bolonia y América Latina**

Para De Lombarde y Söderbaum, luego de la Segunda Guerra Mundial, Europa ha dominado el campo para el desarrollo conceptual, teórico y empírico sobre acuerdos regionales e integración. Así es cómo las teorías se desarrollan a menudo para y desde la experiencia europea y luego, con frecuencia, “exportan” a todo el mundo (2013, 12) y América Latina no es la excepción. Pero, más allá de los acuerdos económicos, comerciales o de seguridad que han dominado el estudio de la gobernanza regional y global, desde la educación superior se clarifica perfectamente esta exportación de experiencias regionales desde Europa hacia América Latina. Faltando pocos meses para iniciar el siglo XXI, se trasladó sin mayores modificaciones el recién estrenado modelo europeo de educación superior, ocasionando la transformación de las universidades.

Para entender esto debemos regresar en el tiempo. Para los países de América Latina, trasladar la experiencia europea en educación no representaba una práctica nueva, sino una especie de continuidad a una dinámica que se había dado desde el inicio del contacto con Europa. Debemos recordar que, durante la conquista de América, las instituciones universitarias que se fundaron en este continente funcionaban bajo los modelos de Salamanca o Alcalá y aunque muchas de ellas desaparecieron en el transcurso del tiempo, varias de ellas subsisten hasta hoy, a pesar que su modelo haya tenido varias modificaciones. El proceso independentista tampoco marcó una ruptura con los modelos traídos de Europa. En estos años y hasta los primeros años de la república, la educación se encontró muy influenciada por el pensamiento ilustrado que, en el caso de los países andinos, tuvo como promotor a Simón Rodríguez quien consideraba que educar era básico para conformar los nacientes estados, pues se debía educar para la libertad y la igualdad, ya que solo así se puede superar la ignorancia. Para el caso ecuatoriano, se puede observar que varios de los presidentes insertaron modelos de educación que habían

conocido en Europa e, incluso, trajeron misiones académicas que establecieron una mejora efectiva del sistema educativo. Por ejemplo, el modelo de escuela que planteaba Rocafuerte era el Lancasteriano, el mismo que había conocido cuando se encontraba en Inglaterra<sup>33</sup>. García Moreno trajo al Ecuador diferentes órdenes religiosas y misiones pedagógicas europeas, entre las que hay que resaltar a los jesuitas alemanes, en cuyas manos puso el manejo y funcionamiento de la Escuela Politécnica Nacional. También Eloy Alfaro trajo al país varias misiones pedagógicas desde Europa que le permitieron afianzar su proyecto político y educativo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, comienzan a proliferar en el mundo y, por ende, en América Latina diferentes acuerdos de integración y cooperación que se centraron en la creación de mercados comunes y apoyo en temas relacionados al desarrollo, la consolidación de la paz, la seguridad, entre otros. En los años 90, por la complejización de los problemas regionales, comenzaron a surgir en América Latina “nuevas formas de cooperación transnacional en el ámbito de la vigilancia de la salud y la migración laboral, así como en áreas específicas consideradas claves para impulsar la competitividad del mercado, como la educación superior y la inversión extranjera (Riggirozzi 2015, 37).

Al mismo tiempo, el incremento de acuerdos comerciales entre los diferentes países ocasiona la necesidad de insertarse favorablemente en una economía mundial que prioriza el conocimiento y la innovación. El TLCAN fue el primer acuerdo en el cual se trabajó con la armonización de políticas educativas con países de América Latina; en este caso, con México. Entre los proyectos que se intentó aplicar fueron sistemas de medición académica similar a las usadas en Estados Unidos, incluido el Examen de Logros Académicos y la creación de una agencia encargada de elaborar estos exámenes. Sin embargo, el proceso se mostraba poco amigable y hasta hostil hacia estudiantes y docentes, lo que ha ocasionado en múltiples ocasiones movimientos de resistencia, huelgas, etc.

Mientras tanto, se continuaba incrementando la demanda de servicios educativos para la formación de profesionales en diferentes áreas fomentada, entre otras, por la lógica mercantil que promovía el Consenso de Washington, lo que incentivó la creación de

---

<sup>33</sup> El modelo lancasteriano estaba basado en un sistema de recompensas y castigos. Los alumnos permanecían en la escuela alrededor de 7 horas diarias. Existía un solo maestro para una gran cantidad de niños (200 o más) ya que de los alumnos más avanzados apoyaban al maestro en la enseñanza de los menores. De esta manera se podían reducir los costos que la educación implicaba.

nuevas universidades y la ampliación de su oferta académica en muchos de los países latinoamericanos. Según Brunner (2008, 5), en toda Latinoamérica se dio una amplia proliferación de instituciones de carácter universitario y no universitario, de financiamiento estatal o privado, cuya oferta académica y de programas abarca todas las áreas del conocimiento y representaron para el año 2007, alrededor de cuatro mil (4000) universidades públicas y privadas. Pero, al mismo tiempo, estas instituciones muestran entre ellas una fuerte diferenciación, en lo referente no solo a costos sino a calidad de los servicios.

Durante esta década, Europa también incrementó la oferta de servicios educativos principalmente de posgrados (en muchos casos acompañada de promoción cultural), hacia los países latinoamericanos, lo que incentivó la cooperación de estas dos regiones en áreas no económicas. Varias instituciones ofertaron títulos de posgrado tanto de manera presencial como a distancia, dando en muchos casos facilidades de pago y acceso a becas que benefició a los profesionales latinoamericanos. Uno de los países con mayor oferta educativa y coordinación con universidades latinoamericanas fue España, cuyas iniciativas emanaron no directamente desde el gobierno sino a través de uno de los grupos financieros más importantes; el Grupo Santander que creó la Fundación Universia, a través de la cual facilitaba la movilidad y ofertaba becas y apoyos financieros muy tentadores tanto a profesores como a estudiantes.

En este contexto, surge desde Europa el interés de trasplantar hacia América Latina el proyecto surgido en Bolonia. Esta iniciativa tuvo apoyo por parte de varios países de América Latina, entre otras cosas, porque en aquellos años la globalización europea era vista como una fuerza algo menos atemorizante que la de Estados Unidos, más comprensible y humanitaria que la de los asiáticos y más acorde a nuestra idiosincrasia y costumbres que la de los australianos. (Bugarín 2009:54) En la Cumbre de Rio de Janeiro, se expresa la voluntad de estrechar los lazos de colaboración con Europa en educación superior. Esto marca el inicio de la creación del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE) en el año 1999. Un año más tarde, en París, se “proclama la educación superior como un bien público, esencial para la salud humana, social y tecnológica y señala como esencial para la superación de la desigualdad entre las personas, las instituciones educativas y las sociedades nacionales y para el ejercicio de su interdependencia equilibrada” (Red ALCUE). El objetivo de este espacio es la promoción de iniciativas y acciones que:

fomenten y faciliten el intercambio y la circulación de estudiantes, profesores, investigadores, personal técnico y de gestión de los sistemas de educación superior, promoviendo la interacción de las instituciones de educación superior, universidades y otros; difundir información, promover la discusión, especialmente las relativas a la educación superior y puede contribuir a la mejora de la calidad de la educación superior en los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.(Red ALCUE, s/f)

Se puede observar que, para el año 2002, con la consolidación del Proyecto Tuning, en Europa, los países miembros del ALCUE impulsan las aprobaciones en los diferentes organismos europeos para adoptar la propuesta europea, la misma que pasaría a llamarse *Proyecto Tuning-América Latina* (Aboites 2010, 132). Este proyecto enfatizaba en “afinar las estructuras educativas de América Latina, iniciando un debate cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia”. (De Garay, 2008, 4). Se esperaba que no solo se pudieran homologar las titulaciones, el perfil profesional y el número de créditos requeridos para obtención de cada una de ellas, se incentivara la movilidad estudiantil desde y hacia Europa o se establecieran nuevas iniciativas, proyectos conjuntos y otros, sino que se pudiera mejorar la calidad de las instituciones de las universidades latinoamericanas; calidad que, con la proliferación de instituciones de educación superior en toda América Latina, se encontraba en entredicho.

Esta iniciativa fue presentada y aprobada a la Comisión Europea en el año 2003; luego, el año 2004, entra en vigencia y es implantada sin mayores modificaciones en América Latina. Se argumentó y consta en la web del proyecto Tuning-América Latina que esta coordinación de políticas en educación superior surge, en primer lugar, porque la aspiración de una alta competitividad y compatibilidad de la educación superior no es únicamente una preocupación europea sino una preocupación mundial. Se basó en que el actual proceso de globalización está caracterizado por una alta movilidad de las estudiantes y profesionales, para lo cual se requiere un manejo de información fiable y objetiva sobre la oferta de programas educativos, así como el manejo de parte de empleadores del significado de titulaciones determinadas. Por tanto, se vuelve indispensable la cooperación y coordinación de tareas que permitan responder como sociedad a estos nuevos retos. (Proyecto Tuning América Latina, s/f)).

La construcción del Espacio de Educación superior entre Europa Latina y Europa, a pesar de los avances que ha tenido en estos quince años de existencia, aún no termina de fortalecerse. Existen, sin embargo, la realización de algunas actividades como la I

Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior, en el año 2000 en París, la II Conferencia de Ministros responsables de Educación superior en Guadalajara, México en el año 2005, la Primera Cumbre Académica CELAC-UE en Santiago de Chile, en 2013, la Segunda Cumbre Académica CELAC-UE en Bruselas en el año 2015 y la Tercera Cumbre Académica CELAC-UE que se llevó a cabo en El Salvador en el año 2017 .

Los objetivos que se han trazado con estas actividades se concentran en plantear a los jefes de estado la creación de las condiciones normativas y financieras para la consolidación de este espacio, así como promover la transformación de las instituciones de educación superior para facilitar la integración de los sistemas de investigación científica e innovación. Se busca no solo crear un espacio común de educación superior sino también un espacio de conocimiento que conduzca a la integración de la educación superior con la investigación e innovación.

Para concluir el presente apartado, es necesario realizar algunas observaciones. La implantación de Bolonia en América Latina presentó algunas particularidades; la iniciativa no surge desde Latinoamérica sino desde Europa; la mitad de quienes lo trabajaron eran europeos y los latinoamericanos que formaban parte del mismo no constituyeron una verdadera representatividad del conjunto de universidades, por lo cual “simplemente se asumió que lo que era bueno para Europa lo sería también para América Latina” (Aboites 2010, 134). Como dice Acharya (2012, 3), se asignaron "recetas internacionales que no tienen en cuenta las "normas que están profundamente arraigadas en otros tipos de entidades sociales regionales, nacionales, subnacionales y grupos", estableciéndose una dicotomía implícita entre las buenas normas globales o universales y las malas normas regionales o locales. Esta constituye una forma de ver y diferenciar la cultura europea y americana donde la primera es poseedora de verdades aparentemente absolutas; la posesión del saber universal sobre lo local es una idea que responde a una mentalidad colonial aún no superada,

No se tomó las particularidades características de las diferentes universidades de Latinoamérica y tampoco de sus países, los mismos que presentan una dinámica diferente a la que tenía Europa el momento del establecimiento del Espacio Europeo de Educación superior. Pues, “a diferencia de lo que ocurre en la vieja Europa, en América Latina no hay un espacio común ni político, ni económico, ni monetario, ni menos del conocimiento al cual apelar”, por lo cual la implantación de esta iniciativa podía no dar los resultados deseados (Brunner 2008, 1).

También, implicó no solo el establecimiento de un modelo educativo basado en competencias sino también “cambios en los modelos de financiamiento, exigencia de eficiencia a través de la implantación de sistemas evaluativos y presiones por relaciones más estrechas con el sector productivo.” (García Guadilla en Mollis 2003, 1). Por tal motivo, este proyecto ha sido criticado por tener una visión muy reduccionista de la educación que no permite la formación de profesionales con una visión amplia y crítica, sino que, como dice Aboites, crea profesionales “de manual” y dificulta la autonomía de la universidad. De esta manera, se va consolidando poco a poco en América Latina, el Capitalismo Académico que, como se había indicado anteriormente, tiene un corte ideológico neoliberal que mira a la educación (especialmente universitaria) no como un derecho sino como un mero servicio mercantil. “La esencia de estas políticas radica en la consolidación de una estructura dual de la educación superior en la que su sector de punta, los centros de investigación y el posgrado, se articule a las necesidades de la economía para incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad en los mercados globales (Ibarra Colado 2002, 1062).

Por otra parte, la educación universitaria no ha logrado establecerse como un bien público, ni como un derecho efectivo. Las actividades desarrolladas por las universidades comienzan a orientarse hacia lo que establece el mercado, lo que da un cambio profundo en la autonomía, debido al tipo de relaciones e interrelaciones de la universidad con la sociedad, con el Estado y con la industria. Este nuevo sistema se centra en la investigación y así las universidades pasan de producir ciencia básica (financiada con fondos federales) para su publicación, a producir ciencia aplicada en colaboración con la industria para el desarrollo de patentes y, con ellas, de una nueva fuente de ingresos para la universidad (Slaughter y Rhoades 2004, 45), pero también para la obtención de beneficios por parte de las transnacionales que ven en estas iniciativas la posibilidad de absorber mano de obra altamente calificada y económica, ante la imposibilidad de la mayoría de países latinoamericanos de captarla debido al poco desarrollo industrial y tecnológico que los caracteriza.

## **5. Capitalismo académico**

Como se ha indicado anteriormente, en las últimas décadas del siglo XX, se comenzó a implantar una lógica mercantil a los programas y políticas educativas alrededor del mundo. Como bien manifiesta González, se convierte en preocupación de

diferentes autores la reflexión sobre las dinámicas y cambios que representa para las universidades la implantación de “una lógica empresarial de corte neoliberal sobre la organización universitaria y sobre la producción de conocimiento, es decir, sobre la ciencia y la investigación (2016, 7). Lo cual comienza a producir:

cambios en las concepciones y funciones de las instituciones universitarias, empezaron a desestabilizar las pretensiones de una Universidad ilustrada, entendiéndose por esta aquella basada en la unidad de la razón, la consolidación de metarrelatos, la consolidación de una ciencia axiomática y la búsqueda de la emancipación de los seres humanos. A cambio de ello, empieza a tomar lugar un discurso de la Universidad como una empresa cuya principal actividad será la investigación (Ibíd.)

Es así como se implanta, a nivel mundial, lo que Slaughter y Rhoades (2004,43) designan con el nombre de “capitalismo académico en la nueva economía”<sup>34</sup>, es decir “un sistema que lleva a las universidades a vincularse con el mercado y los comportamientos propios del mercado”. Estos autores, para su análisis, examinan la influencia del crecimiento y expansión de los mercados mundiales y la economía global en las instituciones de educación superior. Aunque se podría argumentar que, desde hace mucho tiempo atrás, las universidades ya habían tenido este tipo de vinculación, en la actualidad esta relación se ha profundizado y priorizado frente a otro tipo de relaciones que mantiene la universidad como son con la sociedad y el estado. Dentro de este planteamiento, la autonomía universitaria es entendida como la “capacidad de esta (la universidad) de actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y servicios (Vaccarezza 2006 :38). Es decir, se desdibuja el concepto mismo de autonomía, pues se limita la libertad misma de la universidad de señalar su destino.

En otras palabras, “el mercado se convierte en el único parámetro en la determinación del tipo de investigación y enseñanza profesional que deberán ofrecer las universidades, cuyas actividades sólo parecen tener sentido si se someten a las necesidades del capital y el mercado”. Esta teoría fue muy importante para esta investigación, pues se puede analizar modelos de corte ideológico neoliberal que miran a la educación (especialmente universitaria) no como un derecho sino como un mero servicio mercantil. Aquí encuentran “los ideólogos neoliberales otra razón para demandar el retiro del Estado<sup>35</sup> de la educación superior: los recursos públicos no deben

---

<sup>34</sup> Para autores como González Cardona en el caso de América Latina podría llamarse como Colonialismo Académico.

<sup>35</sup> Hay que señalar que el caso ecuatoriano este fenómeno se está dando a pesar de la profunda injerencia estatal en las instituciones de educación superior. Incluso en los institutos superiores se está aplicando la educación dual como estrategia de modernización de este nivel de enseñanza.

utilizarse para subsidiar la formación de capital humano pues los beneficios privados sólo han de financiarse con recursos privados.” (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2008, 97).

Como bien manifiesta Vega Cantor (2015,3), es “por esta razón, un análisis serio y riguroso de las transformaciones de la universidad no puede hacerse al margen de las modificaciones del capitalismo ni de la implantación de la lógica mercantil”, pues en la actualidad, las políticas implantadas entran en una lógica cuya esencia “radica en la consolidación de una estructura dual de la educación superior, en la que su sector de punta, los centros de investigación y el posgrado, se articulen a las necesidades de la economía para incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad en los mercados globales (Ibarra Colado 2002, 1062). Estos factores son evaluados por instituciones nacionales o internacionales bajo los mismos parámetros cuantitativistas con el que se evalúa la eficiencia de las industrias<sup>36</sup>, en la que la mayor calidad involucra no mayor producción de pensamiento sino producción de un mayor número de profesionales y mayor cantidad de hojas escritas; como la universidad se reduce entonces a una mera fábrica de profesionales y, en la mayor parte de los casos, en productora de títulos, mientras estudiantes y académicos entran en una competencia desleal y desmedida por escribir y publicar el mayor número de *papers*. Se trata, entonces, de introducir en la universidad una cultura empresarial en la estructura, procesos y valores para otorgarle una impronta definida a su misión y visión, como una empresa de servicios en la que la creación de conocimiento científico ocupa un segundo plano y privilegia unos conceptos particulares como creación de riqueza, eficiencia, cadena de valor, competitividad, indicadores, innovación tecnológica, entre otros más funcionales a la lógica del mercado de los grupos empresariales. En otras palabras, se construye una nueva idea de universidad en la cual se clasifica a las personas y se burocratiza el trabajo docente. Esta lógica implantada y trasplantada a la universidad transforma su autonomía incluso en el plano legal, pues bajo la lógica del capitalismo académico, la autonomía:

destaca la facultad de las universidades para actuar en cuanto agentes económicos en el mercado, prestar servicios onerosos, crear empresas propias o mixtas, patentar desarrollos, etcétera. El discurso refiere a la “autonomía responsable” como aquella que lleva a la universidad a atender el interés general más que “sus propios fines e intereses como corporación” (Sánchez Martínez, 1999: 83), y como autonomía relativamente limitada en el sentido en que se articula con el control y orientación del estado de manera indirecta (Vaccarezza 2006,39).

---

<sup>36</sup> Similar a lo que se realiza a través de las normas ISO

Se apunta, con todo esto, a la construcción de una sociedad basada en el conocimiento, en la que, desde la universidad, además de profesionales, se cree ciencia empírica, preferentemente tangible, cuya finalidad sea el mercado mundial, donde la calidad de una universidad se mida en número de patentes y artículos indexados, aunque estos carezcan de rigurosidad científica. Esto se pone en contradicción con el modelo de universidad autónoma frente a diferentes poderes, en el que el investigador tenga libertad de pensar, de investigar y de crear. Como señala Mazzolini (1997, 2), “para competir en el mercado global, el capitalismo académico señala que los gobiernos deben asegurarse de que sus países desarrollen bienes aplicables y comercializables”. En el caso ecuatoriano, podríamos visualizar este fenómeno en la política de cambio de la matriz productiva que, en la realidad, no se dio, pues el país, después de 10 años de revolución ciudadana, sigue con el mismo modelo primario exportador y los mismos grupos de poder. Por otra parte, en el plano legal el concepto de autonomía se ha transformado en autonomía responsable y dentro de él se promueve que la universidad vea a la sociedad desde los lentes y las limitaciones que le establece el Estado aludiendo permanentemente al principio de pertinencia.

Así se y fortalece una nueva lógica de funcionamiento de las universidades en la que se ha vuelto política de Estado ajustar la educación a las demandas del mercado, convirtiendo al conocimiento en un bien transable y limitando para esto su misión social. En palabras de Slaughter y Rhoades, la investigación al interior de las universidades ya no se da motivada por la curiosidad, sino que se da únicamente por una demanda o capricho del mercado. El capitalismo académico es capaz de modificar la misma estructura de la universidad, en el ambiente de la globalización, dando paso a nuevas formas de organización que comienza en el cambio de la asignación de recursos y terminan en el diseño o rediseño de carreras, organización del trabajo académico y su control; cambios que responden a proyectos conjuntos con las empresas o entidades estatales, como estudios de mercado, contrato de servicios, diseño de prototipos.

Lo interesante de esta lógica es que, independientemente de la inclinación ideológica del gobierno, este proceso no se ha detenido en nuestros países. Esta transformación, que no tiene similar a los cambios ocurridos en siglos anteriores, ha ocasionado que la educación universitaria, en la actualidad, no logre establecerse como un bien público, ni como un derecho efectivo y se incline a seguir las directrices que establece el mercado. Bien y derecho que deben estar al servicio de la sociedad en su

conjunto, especialmente de los sectores más desfavorecidos para resolver problemas específicos como la pobreza, la equidad y el acceso a una educación de calidad.

Estas nuevas dinámicas llevan a debatir el concepto de autonomía universitaria ya no en referencia al Estado sino en referencia al Mercado que es el que comienza a marcar los ritmos y objetivos de la educación superior. Este nuevo sistema, las universidades pasan de producir ciencia básica, financiada con fondos federales para su publicación a producir ciencia aplicada en colaboración con la industria para el desarrollo de patentes y, con ellas, de una nueva fuente de ingresos para la universidad (Slaughter y Rhoades 2004, 45), pero también para la obtención de beneficios por parte de las transnacionales que ven en estas iniciativas la posibilidad de absorber mano de obra altamente calificada y económica, ante la imposibilidad de la mayoría de países latinoamericanos de captarla debido al poco desarrollo industrial y tecnológico que los caracteriza. Chocan, de esta manera, al interior de las universidades, las motivaciones respecto a la responsabilidad y la calidad con las motivaciones referentes a la eficiencia económica de los proyectos de investigación y programas académicos que se encuentran ofertando las universidades. La investigación en las universidades no puede tener un enfoque reduccionista limitado a resolver los problemas de las empresas; hay una demanda social más allá de ellas, mucho más grande y mucho más urgente.

De esta manera, podemos entender cómo el “proyecto económico-político-cultural nacional, que termina por supeditar todas las expresiones económicas, políticas y culturales correspondientes a las clases sociales subalternas, finalmente se impone mediante la educación informal y del sistema educativo formal, convertido desde entonces en nacional y hegemónico” (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2008, 84-91). Es por esto que “la autonomía universitaria se opone al capitalismo académico, representado en la producción de investigación, conocimiento y programas de extensión que resulten rentables económicamente y que atiendan las necesidades del capital” (Múniera en Aguilera 2016, 143), pues esta se plantea como una opción frente a los poderes sean del Estado o sean del mercado, a los que no puede someterse sin que pierda su esencia. Más que a los proyectos mercantiles de las empresas, la universidad debe responder al proyecto de sociedad que se debe construir.

En la nueva dinámica entre el Estado, la Universidad y el mercado, se plantea o más bien dicho se presiona al Estado ajustar la educación (no solamente universitaria) a las demandas del mercado. Es aquí cuando se entiende la importancia de la autonomía que “sigue representando zonas de poder alternativas a un poder central, el capitalista, en

relación con el conocimiento” (Aguilera 2016, 143). Por tanto, la universidad debe aceptar este reto impulsado por el proceso de globalización y una sociedad mundial, cada vez más interrelacionada, para hacer frente al desafío que esto implica para “emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante, de forma que la sociedad contemporánea que, en la actualidad, vive una profunda crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas“. (Tunnernann y De Souza 2003, 9)

## 6. Triple Hélice

Como resultado de los planteamientos realizados en el marco de la mundialización e internacionalización de la educación superior, se han desarrollado estrategias y modelos que permiten la efectiva implementación y operacionalización de la lógica mercantil en las instituciones de educación superior. Se han buscado formas de interrelacionar a la universidad con su entorno que, en el contexto actual, sería la universidad, la industria (o empresa, sean públicas o privadas) y el estado. Se puede mencionar el modelo Triple Hélice que proponen Etzkowitz y Leydesdorff (2000, 109) y que permite “explicar el actual sistema de investigación en sus diferentes contextos sociales”. Este modelo:

pretende que el accionar de la Universidad sea un creador de conocimiento, que juega un papel primordial entre la relación empresa y gobierno; y como éstos se desarrollan para crear innovación en las organizaciones como fuente de creación del conocimiento. Este modelo es un proceso intelectual orientado a visualizar la evolución de las relaciones entre universidad sociedad y por otro lado caracterizado por la intervención de la universidad en los procesos económicos y sociales (Chang 2010,86)

La Triple Hélice, según Gonzalez de la Fe (2009) tiene sus antecedentes en otros modelos como: El Modo 1 en el que las innovaciones generadas desde la universidad son transferidas al entorno en forma de publicaciones científicas. El Modo 2, en el cual el papel central para desarrollar los procesos de innovación proviene de la industria. Involucra una serie de interacciones entre la ciencia y la tecnología en cada una de las etapas del proceso. Se podrían mencionar también otros modelos como el Triángulo de Sábato y el de Sistemas de Innovación.

La Triple Hélice establece tres configuraciones o aspectos diferentes. En el primer caso, “el Estado-nación abarca academia y la industria y dirige las relaciones entre ellos”

Es decir, ni la universidad ni la industria pueden funcionar de manera autónoma fuera de lo establecido por el Estado.

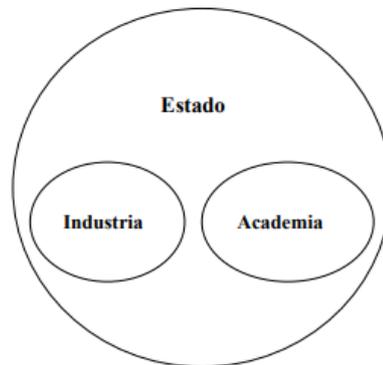


Ilustración 1: Configuración 1, modelo triple hélice. Fuente Etzkowitz y Leydesdorf (2000).

La siguiente configuración, en cambio, “está formada por esferas institucionales separadas con bordes fuertes que los dividen y relaciones muy circunscritas entre las esferas” En este caso, se produce una interrelación entre los tres, pero cada uno cuenta con autonomía.

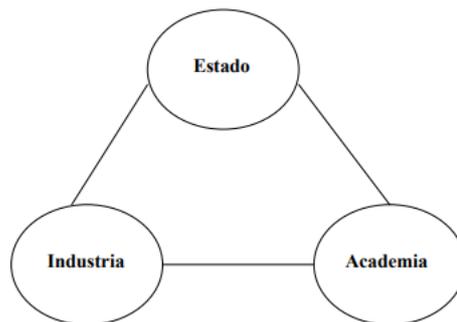


Ilustración 2: Configuración 2 modelo triple hélice. Fuente Etzkowitz y Leydesdorf (2000).

Finalmente, en el tercer aspecto se crea una infraestructura de conocimiento en términos de superposición entre la universidad, el Estado y la industria en conjunto (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2009: 111). Mantienen parcialmente su autonomía, pero se prioriza su interrelación de manera más o menos profunda, por lo que requiere de la transformación y armonización internas de cada una de las hélices para lograr una integración eficiente.

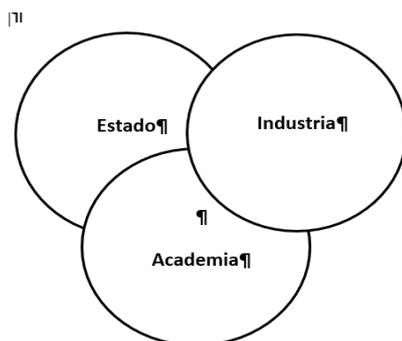


Ilustración 3: Configuración tres del modelo triple hélice. Fuente Etzkowitz y Leydesdorf (2000).

El primer modelo ha sido usado en la Unión Soviética y también en los países de América Latina, pero en lugar de permitir la innovación la desalienta. En el segundo modelo, hay una ruptura en la vinculación entre la universidad, el Estado y la industria para reducir la injerencia estatal en las otras instancias. El tercer modelo, se podría decir es un modelo ideal que admite una interacción efectiva entre las tres instancias que permiten a la universidad establecer alianzas estratégicas para crear innovaciones y conocimientos que lleven al desarrollo económico (Etzkowitz y Leydesdorff 2000, 111-2). Este modelo plantea una perspectiva que, a decir de muchos, amenaza a la autonomía y se expresa en las directrices de la banca multilateral (BM, OCDE, FMI), “las cuales son pensadas en función de la rentabilidad de un “servicio”, desdibujando la labor histórica de la universidad de contribuir en la construcción de los proyectos y de la soberanía de los pueblos.” (Aguilera 2016, 140). Por tanto, bajo esta afirmación esta tercera configuración podría verse de la siguiente manera:

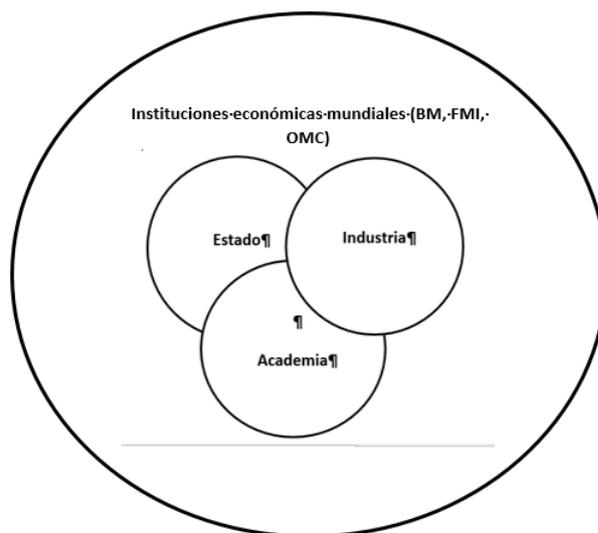


Ilustración 4: Triple hélice: una visión desde la crítica al modelo. Elaboración de la autora

En otras palabras, la Universidad, el Estado y la Industria se transforman en entes funcionales a las instituciones económicas mundiales, perdiendo, en el caso de la universidad su autonomía (interna o externa) y, en el caso de los Estados, perdiendo su soberanía. En un mundo globalizado que tiende a la homogeneización de las instituciones, la cultura y hasta los estándares de belleza humanos, la tarea de la universidad debe ser mantenerse como un ente autónomo (no aislado) con su particular identidad, lo que permitirá la exploración de nuevas y diversas formas de conocimiento y de construir conocimiento. También debe propender al reconocimiento de las culturas para que la gente sepa valorar la clase de vida que se quiere dar, plantear opciones en libertad y actuar en consecuencia.

Esta contribución de la universidad evitará deprimir en el estancamiento en que se había caído hace más de tres siglos, cuando los poderes enfrentados la llevaron a su decadencia. Es misión de la universidad, como ha sido desde sus orígenes, inspirar los conocimientos y creencias que darán sentido a la existencia humana. Mostrarnos que hay tantos modelos de desarrollo como culturas, porque hay que ayudar a todos los pueblos del mundo a contribuir, cada uno a su modo, a un desarrollo humano pleno y porque, por último, es primordial preservar la riqueza de nuestro patrimonio natural y humano en su diversidad, en una época en que las posibilidades de enriquecimiento mutuo nunca han sido tan grandes, pero en que los riesgos de homogeneización cultural y educativa son también más graves que nunca.

González de la Fé (2009, 740), indica que “el modelo de Triple Hélice de relaciones Universidad, Industria y Gobierno está en esta estela de producción académica destinada al uso de gobiernos y de organismos de financiación de la investigación”. Esto implica, entonces, la aparición de una nueva función de la universidad fuertemente ligada a la vinculación y la investigación, como es la función empresarial. Este modelo, en la actualidad, está siendo criticado debido a que no integra en la relación de la universidad con su medio externo, a otros actores como: la sociedad, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las instituciones financieras, entre otros. De esta forma, el modelo se transformaría en una Tetra Hélice (Castillo y otros 2014) en la que la universidad podría responder de mejor manera a los requerimientos del medio externo.

En nuestro país, Yachay Tech es la universidad diseñada con el modelo de triple hélice, como consta en su proyecto original (plan maestro-modelo académico pag 2), en el que se pretende cambiar el tradicional modelo de capitalismo industrial hacia un capitalismo basado en el conocimiento. Capitalismo académico y triple hélice son el

sustento conceptual a partir del cual se creó esta universidad. Según Villavicencio (2014), el objetivo de esta universidad está claramente definido: “llevar a cabo la investigación básica y de esta manera proveer el conocimiento fundacional, la información e instrumentación como el andamiaje de un nuevo modelo de universidad y de desarrollo económico”. Esto pese a que, a través de la historia, cuando se ha introducido a la universidad elementos que limitan el ejercicio de su autonomía han estancado en su interior el desarrollo de las Artes y las Ciencias. Y este riesgo, desde el siglo XX, se ha vuelto mucho más cercano a la universidad, tanto impulsado por fuerzas y poderes externos a la universidad como impulsados por las fuerzas internas de la universidad.



## **Capítulo Tercero**

### **Estado, Poder y Reforma Universitaria**

En el capítulo anterior se han analizado los procesos globales de reforma a la educación superior y su impacto en la autonomía universitaria, por tal motivo en el presente, se revisará el proyecto político y económico de Rafael Correa. De esta manera, se podrá clarificar la reforma universitaria dentro de su contexto y, sobre todo, entender el nivel de injerencia que tiene y requiere tener el Estado dentro de la Universidad para transformar el concepto de autonomía.

Para entender el sentido y los alcances de este proceso es necesario ubicarlo en el marco del proyecto político de la llamada “revolución ciudadana”, que se prolonga desde el año 2007 hasta la actualidad. No se trata, sin embargo, de afirmar que la reforma universitaria en Ecuador es ajena al proceso global de reforma de la educación superior, iniciado con la “Declaración de Bolonia”, del año 1999, y del cual deriva la reforma universitaria del año 2000 y el proyecto Tuning-Ecuador, del año 2005, sino que el modo acrítico y vertical con la que se aplicó solo ha sido posible en el marco de un régimen político con fuertes rasgos autoritarios (López Millán 2018.)

El análisis de este proyecto se realiza a partir del concepto de desarrollo, el mismo que, al articularse con los conceptos de autonomía, calidad y pertinencia, toma forma en el proyecto estatal de reforma de la universidad ecuatoriana. Desarrollo que, para fines de la presente investigación, se entiende como “un proceso que implica la promoción e institucionalización de la capacidad para el ajuste constante, adaptación y cambio, que todas las sociedades deben realizar continuamente, a medida que tratan de proteger y promover sus intereses y logros en un orden mundial cada vez más interdependiente, pero competitivo” (Leftwich 2006,26). El desarrollo involucra un conjunto de estrategias por parte de los gobiernos, las cuáles pueden ser muy variadas y, por tanto, la trayectoria planificada puede afirmarse o cambiarse positiva o negativamente, lo que puede repercutir en el éxito o fracaso de la estrategia implementada.

#### **1. El socialismo del siglo XXI**

El Socialismo del Siglo XXI se basa en los postulados de Heinz Dieterich Steffan del año 1996. Para la América Latina de finales del siglo XX y principios del XXI, resultó una ideología muy atractiva pues se presentó como la panacea frente a los problemas ocasionados en la región por el Capitalismo y sobre todo con las recurrentes crisis

económicas que la afectaron desde los 90. Por ello fue adoptado por diferentes partidos políticos latinoamericanos e, incluso, dio origen a otros partidos y movimientos. Fue el Presidente de Venezuela Hugo Chávez, el primero en implantarlo y popularizarlo en el Foro Social Mundial de 2005. Hay que señalar que Dieterich, fue asesor del gobierno de Chávez hasta el año 2007, cuando se dio una ruptura entre los dos.

Esta ideología propone la transformación de la democracia en democracia participativa que se refiere a “la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación”, lo que significa que el poder de decisión será “extensiva a todas las esferas de la vida social” (Ibíd, 49), incluidas las universidades. Dieterich (1996, 51) critica al Estado clasista que prioriza el interés de las élites por sobre el interés de la sociedad, relegando la inversión en áreas prioritarias (salud, educación, agua potable, etc.) a segundo plano y se las convierte en mercancías u objetos de valor. Además, se “monopolizan los beneficios de la energía, de la tecnología, de la ciencia, de los alimentos, de la educación y de la salud, dejando a las mayorías en la miseria y el desamparo”.

Considera que, en los parlamentos, congresos o asambleas de los diferentes países, “el lugar del argumento ha sido usurpado por el frío cálculo de intereses y oportunidades de poder, mientras que en el trato de las masas domina la manipulación mediante la “manufactura del consenso” (Dieterich 1996, 22). Por tanto, se requiere que el pueblo recupere su espacio al interior del Estado y elimine sus vicios. Como indicó María Paula Romo (2008), quien no solo presidió la mesa de Legislación y Fiscalización en la Asamblea Constituyente del Ecuador, sino que perteneció al círculo cercano del Ex Presidente Rafael Correa, en los primeros años de su mandato <sup>37</sup>, el proyecto político de la Revolución Ciudadana debía rescatar la tradición libertaria de la izquierda: libertad que no debe referirse únicamente a las instituciones, los capitales y mercados sino también a las personas y a las sociedades de manera que puedan expresarse libremente y decidir sobre su futuro.

Complementando lo manifestado por Dieterich, Borón indica que el socialismo del siglo XXI debe romper con los paradigmas ideológicos de derecha sintetizados “en la fórmula del Consenso de Washington” y de una izquierda detenida en el tiempo, la misma que “carece de la audacia de repensar y concretar la construcción del socialismo rompiendo los moldes tradicionales derivados de la experiencia soviética”, enfrentados

---

<sup>37</sup> Mesa que establecería la necesidad de la evaluación y depuración de las universidades del país a través del Mandato Constituyente N°14

durante la Guerra Fría. Propone para ello, encausar las políticas públicas bajo los postulados del Socialismo del Siglo XXI incrementando la inversión pública en algunas áreas prioritarias: la educación y la investigación científica y tecnológica. Esto en vista que “para salir del subdesarrollo uno de los factores más importantes es el aumento del nivel general de educación y preparación de la fuerza de trabajo, la penuria de los presupuestos educativos no hace sino perpetuar el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo” (Borón 2008, 87).

Los proyectos políticos progresistas que se implantaron luego del 2007 se fueron complementando con las ideas y particularidades de otros teóricos y también con los que le dieron sus promotores en cada país. En el Ecuador, se vio complementado con la filosofía del Sumak Kawsay. El concepto kichwa del Sumak Kawsay viene del aymara Suma Qamaña y “forma parte del discurso político de los movimientos indígenas del continente, en especial del movimiento indígena de Ecuador y de Bolivia, y, en tal virtud, forma parte de su proyecto político e histórico” nos indica Dávalos (2005,1). Lo que propone esta filosofía entre otros postulados, es la vivencia y vigencia de la interculturalidad y la construcción de un Estado libre de la influencia del neoliberalismo hegemónico y homogeneizador. Como nos indica Santiago García (s/f, 2) “la propuesta conceptual y política bajo la visión del SK es la construcción de un Estado plurinacional, cuyo fundamento obligatoriamente debe ser anticolonial, incluyente y democrático, para de esta manera superar el Estado monocultural, hegemónico y excluyente”.

Esta visión se convirtió en parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, en base a cuyos objetivos se estableció la política pública del Ecuador. Así la SENPLADES (EC. 2013, 6), indica que “El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito”.

En otras palabras, la filosofía del Buen Vivir, guarda un paralelo con el Socialismo del Siglo XXI porque involucra la construcción de una sociedad en la cual se establece una forma de convivencia donde se respeten las alteridades, una sociedad en la que se respete al ser humano y a la naturaleza y no al capital. Se propuso como una forma de vida muy diferente a la que impulsa el capitalismo, pues no se busca satisfacer el interés individual sino el interés colectivo y promueve la vivencia efectiva de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. El Socialismo del Siglo XXI, articulado al régimen del Buen Vivir planteó la construcción y fortalecimiento de

instituciones que transformen la sociedad y garanticen la vivencia efectiva de los derechos de las personas. En resumen, se pretendió reducir la dependencia de otras economías y construir nuestro “propio” modelo de desarrollo, aunque lo de “propio” quedó en entredicho pues se intentó copiar el modelo de desarrollo coreano como se indicará posteriormente.

### **1.1 El proyecto político de de Rafael Correa**

En el marco de la crisis de la Universidad ecuatoriana el mes de enero de 2007, asumió el poder Rafael Correa, quien era un docente universitario que durante su vida había ocupado algunos cargos públicos de relevancia. Frente a la crisis de gobernabilidad, su imagen fresca y sin un pasado político que pudiera perjudicar su imagen y tradicional, le permitieron ganar las elecciones a una serie de candidatos que representaban a la “partidocracia” y asumir la presidencia.

El proyecto de la Revolución Ciudadana liderado por Correa y su movimiento Alianza País, como se indicó anteriormente pretendía la “recuperación del Estado” o “volver a tener Patria” y, por tanto, la recuperación de la soberanía nacional. En otras palabras, se propugnaba la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado” (Laguado 2013,69) Este proyecto de gobierno “puede ser caracterizado como “nacionalista”, “desarrollista” y “estatista”(Ospina 2009, 4). En él, es el Estado quién tiene un papel protagónico en cualquier iniciativa de inversión o crecimiento económico que se plantee.

Uno de los primeros objetivos de Correa fue la reforma estructural del Estado mediante la construcción de una nueva Constitución y de esta manera sentar las bases del nuevo proyecto político en el país. Es así que una vez posesionado en la Presidencia convocó a una Asamblea Constituyente.

Una Asamblea Constituyente es un parlamento formado por representantes (asambleístas), escogidos por el pueblo para elaborar una nueva Constitución o para modificar la Constitución vigente de manera sustancial. Se diferencia de una Asamblea Constitucional en que la Asamblea Constituyente no funciona paralelamente al Congreso Nacional, sino que asume todos los poderes del Estado hasta que se apruebe la nueva Constitución y se llame a elecciones.

La Asamblea de plenos poderes, se instaló en Montecristi, entre noviembre del 2007 a octubre del 2008. Pese a que, desde hace algún tiempo, varios actores sociales y políticos habían propuesto la instalación de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución para superar las “falencias” de la anterior y proyectar al país hacia el futuro, una vez instalada fue objeto de polémica.

Se establecieron apenas seis meses para la redacción de la Carta Magna, lo cual añadido a otras funciones que asumió la Asamblea, fue demasiado corto el tiempo, para lograr su cometido. En un primer momento, se estableció, una prórroga de dos meses, la cual también fue insuficiente. Por tal motivo, Alberto Acosta, Presidente de la Asamblea, propuso una nueva prórroga ocasionando fricciones con Rafael Correa, lo cual produjo que Acosta se retirara del cargo. Y es así que, como nos indica Ayala:

La Asamblea Constituyente realizó una aprobación al apuro, por grandes bloques del articulado, con un debate pobre, atropellado, virtualmente inexistente. Varios funcionarios del Ejecutivo intervinieron en la redacción de acápite importantes. Pocos días antes que venciera el último plazo para la emisión de la Constitución, una comisión externa encargada de la codificación y redacción fina, que tuvo solo dos horas para cumplir su cometido, formuló el texto que se consideró definitivo (Ayala 2015d, 22).

Complementando lo anteriormente aseverado, Pablo Andrade (2012, 38-39), indica que, durante la fase de instalación de la Asamblea Constituyente, el escenario era fuertemente dialógico con la finalidad de exponer “a todos los asambleístas a un conjunto de demandas y propuestas elaboradas por un amplio espectro de organizaciones sociales que incluía desde movimientos ecologistas hasta gobiernos provinciales”. (...). Sin embargo, “la fase decisional en la redacción del texto constitucional fue ocupada principalmente por la Presidencia de la República, su equipo de trabajo, y un selecto grupo de asambleístas de PAIS” (Andrade 2012, 38-9). A través de esta dinámica y aprovechando la alta aceptación por parte de la sociedad al proyecto de refundación del Ecuador, se logró la aprobación y legitimación de la Constitución a través de un referéndum, establecido como un Mecanismo de Democracia Directa “desde arriba”<sup>38</sup>. Con este proceso, el gobierno asumió el control del aparato estatal para la implementación efectiva del Socialismo del Siglo XXI.

---

<sup>38</sup> Los mecanismos de democracia directa “desde arriba” son aquellos mediante los cuales “los poderes políticos formales (la rama ejecutiva y, o, la legislativa) pueden requerir que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada por los primeros. Estos pueden versar sobre un variado abanico de asuntos políticos: acuerdos de paz, integración económica o política, enmiendas constitucionales y otras similares. (Altman, 2005, 212) o como se indicó anteriormente para aprobar un texto constitucional. Entre ellos tenemos los plebiscitos y los plebiscitos consultivos

Mediante la nueva Constitución se planteó la construcción de una identidad colectiva y sobre todo, un régimen de desarrollo coherente a los principios que planteaba el proyecto político de Correa. El desarrollo, de acuerdo a manifestado en la Constitución de 2008, sería planificado desde el Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Los objetivos del Régimen de Desarrollo, expresados en el artículo 276 de la Constitución Política de la República del Ecuador (EC. 2008) fueron:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Como afirma Leftwich (2006, 12), el desarrollo “en la práctica, suele ser una transformación radical y turbulenta que se refiere a cambios a menudo de gran alcance en la estructura y el uso de la riqueza y el poder, y que, si tiene éxito, debe transformarlo. Eso lo hace esencialmente política y potencialmente profundamente conflictiva”. La transformación del Estado y el establecimiento de una nueva forma de desarrollo en el Ecuador tomó el nombre de “Revolución Ciudadana”. El Plan Nacional de Desarrollo

llamado Plan Nacional del Buen Vivir, acorde a lo establecido en la Constitución sería de observancia obligatoria para el sector público e indicativo para el sector privado. Sin embargo, en el caso del Sistema de Educación Superior posteriormente se establecería que sería de observancia obligatoria.

## **1.2 Modelo de Desarrollo y cambio de la matriz productiva**

El modelo de desarrollo planteado en la Constitución del año 2008 y, posteriormente, los planes de desarrollo del Ecuador se enfocaron en disminuir la dependencia de la economía ecuatoriana de las materias primas y diversificar sus exportaciones convirtiéndolo en un país industrializado. Esto coincide con lo indicado por Carlota Pérez (1986, 43), quien manifiesta que, a partir de los años 70, ha ido creciendo, de manera explosiva, el interés por el cambio tecnológico. Es por ello que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, como requisito para la planificación nacional y sobre todo para la política industrial, se está incluyendo cada vez más explícitamente el componente tecnológico.

Esta transformación, manejada desde el Estado, no había sido planteada por ningún otro gobierno, al menos durante las últimas décadas. Sin embargo, como se dijo, tiene muchos elementos en común con la propuesta realizada por García Moreno en el siglo XIX. Este modelo, para autores como Katz, puede ser considerado neodesarrollista:

El neo-desarrollismo propone mayor intervención estatal, políticas económicas heterodoxas, retomar la industrialización, reducir la brecha tecnológica e imitar al Sudeste Asiático. A diferencia del desarrollismo clásico promueve alianzas con el agro-negocio, relativiza el deterioro de los términos de intercambio, se aleja del enfoque centro-periferia y prioriza el manejo del tipo de cambio. (Katz 2014, s/p)

Para lograrlo, se requiere cambiar los patrones de especialización de la economía, privilegiando la producción de bienes con valor agregado, principalmente los desarrollados a partir de la producción de nuevos conocimientos. Como claramente manifiesta la SENPLADES (2012, 5), desde el Estado, “se busca superar el actual modelo de generación de riquezas: concentrador, excluyente y basado en recursos naturales, por un modelo democrático, incluyente y fundamentado en el conocimiento y las capacidades de las y los ecuatorianos”. Esto debió permitir la inserción estratégica, pero sobre todo soberana en la economía mundial. El Ecuador no poseía, para ese entonces, la mano de obra necesaria para llevar a cabo este proceso, pese a la existencia de carreras técnicas y

tecnológicas en algunas universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores del Ecuador, lo que se evidenciaba en los avances marginales que tenía el Ecuador en estos aspectos.

Un elemento importante, dentro de este modelo de desarrollo fue el cambio de la matriz productiva, cuyos ejes centrales serían la educación superior y el sistema de ciencia y tecnología. Los dos elementos olvidados por el Estado por casi tres décadas requerían una fuerte intervención desde el gobierno y la inyección de recursos humanos y económicos para que puedan cumplir con el propósito encomendado. La matriz productiva, como nos manifiesta Juan Pablo Jaramillo (2014, 9), es un concepto que parece enredarse, sin embargo:

podemos decir que la matriz productiva es el conjunto de interacciones entre los diferentes actores de la sociedad que utilizan los recursos que tienen a su disposición, con los cuales generan procesos de producción. Dichos procesos incluyen los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos. (...) Una matriz productiva está determinada por la estructura de los sectores de la producción de bienes y servicios, organizada en función de la importancia relativa que cada sector tiene en el desarrollo nacional, para generar: inversión, producción, empleo, invención, innovación y exportaciones de bienes, servicios y tecnología. (Ibíd., 9,10)

Si se hace un análisis de la historia económica del Ecuador, es posible observar que su matriz productiva ha estado ligada a la exportación de materias primas: cacao, banano, petróleo, etc. El nivel de tecnificación de estas exportaciones ha sido muy bajo, por no decir nulo. El problema que este tipo de matriz presenta es la susceptibilidad a los cambios en el mercado, por un lado, por la fluctuación en los precios y, por otro, por la facilidad que tienen de ser sustituidos por otros productos en el mercado mundial.

En los inicios de la época republicana y hasta los años 70, la matriz productiva ecuatoriana fue netamente agrícola. Hasta 1967, aproximadamente el 88% de las exportaciones del Ecuador correspondieron a productos agrícolas (principalmente cacao y banano) (Jaramillo, 2014, 9). La inestabilidad económica a la que condujo este tipo de sistema productivo había inducido a intentar diversos procesos de cambio, algunos de ellos enlazados a la reforma del sistema educativo principalmente de la educación superior, como es el caso de Gabriel García Moreno, en el siglo XIX, quien, como se sabe, logró pocos avances en este aspecto.

A partir de los años 70, con el inicio de la explotación petrolera en gran escala<sup>39</sup>, la matriz productiva ecuatoriana pasó a ser petrolera y agrícola y es la que subsiste en la actualidad. El promedio de exportaciones petroleras en el Ecuador, desde los años 70 hasta la actualidad, han representado hasta el 70 y 80% del total de exportaciones (Ibíd.,9), lo que hace a la economía ecuatoriana muy susceptible a la variación de los precios del crudo en el mercado internacional. Los ejes en los cuales se pretendió lograr este cambio de la matriz productiva fueron los siguientes:

1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas.
2. Agregación de valor en la producción existente
3. Sustitución selectiva de importaciones.
4. Fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos

Los planteamientos del gobierno partieron del hecho que sociedades mucho más desarrolladas, como por ejemplo Corea del Sur, han basado su progreso social y económico en una mayor disponibilidad de conocimiento y la tecnología, lo que las ha vuelto más competitivas en el mercado mundial. Lo que requiere la implementación del modelo propuesto, es que las innovaciones y el cambio tecnológico trabajen a través del proceso que Schumpeter llama *destrucción creativa*, es decir un proceso en el cual, constantemente, “se crean nuevos productos, actividades, puestos de trabajo, e industrias, mientras los viejos productos se evaporan o dicho de otro modo desaparecen y se desechan” (Schumpeter en Kattel 2011, 190). Este proceso de destrucción creativa, según Kattel, requiere de una fuerte intervención del Estado, a través de lo que llama *gestión de la destrucción creativa* donde las políticas públicas no solo apoyen la creación de nuevos conocimientos, empresas y los puestos de trabajo, sino que además permitan aliviar los efectos destructivos que puedan darse. Esto significa que cualquier política que se implante para lograr la transformación del conocimiento y por ende la transformación de los patrones de producción, requiere ser sostenible en el tiempo, recordemos que ha Corea del Sur le tomó cerca de 50 años.

Para efectivizar su política de desarrollo, el gobierno debió incrementar sus capacidades institucionales y es así que desde incluso antes de la expedición de la

---

<sup>39</sup> El primer pozo petrolero del Ecuador estaba localizado en Ancón y comenzó a explotarse a partir de 1925. Hasta los años 70 el petróleo ecuatoriano no representó más que un porcentaje marginal de las exportaciones del Ecuador.

Constitución, fue creando una serie de agencias y ministerios coordinadores, que serían los encargados de planificar, coordinar, implementar y dar seguimientos a los proyectos relacionados a esta política.

Aún antes de que el gobierno nacional adoptara en 2013 como eje central explícito de su política de desarrollo el objetivo de cambiar la matriz productiva (PNBV 2013-2017, SENPLADES 2013) ya se había producido un conjunto de llamativos cambios en el Estado entre 2007 y 2012, a saber: la re-creación de una poderosa agencia planificadora (la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES); la creación de nuevas agencias estatales que, bajo el nombre de ‘ministerios coordinadores’ se colocaron encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX (en particular el Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE, y el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, MCPEC) (Andrade 2015,21).

Una de las primeras tareas realizadas fue la identificación de las industrias estratégicas y la de sectores priorizados (SENPLADES, 2012):

<b>Sectores Priorizados</b>	Turismo Alimentos frescos y procesados Energías renovables Productos farmacéuticos y químicos Biotecnología: bioquímicos y biomedicina Servicios ambientales Metalmeccánica Tecnología: hardware y software Plásticos y caucho sintético Confecciones, ropa y calzado Vehículos, automotores, carrocerías y partes Transporte y logística Construcción; y Cadena forestal sustentable Productos madereros procesados
<b>Las Industrias estratégicas</b>	Refinería Astillero Petroquímica Metalurgia Siderúrgica

*Tabla 1. Sectores priorizados e Industrias Estratégicas. Fuente: SENPLADES*

Estas industrias y sectores, de acuerdo a lo manifestado en los documentos oficiales, debían facilitar la articulación de las políticas públicas entre los diferentes ministerios, para evitar la dispersión de los esfuerzos del gobierno y el establecimiento y cumplimiento de objetivos observables y medibles para cada uno de ellos.

Esta nueva institucionalidad fue complementada con el establecimiento de una base legal que le permita llevar a cabo su proyecto y, sobre todo, mejorar el nivel de confianza en el mercado ecuatoriano y atraer las inversiones. Esto se tradujo en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), emitido en el año 2010. Este tuvo como objetivo la realización del Buen Vivir, impulsando toda la actividad

productiva a nivel nacional, principalmente aquella que incentive la producción con mayor valor agregado. Entre sus fines, se plantea que debe: “Transformar la Matriz Productiva, para que esta sea de mayor valor agregado, potenciadora de servicios, basada en el conocimiento y la innovación, así como ambientalmente sostenible y ecoeficiente” (EC. 2010, art. 4).

Para el año 2011, se expidió la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la misma que buscó eliminar las prácticas desleales y dar reglas claras que permitan “evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica”.

Esta base legal fue complementada en el año 2010 con la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior que permitió al Estado controlar el desarrollo tecnológico y la investigación de las universidades del país. A través de todo esto, se pretendió no solo lograr la diversificación de las exportaciones, sino también lograr la transformación de la sociedad en una “Sociedad del Conocimiento” que permita e incentive la creación de nuevas capacidades. Es decir, incorporar procesos y progresos técnicos en cada una de las actividades productivas que lleve a cabo el país.

Para consolidar los cimientos institucionales y legales de la política estatal, en el año 2010, el Presidente Rafael Correa, estableció varios acuerdos de cooperación con Corea del Sur<sup>40</sup>, entre los que se encontraba el intercambio de experiencias en temas de desarrollo económico, así como asesoramiento técnico en diferentes áreas. Corea, durante varias décadas, alimentó determinadas industrias nuevas, seleccionadas por el gobierno en consulta con el sector privado, a través de protección arancelaria, subvenciones y otras formas de apoyo gubernamental (...) hasta que “crecieron lo suficiente para resistir la competencia internacional” (Chang, 2009:32). Se esperaba que el Ecuador también pudiera mejorar su competitividad internacional si aplicaba la misma receta que Corea del Sur.

Más allá de ser un término de moda y un mero concepto económico, la competitividad es el resultado de la eficiencia con la cual diferentes elementos de un país se conjugan para garantizar no solamente un buen ambiente de negocios, sino una mejor calidad de vida para los habitantes de una nación (Aguilar y Zamora 2011,245).

---

<sup>40</sup> Las relaciones diplomáticas del Ecuador con Corea del Sur se establecieron oficialmente el 5 de octubre de 1962 (Yoo, 2012,91)

Las relaciones entre el Ecuador y Corea se consideraron de gran importancia para el cambio de la matriz productiva y el desarrollo económico ecuatoriano pues Corea, de ser una de las menores economías del mundo, en menos de 50 años multiplicó varias veces su renta per cápita, aumentó los índices de alfabetización y se convirtió en un milagro económico; convirtiéndose en la actualidad en una economía desarrollada que se sostiene a través de procesos de conocimiento y tecnología.

El programa de transferencia del conocimiento –Knowledge Sharing Program (KSP)– es quizás uno de los proyectos más emblemáticos que se han negociado en los últimos años. El KSP se enmarca en el objetivo del gobierno coreano de socializar su experiencia de desarrollo con los países que inician este gran desafío. En este sentido, desde el año 2004 el Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea lanzó el KSP con la finalidad de compartir las políticas económicas e industriales que puso en marcha Corea para su despegue económico. Este programa comprende una serie de iniciativas: investigación de políticas, fortalecimiento de capacidades locales, mejora de la competitividad nacional, análisis de los problemas económicos de un país desde el lado de la demanda, provisión de políticas alternativas prácticas, etc. (Yoo 2012, 194)

Para el año 2012, una vez finalizados los estudios de factibilidad, fue puesto en marcha este proyecto (KSP), el mismo que, aunque ha tenido algunos avances en la diversificación de exportaciones, sus resultados han sido muy marginales.

Pese al interés (y la urgencia) que el gobierno parecía evidenciar, con las acciones antes mencionadas, para implementar su política de desarrollo, apenas en el año 2015, el gobierno lanza oficialmente desde la Vicepresidencia de la República la Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva para impulsar “la transición del país de una economía basada en recursos primarios y sobre todo petroleros a una economía post-petrolera basada en el conocimiento”.

La estrategia incluye a todos los actores plurales de la economía, sector privado, grandes empresas, pequeñas y medianas empresas, microempresas, a los actores de la economía popular y solidaria, los productores campesinos y al sector público. La gran apuesta por el talento humano y por la ciencia y la tecnología, que implica el paso a una economía del conocimiento, da un rol catalizador importante a los actores de las universidades, institutos técnicos y tecnológicos, y la academia comprometidos con el desarrollo. (EC. Vicepresidencia de la República 2015, 7).

La tardanza en la implementación de esta política pese a la fuerte inversión realizada desde el Estado, podrían explicar los resultados marginales que ha tenido, pues no se ha logrado una verdadera revolución del conocimiento y menos aún se ha logrado el cambio de la matriz productiva, la misma que sigue dependiendo del petróleo y se

visualiza que en los próximos años se integren el oro, plata y cobre (BCE, 2015, 1). Así se planteó extraer estos metales, de zonas biodiversas muy sensibles ambientalmente como Zamora (Proyecto Cóndor Mirador) en el Oriente ecuatoriano, y el Valle de Íntag (Proyecto Llurimagua) entre la Sierra y la Costa.

### **1.3 Sociedad del Conocimiento: Universidad-Estado-Empresa**

Para Krüger (2006,1), el término “sociedad del conocimiento” se ha convertido en uno de los términos centrales en las ciencias sociales, el debate político contemporáneo y “ofrece una visión del futuro para guiar normativamente las acciones políticas”. Así, “se trata de un concepto que aparentemente resume las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y sirve para el análisis de estas transformaciones”. Este término se enlazó fuertemente con la política de desarrollo y reforma de la universidad ecuatoriana a partir del año 2007. Como indicó Guillaume Long se la consideró “como una vía para erradicar la pobreza, cambiar la matriz productiva, profundizar la democracia y consolidar un sistema de educación progresista y de vanguardia” (Long, SR Radio, 2014, párr. 2). La sociedad del conocimiento se caracteriza por “una estructura económica y social, en la que el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales”. (Ibíd., 2). Por tanto, la educación en todos sus niveles, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología se vuelven elementos primordiales al interior de esta sociedad.

Pese a ser uno de los términos más utilizados durante el gobierno de Correa su concepto y alcance pueden resultar confusos por lo cual requieren clarificarse. Como nos indica Ove Hanson (en Foray 2002) hay una confusión entre lo que se entiende por conocimiento e información, los cuales son utilizados como sinónimos a pesar de las grandes diferencias entre ellos. Por ello, en algunos casos, no debería hablarse de una sociedad del conocimiento sino más bien de una sociedad de la información, pues el conocimiento es un concepto complejo que involucra la creencia, la misma que debe ser correcta y justificada. Pues, para que algo pueda ser considerado como conocimiento “tiene que ser integrado en el sistema de creencias del sujeto”. (Ove Hansson en Foray 2002, 48,49). El conocimiento requiere de la asimilación cognitiva por parte del sujeto. Esta diferenciación es realizada también por otros autores como Jorge González (2007,4)

En este aspecto, es oportuno destacar que a veces se habla de la sociedad de la información o de la sociedad del conocimiento; se trata de dos denominaciones distintas. La primera, sociedad de la información, es la referencia sobre la abrumadora llegada de datos de toda procedencia, a los cuales se accede, se almacenan, se retransmiten y se procesan. La comunicación permite acceder además a los nuevos conocimientos. La nominación de sociedad del conocimiento se relaciona con la elaboración del nuevo conocimiento a partir de la información suministrada por las tecnologías que la trasladan a tiempo real.

En base a lo expresado anteriormente, se puede indicar que la sociedad actual es más una sociedad de la información que del conocimiento, sustentada por el proceso de globalización. Es así que, se vuelve misión de la universidad, no solo difundir conocimientos sino aprehender la información y conocimientos locales y globales para transformarlos en nuevos conocimientos. Este proceso involucra una nueva forma de ser y hacer de la universidad y de vivenciar la autonomía universitaria. Por ello comienzan a debatir “quienes están a favor de adecuar las universidades a la lógica de los valores del mercado y quienes exigen mantenerlas en los marcos de la academia preservando su carácter crítico que es decir científico” (Ornelas en Aboites, Gentili y Sader 2008,84). Pero así también podría comenzar a debatirse la posibilidad de que la universidad responda a este “nuevo” tipo de sociedad como parte del ejercicio pleno de su autonomía y no como una imposición externa. Esto significa que la universidad asuma el reto, reflexione, se transforme e incida en este tipo de transformación social y económica.

En las Sociedades del Conocimiento se otorga un papel preponderante a la formación y capacitación del talento humano, en todos sus niveles. Como afirma Tunnermann (2008, 39), en la actualidad, los países o regiones pueden competir en los nuevos espacios económicos si dan “atención preferente a la formación de sus recursos humanos del más alto nivel, al desarrollo científico, al progreso técnico y a la acumulación de información, todo lo cual significa priorizar las inversiones en educación, ciencia, tecnología e investigación. Pues, para convertirse en sociedades del conocimiento, es necesario que los países mejoren los niveles de competitividad. La competitividad implica mejorar notablemente la calidad de la educación en todos sus niveles, la creación y utilización de ciencia, tecnología en los procesos educativos y la formación de profesionales del más alto nivel, por lo cual toman importancia los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones educativas.

En un reciente informe de la ONU (2005), se señala que existen distintos tipos de sociedades del conocimiento: las de tipo “nominal” y de tipo “desequilibrado” o “contradictorio”, cuyos potenciales no se relacionan con el mejoramiento del bienestar de su población, y hasta pueden ir en contra de sus intereses por el beneficio sobre todo a de

las grandes empresas transnacionales y de una minoría siempre más y más rica; frente a otro tipo de sociedad del conocimiento “inteligente”, en la cual los beneficios del desarrollo del conocimiento, de la información, de la ciencia y de la tecnología y de su democratización, se orientan al beneficio de la mayoría de su población. (Gazzola et. Al. 2008,25)

Aunque en el marco de la ideología gubernamental, lo que se hubiera esperado es la formación de una Sociedad del Conocimiento inteligente, en el que se priorice la seguridad de la población por sobre la riqueza, se profundice la democracia y sea la misma sociedad la que decida sobre cómo organiza su futuro, el proyecto se enrumbó más en la creación de una Sociedad del Conocimiento de tipo desequilibrado, pues permitiría lograr un crecimiento económico de una manera más ágil, fortalecer y atraer industrias y empresas y, sobre todo, aplicar más rápidamente el modelo de desarrollo coreano. Estos planteamientos sobre el papel de la universidad como productor de ciencia y tecnología, así como de productos tangibles de conocimientos, se inserta dentro de la lógica neoliberal. La universidad, se considera como una empresa a la cual se le “designa la función de hacer investigación útil: consolida sistemas de evaluación de la investigación y fomenta la formación posgradual, pero en desmedro de su tarea histórica, que ha sido la formación humana (González Cardona 2016,3). Es decir, se limita su misión a la mera “fabricación” de productos útiles para el mercado. Llama la atención, que la reforma de la educación superior ecuatoriana haya tomado esta línea, durante un gobierno que, al menos discursivamente, se mostró contrario y combativo a la lógica neoliberal y se autodenominó socialista.

## **2. La Asamblea Constituyente de 2008 y la crisis de la Universidad ecuatoriana**

Con estos antecedentes y con la Universidad como eje del modelo de desarrollo y cambio de la matriz productiva, era necesario, que esta supere, de manera urgente, los problemas que la habían aquejado durante varias décadas y se garantice y evidencie la calidad de los procesos formativos y educativos. Se requirió entonces que la Universidad mantuviera una conexión más profunda con el Estado (replanteando lo que se entiende por autonomía) y que su trabajo fuera coordinado por este incluso para relacionarse con otros actores entre los que destaca el Mercado.

Un momento importante de la reforma de la universidad ecuatoriana fue el año 2008, año en el cual se reúne la Asamblea Constituyente. Esta no solo expediría la Constitución en la cual se da un giro a la autonomía universitaria, sino también intervendría a través de Mandato 14 en la universidad ecuatoriana. Como se había

manifestado anteriormente, la crisis de la Universidad ecuatoriana, se expresó en las anomalías que presentaba la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador. Así, varios actores de la educación superior, consideraban que luego de décadas de “incomunicación” era el momento oportuno para realizar acercamientos con el Estado. Estos acercamientos se visualizaron como prometedores ante un gobierno que ofreció un marco institucional y normativo centrado en los derechos humanos y en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, así como la inversión eficiente de recursos en educación tanto para infraestructura física como para docencia e investigación. El objetivo de este acercamiento era, en el marco de elaboración de una nueva Constitución, participar en la elaboración de políticas públicas que permitan a las universidades superar los desafíos que presentaban la ciencia, la tecnología y la innovación en el mundo. Sobre estos encuentros Minteguiaga (2012, 85) indica:

Así luego de décadas de incomunicación y disputas, de una llamativa ausencia de políticas públicas para el sector y de un proceso de profunda privatización y mercantilización del campo educativo, se realizó el primer acercamiento entre el Gobierno y los principales actores de la educación superior con el objetivo de dar los pasos iniciales en la discusión sobre las necesidades y desafíos para su transformación, innovación y fortalecimiento.

Este primer acercamiento fue conocido como el «Encuentro de Puenbo», y entre sus aciertos fundamentales estuvo la presentación pública de un diagnóstico crítico y la instrumentación inmediata de nueve mesas de concertación por temas específicos, las que permitieron, a su vez, abordar ordenadamente no solo los problemas centrales de la educación superior, sino trabajar en la definición de acuerdos en el marco del proceso constituyente que en ese momento estaba viviendo el país.

Como resultado de tales mesas, en mayo de 2008 se alcanzaron 15 acuerdos básicos que fueron firmados y avalados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los cuales fueron entregados como insumo a la Asamblea Constituyente. (Minteguiaga 2012, 85)

La principal preocupación se refería a temas de calidad de las universidades ecuatoriana y la necesidad de establecer un sistema de evaluación y acreditación que garantice la calidad de las instituciones de educación superior. Calidad no solo en gestión docencia e investigación de las universidades sino también en la capacidad de gestión que, de los organismos rectores, para coordinar y regular a la Educación Superior del Ecuador como un sistema.

Los encuentros entre el gobierno y los actores universitarios permiten visualizar un elemento importante de la autonomía universitaria que es la posibilidad que tiene la Universidad de interactuar con otros actores para desarrollar proyectos de beneficio mutuo, que para este caso era la necesidad de superar los problemas que aquejaban a la

educación superior del país. Pero por otro lado, no se puede olvidar que los procesos de evaluación de la calidad y acreditación, son objeto de fuertes críticas a nivel internacional, debido a que, se considera violenta el principio de autonomía universitaria pues, “las universidades se han visto sujetas a la lógica del mercado a través de la creación e imposición de toda clase rankings y escalafones, de acreditaciones y de reconocimientos de calidad académica” (Maldonado 2016,2), en vista que los mismos que son recomendados por organismos como el Banco Mundial, el Plan Bolonia, entre otros. Pero, sobre todo, como critica Aboites (2007,46) “las acreditaciones y las evaluaciones estandarizadas han sido más eficaces en establecer un rígido patrón único de referencia de requisitos y estándares burocráticos que en provocar un dinamismo de mejoramiento en los programas de formación universitaria”. En otras palabras, la preocupación por la calidad entendida dentro de la lógica del capitalismo académico, vulnera la autonomía pues establece un modelo único de universidad, fuertemente sujeto a la lógica mercantil. Pese a estas críticas, la situación en la que se encontraba el sistema de educación ecuatoriano, luego de más de dos décadas de desregulación<sup>41</sup> desde el Estado y sobre todo de las repetidas denuncias que se recibían desde y hacia las universidades, no hicieron más que dirigir las políticas públicas en este sentido, ante la falta de otra propuesta.

En este escenario de diálogo entre los actores universitarios y el gobierno, el CONESUP, una vez finalizada la intervención de la UCCE y analizadas las denuncias realizadas con oficio, Of. No. 329 - CONESUP-PR del 13 de mayo de 2008, solicita a la Asamblea Constituyente la revocatoria de la Ley de Creación de la esta universidad, conforme a la resolución tomada por el Consejo el 9 de mayo de 2008:

Art. 1.- Por incumplimiento de las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica de Educación Superior expuestos, y en aplicación de lo previsto en el literal d) del artículo 98 de dicho cuerpo legal, en concordancia con el artículo 29 del Reglamento a la Ley, solicitar a la Asamblea Nacional Constituyente la derogatoria de la Ley No 130 publicada en el Registro Oficial 381 del 10 de agosto de 1998, que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y suspender temporalmente el funcionamiento de la Universidad tanto la Matriz en la ciudad de Ambato, como sus extensiones de Quito y Santo Domingo, hasta obtener el pronunciamiento del organismo público señalado.

Art. 2.- Poner en conocimiento del pedido de derogatoria de la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, al Señor Presidente Constitucional

---

<sup>41</sup> Hay que recordar que entre 1982 y el 2000 no hubo un organismo de regulación del Sistema de Educación sino únicamente de coordinación. Es decir, el CONUEP funcionó como un organismo de apoyo a las universidades, pero no de control. Por otro lado, ante el retiro del Estado, durante estas dos décadas fue el mercado quién “reguló” el funcionamiento de universidad ecuatoriana.

de la República, a la Comisión del Control Cívico de la Corrupción y al Señor Secretario – Ministro Anticorrupción, con la documentación respectiva.

Art. 3.- El CONESUP a través de la Secretaría Técnica Administrativa, en salvaguarda de los intereses de los estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, formulará un plan de contingencias con el apoyo de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, estudiando individualmente los expedientes académicos de los alumnos que justifiquen su condición de cursantes o aspirantes o obtener.

títulos o grados académicos de tercer o cuarto nivel. Igual consideración se deberá observar para los docentes, empleados y trabajadores de la Universidad. (CONESUP 2008, 1).

Se puede afirmar, que este es el momento en el que inicia el proceso de reforma de la universidad ecuatoriana y también la transformación de su autonomía y no con la expedición de la Constitución (2008) o de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010). Esto debido a que fue a partir la reflexión, que se da alrededor de este asunto, en que se plantea una nueva institucionalidad para la universidad ecuatoriana y la necesidad de que la autonomía sea regulada desde el Estado. Esto puede evidenciarse en el debate que se dio en la Asamblea previo a la expedición del Mandato Constituyente 14:

Si es que la Asamblea Constituyente se está planteando que nuestra próxima Constitución sea la Constitución de la salud, de la educación, de la justicia, no podemos dejar un problema de este tamaño en la educación superior en el Ecuador. (...) Si nosotros no resolvemos este tema y no sentamos una decisión con claridad sobre este tema, no creo que estemos haciendo lo necesario para que tenga toda la fuerza el nuevo sistema de educación superior, la educación universitaria del país. (Romo, en Acta 093 del 22 de julio de 2008)

Villavicencio (2014, 3), considera que el inicio de la reforma se da un poco más tarde, pero se coincide al afirmar que, todo el contexto que rodeó al cierre de la UCCE, son el elemento que dio el primer impulso al proceso de retorno del Estado a la universidad ecuatoriana:

El proceso de reformas arrancó con la evaluación de las instituciones de educación superior realizada por el ex CONEA (2009) y apuntaban hacia la recuperación por parte del Estado de su rol de dirección, regulación y supervisión de un bien público como es la educación superior.

La mesa 10 de la Asamblea Nacional, “Legislación y Fiscalización” presidida por María Paula Romo, conoció el pedido del CONESUP, señalado anteriormente, al cual se había anexado la documentación de respaldo entre las que constaban comunicaciones desde y hacia la UCCE e informes de la intervención de la universidad, en los cuales se observó, entre otras situaciones, que, aunque la UCCE tenía apenas 800 estudiantes, había

expedido alrededor de 9000 títulos (principalmente en las áreas de medicina y derecho). Tenía autorización de emitir únicamente seis denominaciones de títulos y había expedido títulos de doscientas noventa y cinco carreras diferentes. Había abierto sedes sin autorización del CONESUP, ofertó doctorados de tercer nivel y en general había violado la Constitución, la Ley de Educación Superior e incluso su misma Ley de Creación (CONESUP, 2008). Y aunque el CONESUP la intervino e intentó regularle por cinco años, la situación se volvió insostenible, entre otros, por la disputa por el rectorado de la universidad, lo que ocasionó que no se pueda establecer a quién debía regularsele.

A lo manifestado se añade que había dado facilidades económicas y becas a varios sectores sociales, así como funcionarios públicos quienes habían logrado conseguir su título en esta universidad en corto tiempo, por lo cual tenía un amplio sector que la apoyaba públicamente. Incluso al interior de la mesa de Fiscalización, el asambleísta César Gracia, solicitaba que la Asamblea no se “ensucie las manos” con ese mandato. Afirmaba que las acusaciones hacia la UCCE derivaban de la enemistad surgida entre uno de los fundadores de la universidad y uno de los ex Presidentes del CONESUP. Es decir, la UCCE tenía un amplio reconocimiento social, así como apoyo político, aunque su actuar iba en contra de toda normativa, lo que hacía casi imposible cualquier intento de regulación. Estas irregularidades por parte de la UCCE no pueden en ningún momento confundirse con un ejercicio legítimo de autonomía, pues este solo puede ejercerse dentro de los marcos normativos que se establezcan al interior de un territorio.

La mayoría de los asambleístas de esta mesa, una vez leído el informe, consideraron que las responsabilidades por estas irregularidades no solamente tenían los directivos de la UCCE sino también el CONESUP que se había mostrado incapaz de mantener en orden a las universidades, incluso frente a situaciones que eran de dominio público.

En verdad este tema de la Universidad de Colombia es, asimismo, una crónica de una muerte anunciada porque desde un inicio y hablo de diez años atrás, cuando efectivamente, las irregularidades en esa universidad fueron constantes. En este sentido, la universidad creció sin control, y de eso no deberíamos culpar a la Universidad Cooperativa de Colombia, sino a quién se lo permitió. Hemos leído con atención todo el informe de CONESUP, y a nosotros nos parece increíble que esas cosas puedan producirse a vista y paciencia de las autoridades de control. En este sentido, esto de tener cuatro rectores, eso de tener extensiones en otras partes del país sin control, es decir fuera de todo ámbito de la misma universidad; además, otros detalles de haber extendido y organizado cursos en cualquier parte del país, eso no creo que deba culparse solo a esta universidad, sino al mismo CONESUP que ha permitido a esta universidad y a otras organizar semejante forma de extender títulos. De ahí, esa broma macabra que hacen con la educación ecuatoriana, que no se puede pasar por delante, por el frontispicio de determinadas universidades, porque se corre el peligro de que le caiga un título de master

o de doctor encima de uno, delpasante o del transeúnte. Y esta broima macabra, creo que tiene que ver con que las universidades en su conjunto, tienen que entrar en un proceso serio de control. (Nicola en Acta 093 del 22 de julio de 2008).

Otro de los temas que preocupó a la Asamblea fue que muchos de los títulos que presentaban irregularidades habían sido registrados y legalizados sin problema en el sistema del CONESUP, lo que mostraba una clara falta de coordinación entre los diferentes departamentos de esta institución (Acta 093 del 22 de julio de 2008).

Este panorama permitió visualizar claramente que la ampliación de la oferta educativa en el Ecuador, la misma que había crecido de manera exponencial en los años 90 y principios del siglo XXI, no fue de la mano con la eficiencia académica e investigativa en la universidad ecuatoriana, sino que la habían convertido en una mera fábrica de títulos (ni siquiera de profesionales). En palabras del gobierno se diría que universidad ecuatoriana no ejerció su autonomía de manera “responsable”, aunque lo que en realidad sucedió fue que varias universidades no pudieron ejercer su autonomía debido a que se encontraban impulsadas por las leyes del mercado e intereses políticos.

El crecimiento exponencial de las instituciones de educación superior, de la matrícula universitaria y el decrecimiento de su calidad no fue exclusivo del Ecuador, también aquejó a varios países sudamericanos, debido a la tendencia de liberalizar el comercio en el área educativa.

En muchos países, sobre todo del Sur, la liberalización comercial del sector educativo se ha materializado en una creciente presencia de proveedores de bajo prestigio a los que algunos analistas califican de “molinos de diplomas” o de “universidades-garaje”. Recientemente han saltado a la luz pública casos de Universidades privadas en América Latina que “expendían” títulos falsos. (Quiros 2004: 3)

Con los antecedentes señalados, la Mesa 10 de la Asamblea Nacional verificó el cumplimiento del Debido Proceso y que se haya dado tiempo y oportunidades a la UCCE para defenderse. Se estableció finalmente que, durante los cinco años de intervención, la universidad había tenido tiempo más que suficiente para defenderse y regularizar su accionar, pero no lo había hecho.

Como consecuencia de la política general de desregulación de la institucionalidad de la educación pública se produjo una proliferación de centros educativos privados, el incremento de la matrícula estudiantil, la pérdida de calidad de la educación pública y de gran parte de la educación privada, así como la precarización de la labor docente, todo lo cual impactó en el grado de institucionalización de la educación que se había alcanzado hasta el momento (Chávez en CEAACES 2013,66).

Frente a ello, la Asamblea Constituyente formuló la derogatoria de la Ley de Creación de la UCCE, mediante el Mandato Constituyente No. 14. Se estableció que se proceda con la implementación de un Plan de Contingencia que garantice el derecho de los estudiantes de esta universidad a continuar sus estudios. En este Mandato se incluyó la disposición al CONESUP de: “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”; a la vez que solicitó al CONEA que en el mismo periodo de tiempo (un año) “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”.

Este Mandato constituye una iniciativa orientada a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior, claramente venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las “fuerzas del mercado”. Como resultado, la universidad ecuatoriana se evidencia, a lo largo de este informe, como un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica. (CONEA 2009:1)

Estos dos informes debían ser presentados para su análisis a la Función Legislativa con el objetivo de tomar los correctivos y resoluciones que correspondieran para cada una de las instituciones evaluadas. Con esta resolución, la Asamblea Constituyente retoma la regulación de la universidad para superar la crisis, la misma que ya no se expresaba en limitaciones de ingreso, falta de cobertura o limitaciones de la oferta educativa, sino que se presentaba en temas como la pertinencia y eficiencia de las universidades para formar profesionales y aportar el desarrollo y difusión del conocimiento, la ciencia y la tecnología.

## **2.1. Mandato 14**

Con la expedición del Mandato Constituyente 14 el 22 de julio de 2008, y posteriormente con la Constitución, la Asamblea Constituyente, pretendió sentar las bases de un Sistema de Educación Superior que permitiera a la universidad “librarse de los vicios” que había tenido en el pasado. Como dice Enrique Ayala Mora:

En el curso de estos últimos veinte años este es el único gobierno que ha planteado que iba a enfrentar el problema universitario y lo ha hecho. Y ese es un elemento destacable,

porque creo que, de todas maneras, el haber removido la universidad ecuatoriana es en sí un paso importante. Por duro que sea reconocerlo, la burocratización, el desperdicio, el clientelismo, y lo que, a mi juicio, en forma incorrecta se ha llamado “politización”, porque creo más bien que ha sido “caporalización” de la universidad ecuatoriana, eran vicios que había que superar. (Ayala 2015, 65)

Mandato 14 se consideró de especial interés tanto para las universidades, la sociedad y el Estado, pues permitiría el mejoramiento y depuración del sistema de educación superior del país el mismo que durante casi dos décadas se había degenerado. Pese al interés que evidenció la Asamblea para depurar el sistema de educación superior para articularlo al proyecto gubernamental, luego de algunas décadas de una relación más o menos armónica con los gobiernos de turno y de no haber sufrido ningún cierre o clausura, en este momento, algunos actores de la universidad ecuatoriana no lograron comprender el enorme impacto que esto tendría.

Para la evaluación de las universidades, tanto el CONESUP como el CONEA implantaron criterios y variables que les permitieran evidenciar la situación real de la universidad ecuatoriana. Cada una de las variables implicaba una serie de evidencias cualitativas y cuantitativas que debían presentar las universidades para evidenciar el cumplimiento efectivo de sus actividades (CONESUP, 2009, CONEA, 2009). Las evidencias debían ser cargadas por las universidades al sistema creado para el efecto. Posteriormente, se llevaría a cabo una visita in-situ de pares evaluadores, docentes universitarios, con título de cuarto nivel y preferentemente PhD, escogidos por los organismos de regulación, para verificar el cumplimiento efectivo y eficiente de cada uno de los procesos al interior de las universidades, revisar su infraestructura y finalmente validar estas evidencias.

Esta evaluación fue un proceso muy polémico por algunos motivos: a) Era la primera vez que por disposición del Estado (representado por la Asamblea Constituyente) se evaluaba a las universidades ecuatorianas con fines de depuración; b) Los indicadores de evaluación no permitían resaltar las particularidades de las universidades; c) Hubo diferencias de criterios tanto de los evaluadores (como también de las universidades) al momento de interpretar los indicadores. Sin embargo, para algunas universidades, como señalaron algunas autoridades universitarias, docentes entrevistados y la misma autora, lo más espinoso de la evaluación, fue el haberla sentido y vivido como un proceso persecutorio e intimidatorio desde el Estado y no como un proceso tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación universitaria y fortalecimiento de la autonomía.

El informe del CONESUP, de acuerdo a lo estipulado en el Mandato 14, debió indicar si el funcionamiento de las universidades y sus sedes, así como su oferta académica y la expedición de sus títulos, se realizaba bajo los parámetros legalmente establecidos y que constaban en sus estatutos, reglamentos y demás documentos legales debidamente aprobados por las instancias correspondientes o lo estaban realizando al margen de la Ley. Dicho más claramente, lo que debía establecer el CONESUP es, si las universidades cumplían o no lo que decía la ley vigente. El CONESUP, para ejecutar lo solicitado por la Asamblea realizó un “diagnóstico empírico para conocer la situación académica y jurídica de las universidades en cuanto a capacidad institucional para generar calidad educativa”. Para ello, para dar cumplimiento del Mandato, el CONESUP formó 10 equipos, los mismos que estaban conformados tanto por funcionarios de la institución como por pares académicos de las distintas universidades del país. La matriz para evaluar la situación académica de las universidades estaba constituida por 8 aspectos internos (planificación institucional, académica, oferta académica, docentes, estudiantes, investigación y vinculación con la comunidad) medidos mediante 60 indicadores. En el caso de la matriz jurídica esta constaba con 17 indicadores, que se relacionaban al cumplimiento de las LOES por parte de las universidades

En el caso del informe del CONEA, éste debió establecer si las universidades cumplían sus funciones conforme a parámetros de calidad. Para ello el equipo técnico del CONEA, liderado por Arturo Villavicencio, instauró una nueva guía de evaluación de las instituciones. Los indicadores (58) de esta nueva guía diferían en algunos aspectos de los que las universidades ya habían trabajado en años anteriores. Los criterios que se tomaron en cuenta para la evaluación de las instituciones de educación superior fueron: Academia, Estudiantes y Entorno, Investigación y Gestión (CONEA, 2009). A esto se añade el desarrollo de una plataforma informática para el almacenamiento y procesamiento de los datos suministrados tanto por las universidades como por los evaluadores.

La entrega de documentos, fue otro tema polémico para las universidades. La entrega de la documentación legal de las universidades fue más o menos ágil, sin embargo, la información de docentes, estudiantes y administrativos les llevó, sobre todo a las universidades más grandes, varios meses, tal como en su momento señalaron los rectores y directivos de las universidades evaluadas (Ecuador inmediato, 2009, párr..3). A pesar que, para la época, casi todas las universidades manejaban algún sistema informático para el ámbito académico, no se podían migrar automáticamente los datos

desde éste hacia las matrices entregadas principalmente por el CONEA y debió hacerse de forma manual. Era de entenderse que, si a las universidades jamás se les dispuso un mecanismo específico de manejo de la información, cada una la organizaba y clasificaba de la manera que consideraba más conveniente. Sin embargo, también hubo casos en que la información que manejaban las universidades estaba desactualizada o no estaba completa.

El entorno que se presentó aquel momento, permitió reflejar la falta de coordinación entre los entes reguladores y las universidades y sobre todo que, aunque el proceso de evaluación y acreditación de la universidad ecuatoriana había iniciado varios años antes de Mandato 14, no había aportado a la regularización y estandarización de la información que manejaban las universidades. Se debe resaltar que para el año 2008, las universidades debían realizar el registro de todos los títulos expedidos en el CONESUP, lo que debía estar respaldado documentalmente, y a pesar de ello tampoco se había logrado la estandarización de los datos académicos, lo cual había facilitado el registro de títulos emitidos de manera fraudulenta.

Una vez culminadas las visitas y receptadas recibidas las evidencias y documentos, se dio inicio al procesamiento de los documentos y elaboración de los informes correspondientes. Los informes, tanto por parte del CONESUP como del CONEA, fueron presentados a la Asamblea Nacional, el primero en el mes de agosto y el segundo en el mes de noviembre de 2009. La diferencia en las fechas de entrega de informes deriva del hecho que la Asamblea había ampliado el plazo del CONEA por 90 días. Este plazo fue “propuesto por el presidente de la República, Rafael Correa, mediante un proyecto de Ley Orgánica reformativa de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 14, que fue presentado a la Comisión Legislativa y de Fiscalización”. El argumento que se presentó para la ampliación de este plazo fue que el CONEA “ha debido diseñar un modelo totalmente renovado de evaluación de calidad de las instituciones de educación superior” (Ecuador Inmediato 2009, párr. 2). La entrega de estos dos informes a la Asamblea no estuvo libre de conflictos y así el CONEA acusó al CONESUP de intromisión en sus funciones y responsabilidades, lo que fue negado por el segundo. De todas maneras, la Asamblea recibió los dos informes para su estudio y para proceder a tomar los correctivos más adecuados.

Estos informes mostraron de manera cruda la realidad de las universidades del país. Permitieron evidenciar, como se indica en el Informe presentado por el CONEA, (2009, 19-21) las profundas brechas existentes en las diferentes universidades del país,

no solamente en lo referente al plano jurídico y legal de las universidades sino también en aspectos como docencia, investigación e infraestructura. Además, se pudo evidenciar la desconexión que había entre algunas universidades y sus sedes, pues mientras la matriz funcionaba de manera adecuada, las sedes lo hacían de manera marginal y algunas ni siquiera habían sido autorizadas legalmente para su funcionamiento.

Los resultados de estos informes permiten observar que en el Ecuador el crecimiento de la oferta educativa no permitió el mejoramiento de su calidad. A pesar de ser la educación un derecho humano, y que, por ende, requiere cumplir cierto nivel de calidad. Los informes también mostraron que la calidad de las universidades mostraba una profunda estratificación, pues aquellas que mostraban niveles de calidad más altos estaban localizadas en las ciudades más grandes del país.

El informe del CONESUP (2009) reveló que, de las 71 universidades evaluadas, únicamente 15 universidades cumplieron totalmente lo dispuesto por este organismo de control. Es decir, 56 universidades no estaban funcionando bajo los parámetros establecidos en la Ley. De ellas 22 universidades presentaban falencias graves en su desempeño. Esto significaba que la Universidad Cooperativa de Colombia era apenas la “punta del iceberg” de los problemas que afrontaba la educación superior del país.

El informe del CONEA (2009) instituyó una categorización para todas las universidades y escuelas politécnicas del país. Categorización que contaba con cinco niveles A, B, C, D, E. Categorizándose como A, a las universidades que cumplían más ampliamente con los estándares de calidad y E a las universidades que no cumplían con estos estándares. Por tanto, esta categorización fue estableciendo los niveles de calidad que tenían cada una de los centros de educación del país. La calidad, a la que hacía referencia el CONEA, abarcaba variados aspectos tales como como: la calidad docente, calidad de los aprendizajes, calidad de la infraestructura entre otros. Apenas 11 de las 71 universidades del país alcanzaron la categoría A, mientras 26 universidades se colocaron en categoría E. Casi todas las universidades categoría E eran universidades particulares creadas a partir de los años 90. Hay que recordar que el CONUEP, para la creación de algunas de estas universidades, no había dado informe favorable<sup>42</sup>, pero se habían creado

---

<sup>42</sup> La Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del año 1982, estableció que para la creación de universidades se requería un informe por parte del CONUEP, pero no establecía que este debería ser favorable, lo que fue utilizado para la creación de varias universidades en el país. Este punto fue debatido y criticado en el Congreso Nacional en los debates previos a la expedición de la Ley de Educación Superior del año 2000.

gracias al patrocinio de algún Diputado o partido político, independientemente de si cumplían o no los mínimos requisitos para su funcionamiento.

The CONEA evaluation established a baseline of information about higher education in Ecuador and led to a categorization scheme that has had a strong impact on the higher education system. Under this scheme, universities were assigned a category or grade from “A” (superior quality) to “E” (non-functioning). A CONEA report was published in 2009 and served as input for a new LOES issued in 2010 (Rubaii y Lima 2018, 8)<sup>43</sup>.

La recomendación del CONEA fue que, con la categorización que se había realizado, se debían depurar los centros de educación superior del país. Se recomendó el cierre de las universidades de categoría E por la precariedad académica, equipamiento e infraestructura. Sin embargo, también solicitó que se excluyan de esta depuración las Universidades Estatal del Carchi y de la Península de Santa Elena por ser públicas y de reciente creación, por lo que se debería:

- i) Orientar su misión, en cooperación con otras universidades públicas, en el sentido planificar la oferta académica y las actividades de investigación hacia los problemas de desarrollo local.
- ii) Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos. (EC CONEA 2009)

El hecho que dos universidades públicas (financiadas con fondos del Estado) se hayan encontrado en categoría E debió ser visto como un revés, pues quedó demostrado que ni el mismo Estado era capaz de garantizar la calidad académica de las universidades que financiaba. El CONEA también recomendó suspender las sedes y extensiones de las universidades categoría D, pues se consideró no cumplían las condiciones mínimas para su funcionamiento. Se recomendó normar grados y títulos pues, para una misma carrera, la denominación de los títulos era diversa entre las universidades y sedes. Se encontraron 3309 títulos ofertados por los centros de educación superior. De ellos 2.100 eran de tercer nivel, 933 de cuarto nivel y 277 de nivel técnicos y tecnológicos.

---

<sup>43</sup> La evaluación de CONEA estableció una línea de base de información sobre educación superior en Ecuador y llevó a un esquema de categorización que ha tenido un fuerte impacto en el sistema de educación superior. Bajo este esquema, a las universidades se les asignó una categoría o grado de "A" (calidad superior) a "E" (que no funciona). Un informe de CONEA se publicó en 2009 y sirvió como entrada para una nueva LOES emitida en 2010. La LOES de 2010 marcó el comienzo de otra lógica reguladora

También se recomendó que se regule las titulaciones, pues muchas universidades ofertaban carreras con titulaciones acumulativas, es decir un estudiante podía obtener más de un título mientras cursaba una carrera tanto a nivel de pregrado como de posgrado. Esto último significaba grandes ingresos económicos para algunas universidades, durante los años 90 y primeros años del 2000. Por cada titulación que alcanzaba el estudiante debía cancelar una serie de derechos y otros aranceles. Hay que señalar que algunos de estos títulos, en la práctica, no les permitían ejercer alguna actividad específica. Su beneficio derivaba del hecho que estos títulos, al momento de un concurso de méritos para acceder a algún cargo público o privado, implicaban una calificación más alta en la valoración de su hoja de vida por sobre las carpetas de otros profesionales que en su carrera únicamente accedían a una sola titulación.

Aunque no todas las universidades presentaban falencias en los dos informes, sino solo en uno de ellos, la Asamblea priorizó el informe del CONEA. Respecto a ello, Guillaume Long, manifestó en el año 2013 que “del informe del CONESUP, hoy poco se habla. Fue entregado a destiempo y con grandes vicios metodológicos y ha quedado absolutamente deslegitimado en el transcurso de los años”. Sin embargo, si se hace referencia al año 2009, el informe del CONESUP (más allá de las falencias reales o ficticias de las que se le acusa) fue entregado tres meses antes que el del CONEA a la Asamblea Nacional y a pesar que en él también se evidenciaron los problemas estructurales de la educación superior del país, no tuvo el impacto político que sí tuvo el otro informe.

Por otro lado, el informe final del CONEA, entregado el 4 de noviembre del 2009, marcaría durante los años posteriores al Sistema de Educación Superior ecuatoriano. Era la primera vez que una institución ecuatoriana realizaba una intervención evaluativa a todo el sistema para emitir un diagnóstico sobre las grandes tendencias sistémicas, así como una apreciación de la situación individual de las instituciones, tanto universidades y escuelas politécnicas (en un informe de 194 páginas), cuanto institutos superiores técnicos y tecnológicos (en un informe de 123 páginas) (Long en CEAACES, 2013,16)

Una vez recibido el segundo informe, la reacción de las universidades no se hizo esperar y, desde todo el país, funcionarios, docentes, administrativos y estudiantes de varias universidades reclamaron la categorización asignada y vulneraciones hacia la autonomía de las universidades, pues la evaluación en lugar de ser un instrumento tendiente al mejoramiento de la educación superior se convirtió en un instrumento de persecución. Los reclamos vinieron desde universidades colocadas en diferentes categorías, aunque se debe mencionar que los reclamos más airados vinieron de las

universidades categorizadas E, que se apostaron en las afueras de la Asamblea Nacional, donde se debatía el futuro de estas universidades.

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 pies ni cabeza (...) es parcializado, infundado, impreciso, esa evaluación se hizo en términos generales.

Para el directivo, el informe del CONEA es un “mamotreto” de un “advenedizo de Bélgica” que pretende justificar su sueldo ante Correa (en alusión al presidente del organismo). (El Universo, 12 de noviembre de 2009)

Entre las universidades que hacían hacer su protesta fuera de la Asamblea Nacional, se encontraban la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica (ESPEA) cuya sede matriz se encontraba en Tena y la Universidad Alfredo Pérez Guerrero de la ciudad de Quito. Estas reclamaron que en el informe del CONEA se les hubiese categorizado E, que implicaba entre otras cosas que mantenían una “infraestructura precaria”

Se trata de locales (oficinas, departamentos, casas de vivienda) precariamente adaptadas para acoger a una población estudiantil y que carecen de las facilidades indispensables y de la funcionalidad elemental que exigen el desarrollo de las actividades académicas. Las clases se dictan en aulas improvisadas, los laboratorios, si existen, están instalados en espacios precarios e inadecuados, no disponen de espacios de trabajo para profesores y estudiantes y los espacios destinados a las bibliotecas difícilmente pueden ser reconocidos como espacios de consulta y lectura y la ausencia de investigación” (Ecuador Inmediato, 2009, párr. 12).

En el caso de la ESPEA, se aseveró que lo establecido en el informe no encajaba con su realidad pues durante su existencia hizo una inversión de varios millones de dólares en la infraestructura y el equipamiento de cada uno de sus campus<sup>44</sup>. A esto se añade lo indicado por Jorge Enríquez ex Rector de la Universidad Alfredo Pérez Guerrero (2018,11) quien afirmó que, aunque aún no había podido iniciar la construcción de un nuevo campus, debido a problemas presupuestarios, el campus en el que venían funcionando era cómodo, tenía espacios agradables y confortables, tanto en aulas como en

---

<sup>44</sup> En la actualidad en el campus construido por la ESPEA en la ciudad de Macas funciona actualmente la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo. Génesis Masaquis, estudiante de ingeniería ambiental de la Extensión, agradeció a las autoridades institucionales de la ESPOCH por atender las necesidades de los estudiantes. “Gracias por entregarnos una edificación a la altura de la Educación Superior donde vamos a formarnos para ser profesionales con sólidos conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos”, mencionó (EC ESPOCH, 2019, párr. 2)

laboratorios, en la biblioteca, en la administración, los patios y jardines (2012,10). A esto añadió el gran número de publicaciones e investigaciones que realizaba la Universidad.

Este tipo de críticas se repitieron, no solamente entre las autoridades y funcionarios de las universidades colocadas en esta categoría sino también entre los estudiantes. Incluso, se argumentó que algunas universidades categorizadas en niveles superiores presentaban las mismas o mayores falencias que las universidades categoría E. Lo antes mencionado parece evidenciarse en los problemas académicos, administrativos e incluso de seguridad que, en la actualidad, enfrenta la Universidad de Guayaquil (categoría B de acuerdo al CONEA) y que no tienen comparación con los que experimentaron en su momento la mayoría de las universidades señaladas como “de garage”.

El sexto atentado en la Universidad de Guayaquil ocurrió detrás del edificio del Rectorado. La detonación se reportó a las 20:20 de este jueves 22 de agosto del 2019 y destruyó los ventanales de las estructuras cercanas. La Policía Nacional llegó al sitio en medio de decenas de estudiantes, docentes y trabajadores que se amontonaron en los alrededores del área de la explosión. El artefacto utilizado fue colocado en un corredor detrás del Rectorado, donde también funciona un comedor. El potente estallido causó un agujero en el suelo (El Comercio, 22 de agosto de 2019)

A decir de los funcionarios de algunas de estas universidades categoría E (comunicación personal<sup>45</sup>, 2009) la evaluación no se había realizado ni correcta ni imparcialmente y las calificaciones eran discrecionales.

Decían que no teníamos investigadoras y teníamos 27 PHD, también decían que no estaban repartidos en todas las extensiones yo me preguntaba... ¿qué universidad tiene investigadores en las extensiones?, lo que tienen es un papelito que dice 10 horas de docencia 10 horas de investigación, 10 horas de gestión<sup>46</sup>... ¿eso garantiza la investigación?, no (La Hora 2017, párr. 4).

También se consideró que el modelo de evaluación del CONEA, estaba pensado para las universidades públicas con varios años de funcionamiento y no para universidades particulares relativamente nuevas principalmente en lo referente a temas de infraestructura y gobierno universitario. En general, el pedido de las universidades categorizadas E, era que se desechase el informe presentado por el CONEA por considerar que vulneraba la autonomía de la universidad al utilizar un estándar para todas las

---

<sup>45</sup> Algunos entrevistados prefirieron se proteja su identidad.

<sup>46</sup> Esto hace referencia a los llamados horarios docentes que manejan en la actualidad algunas universidades del país para “evidenciar” que sus docentes tienen asignadas horas de investigación y vinculación, lo cual no siempre corresponde a la realidad.

universidades y no resaltar los elementos positivos de sus particularidades. Además, afirmaron que era anticonstitucional, malicioso, parcializado y persecutorio.

La Asamblea una vez que hubo analizado los informes, consideró que cerrar 26 universidades no era factible, debido al alto número de perjudicados (docentes, estudiantes y administrativos), por lo tanto, se decidió que las universidades que se encontraran colocadas en categoría E entren a un nuevo proceso de evaluación institucional. Respecto a esto dice Villavicencio:

El Informe del CONEA significó el comienzo de la reconstrucción de una fisonomía universitaria que se había perdido; es decir, aquella visión de la universidad como un proyecto cultural, de acumulación y de organización del conocimiento, como centro generador de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria. (Villavicencio 2013, 1)

Mandato 14 marcó en la historia de la universidad ecuatoriana y de su autonomía, un final, pero también un inicio. Los problemas que habían ocasionado, en la universidad ecuatoriana, el retiro del Estado y la regulación desde el mercado, fueron la coyuntura para que el Estado retome el control de la Universidad y la funcionalice a su proyecto político gubernamental. La inclusión de la calidad como política pública de educación superior dio lugar a la aparición de lo que Tunnermann, (2006,7) llama Estado Evaluador. Así, la concepción de autonomía universitaria se convirtió en un elemento importante en los debates alrededor de las nuevas leyes y se transformó.

El Encuentro de Puenbo, el pedido de derogatoria de la Ley de Creación de la UCCE, sumados a los informes de evaluación de Mandato 14, tanto del CONEA como del CONESUP, fueron elementos que simbólicamente se convirtieron en la entrega de las llaves de la puerta principal de la universidad ecuatoriana y sobre todo de su autonomía al Estado. Si hasta 2008, la universidad forcejeaba su autonomía con el Mercado y de manera interna con las fuerzas políticas, a partir de este año, la lucha por la autonomía volvía a tener a Estado como actor principal.

## **Capítulo Cuarto**

### **Autonomía y Autonomía responsable**

#### **1. La Constitución Política del Ecuador**

Pese al “turbulento proceso”<sup>47</sup> que significó la elaboración del texto constitucional, este fue finalmente aprobado mediante un plebiscito en el año 2008 y publicada en el Registro Oficial del 30 de octubre de 2008. La Constitución establece una serie de cambios en la institucionalidad del país, para reorganizarla y llevar a cabo el proyecto político de la “Revolución Ciudadana”.

Para el caso de la universidad ecuatoriana, uno de los aspectos que más llama la atención es que en la Constitución del Ecuador del año 2008, se transforma el concepto de autonomía. Esto quedó establecido tanto en el artículo 351 como en el 355. En el primero se indica que el sistema de educación superior (formado por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores) se regirá por entre otros por el principio de autonomía responsable y en el segundo se explica que se garantiza la autonomía de las universidades comprendida de forma solidaria y responsable. Esto marca un hito importante, puesto que, como se había indicado a partir de 1925, este concepto no había tenido mayores cambios, ni se habían realizado tales distinciones<sup>48</sup>. Lo que se había incluido en los articulados de las Constituciones y las Leyes de Educación durante el siglo XX eran ciertas especificaciones respecto al alcance que iba a tener la autonomía y las libertades de las que podía disponer la universidad durante los diferentes gobiernos.

La Constitución de 2008, especificó que la autonomía tanto de las universidades como del sistema no sería catalogada en el sentido literal de la palabra, como se había establecido a partir de 1925, sino que sería considerada como una “autonomía responsable”.

El texto constitucional que presentamos a la comunidad política, al pueblo ecuatoriano, hay cambios trascendentes en relación a la educación superior, cambios trascendentes que tienen que ver con el Sistema Nacional de Educación, con la autonomía responsable y, principalmente con una autonomía que tenga que ver y que esté inserta dentro del

---

<sup>47</sup> Ver Andrade Pablo 2012

<sup>48</sup> El análisis de la normativa y el discurso estatal alrededor de la autonomía no permite clarificar las razones o las particularidades de esta aparente distinción.

desarrollo del país, dentro de lo que queremos como país (Martínez en Acta 093 del 22 de julio de 2008)

El gobierno ecuatoriano, consideró que no se podía establecer la autonomía en los mismos términos que se había hecho en las Constituciones y Leyes dictadas a partir de 1978, pues esto significaba dejar a la universidad abandonada a las leyes del mercado y eso era algo que no concordaba con los planteamientos del Socialismo del Siglo XXI, ni con el proyecto de desarrollo del país. Lo que diferencia a esta autonomía responsable de la autonomía que habían tenido las universidades por cerca de un siglo, es que se ejerce como parte de la subordinación de la universidad al proyecto de desarrollo planteado desde el gobierno, lo cual se clarificó en varios artículos de la Constitución y posteriormente en la Ley Orgánica de Educación Superior.

Para comprender como se dio esta interconexión, se debe indicar que durante el proceso de elaboración de la Constitución se profundizaron y se intentaron resolver algunos aspectos que fueron objeto de debate y habían quedado sobre el tapete desde el año 1998. Uno de los aspectos más importantes fue el establecimiento de un Sistema de Educación Superior. Se dispuso que este, no solamente debía trabajar en armonía con los planes nacionales de desarrollo, sino que además debía aportar a la solución de los problemas del país, en base a lo que este plan vaya estableciendo. Esto implica, en la práctica, la adscripción de la educación superior al proyecto político gubernamental:

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

Lo establecido en este artículo llama la atención, pues el Artículo 280 del mismo cuerpo normativo indica, que la observancia del Plan Nacional de Desarrollo “será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. Lo que esto permite visualizar es, la importancia que tenía para el Estado la educación superior en relación a la operacionalización de su proyecto político, pues se incluyeron, hasta a los institutos y las universidades particulares, como parte del “sector público” para que prioricen el interés estatal o gubernamental por sobre cualquier otro interés. Se subordina de esta manera la autonomía de las universidades públicas y particulares al proyecto gubernamental a través de la norma constitucional.

Esto también marca una diferencia en la forma que se piensa la universidad ecuatoriana. Si a partir de los años 80, se pensaba desde la desregulación a partir del 2008 se piensa desde la sobrerregulación designada con el nombre de autonomía responsable. El Artículo 355 de la Constitución permite ampliar el análisis de esta nueva concepción de autonomía.

Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente. La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional. La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

Debemos resaltar que, a diferencia de lo establecido en la Constitución del Ecuador de 1998, en esta se desarrolla de manera amplia lo que debe entenderse por autonomía de las universidades. Detalla y garantiza “sin restricciones” elementos tanto de la autonomía interna como de la autonomía externa de la universidad<sup>49</sup>. Aunque reconoce la autonomía universitaria, determina que esta debe ser ejercida acorde a los objetivos del régimen de desarrollo y además debe ejercerse de manera “solidaria y responsable”. Se esclarece mediante el análisis del artículo que esa responsabilidad y solidaridad es hacia el Estado o hacia el gobierno pues en ninguna parte se hace referencia ni a la sociedad en general ni a un sector en específico de la sociedad. Se puede afirmar entonces que, el principio de autonomía responsable no planteó la eliminación de todos los intereses ajenos a las universidades, sino únicamente los intereses que se contrapongan a los intereses del Estado en las universidades.

Para Pablo Lucio Paredes (2009 y 2019<sup>50</sup>), aunque se han satanizado los intereses particulares y/o individuales, estos no deben ser considerados malos intereses ni tampoco

---

<sup>49</sup> La autonomía externa se encuentra limitada a su gestión administrativa, financiera y orgánica y, su autonomía interna en relación a la libertad de cátedra e investigación que tendrán las universidades y también el cogobierno universitario

<sup>50</sup> Comunicación personal 20 de junio de 2019

tienen porqué contraponerse al interés colectivo. “¿La educación no debe estar al servicio de intereses individuales? ¿No debería más bien estar en primer lugar al servicio individual de los estudiantes a los que se les debe dar una buena educación como un paso fundamental para que puedan cumplir mejor con su rol social?” (2009:43). Afirma, además, que tampoco se pueden considerar que los intereses del Estado son necesariamente los mejores intereses ni para la Universidad, ni para el desarrollo del país.

Contrariamente a que se anhelaba, que esta Constitución posibilitara organizar el sistema de educación y abrir espacios de diálogo entre la universidad y otros actores, esto no sucedió. El Sistema establecido a través de la Constitución fue un Sistema “incompleto”. El Sistema estaba conformado únicamente por las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores, pero no por las instituciones de coordinación, regulación y control de la educación superior. Este elemento también fue un factor importante en la transformación de la autonomía en autonomía responsable porque permitió al Estado someter, “vigilar” y regular a las instituciones de educación superior, luego de un poco más de dos décadas de regulación desde el mercado, autorregulación o “desregulación”.

René Ramírez (2013,16), justificó este nuevo escenario y por ende esta nueva forma de entender a la autonomía, afirmando que era necesario recobrar el carácter público de la educación superior, redefinir qué actores participan en las decisiones colectivas y vinculantes del sector y “reconectar el Estado al campo de la educación superior, bajo una nueva matriz de sentidos que exceda el tradicional discurso de la universidad versus el Estado”. Indicó que todo esto, se dio dentro de un absoluto respeto a la autonomía de las universidades, separando los intereses de clase, corporación, grupo, y/o estamento.

En nombre de la autonomía universitaria se produjo una autarquía del sistema de educación superior. Mientras la universidad se desentendía de las necesidades del país, se articulaba a los intereses privados y mercantiles. El paso que vivió en este marco la universidad en el país fue la pérdida de la autonomía universitaria frente a la edificación de un sistema heterónimo por las presiones del mercado. Esta heteronomía impuesta por el mercado, que se creó en las últimas décadas, produjo una universidad elitista, que se constituyó en un negocio rentable, reprodujo clases sociales y “distinción”, y segmentó la sociedad. (Ramírez 2010, 23)

Según lo indicado por Ramírez, lo que se propuso es superar la “politización” y “mercantilización” de la universidad ligándole al proyecto de país. Esto significa que debió dejar de verse a la educación superior como una mercancía que se vende al mejor

postor para verla y ejercerla como un derecho. Por ello, el camino de la universidad no podía ser marcado por intereses particulares de un partido político o de un gremio en las universidades públicas o de los patrocinadores en las universidades particulares, sino que el camino debía ser marcado desde el Estado. Se refuerza entonces la afirmación que, para ser autónoma de manera responsable, el único interés que debe primar en la universidad es el interés del Estado o mejor dicho el interés del gobierno.

En la misma línea de Ramírez, en el año 2013, Lucas Pacheco (en CEAACES 2013,67) indicó que la reforma de la educación superior ecuatoriana, emprendida a partir de la Constitución de 2008, permitió establecer a la educación como un bien público y pasar “de un ámbito de autarquía, que asegura el ejercicio de libertades institucionales y derechos estudiantiles, a la instauración de un orden público supuesto a garantizar el derecho a la educación”. Esto permitió a las universidades “responder al interés público y no a intereses individuales y corporativos, garantizar el derecho de las personas a la educación, contribuir al desarrollo del pensamiento científico y tecnológico, conectar la educación con el Plan Nacional de Desarrollo. En fin, contribuir a la construcción de la sociedad del Buen Vivir”.

Pese a que, como se ha venido afirmando, las Constituciones anteriores a la del 2008 no habían hecho referencia a una autonomía responsable, en los términos que se plantearon desde el gobierno, si se observa con más detenimiento, en la LOES 2000, se había comenzado a conectar el concepto de autonomía con el de responsabilidad, tanto en su definición como en lo referente a la rendición de cuentas a la sociedad.

<b>Comparativo autonomía entre la Constitución de 1978, la Ley Orgánica de Educación Superior del 2000 y la Constitución del 2008</b>	
<b>Constitución 1998</b>	<b>Constitución 2008</b>
<i>Art. 75.-(...) 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. (...)(EC 1998, art. 75)</i>	Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. <i>Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y</i>
<b>Ley Orgánica de Educación Superior 2000</b>	

<p>Art. 4.- Las universidades y escuelas politécnicas son personas jurídicas sin fines de lucro. <i>El Estado reconoce y garantiza su autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa.</i> La Constitución Política de la República garantiza la <i>autonomía</i> de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna, <i>concebida como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autorregularse, dentro de los lineamientos de la Constitución Política de la República, la presente ley, sus estatutos y reglamentos.</i></p> <p>Art. 5.- Los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior se sujetarán a los mecanismos de control constitucional y legalmente establecidos y <i>tienen la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de su autonomía y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos.</i> (...) EC 1998, art. 4-5)</p>	<p><b><i>comprendida de manera solidaria y responsable.</i></b> Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.(...) (EC 2008, art. 355)</p>
--	--

Tabla 2 Comparativo autonomía entre la Constitución de 1978, la LOES 2000 y la Constitución del 2008

Como se observa en la tabla 2, la migración del concepto de autonomía de su vinculación al concepto de libertad<sup>51</sup> para articularse con el concepto de “responsabilidad”, es un proceso que tiene su inicio en el año 2000, pero se vio fortalecido y favorecido por la política pública de educación superior del gobierno de Correa. Sin embargo, para operacionalizar el ejercicio responsable de la autonomía en los términos que requirió el gobierno, se la articuló con otros conceptos como pertinencia y calidad.

## 2. Ley Orgánica de Educación Superior

Poco después de la expedición de la Constitución del Ecuador en el año 2008, se inició el trabajo para elaborar la nueva Ley de Educación Superior que reemplazaría la expedida en el año 2000. Al frente de este trabajo, se encontraba la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), liderada a partir de 2008 por René Ramírez, un economista cercano a Rafael Correa. Esta institución organizó una serie de mesas de diálogo que se llevaron a cabo durante el año 2009, en diferentes ciudades del país, con la participación de los actores universitarios y de la ciudadanía. En cada una de estas

<sup>51</sup> Entendida en el sentido aristotélico, que “reconoce a la persona (o a la institución) la capacidad para decidir libremente y de manera racional frente a una amplia gama de opciones previamente ofrecidas, incluso, la facultad de actuar según la decisión que haya tomado” (González 2012, 139).

mesas, se hicieron propuestas cuyo objetivo fue construir un nuevo modelo de universidad y superar los errores del pasado.

Según lo que indicó René Ramírez (El Universo 2009, párr. 2), la SENPLADES había organizado 7 talleres en los cuales participaron 1200 personas y “un taller nacional donde participaron rectores, alumnos de la FEUE y otros estudiantes”. Para él, esto garantizaba que la Ley había tenido suficiente debate. A través de estas mesas, se buscaba legitimar socialmente la nueva Ley Orgánica de Educación Superior y, por supuesto, deslegitimar a los detractores de la propuesta, principalmente a los actores universitarios, los mismos que, luego de los resultados de Mandato 14, no eran bien vistos por la sociedad.

## **2.1 Primer Debate a la Ley Orgánica de Educación Superior**

En el mes de agosto de 2009, la SENPLADES presentó a la Presidencia de la República el proyecto de Ley de Educación Superior para que se proceda a remitirlo a la Asamblea Nacional para su debate. Frente a ello, algunos actores universitarios (El Universo, 2009) habían mostrado su preocupación y su descontento por algunos motivos. Se manifestó que el proyecto que se iba a debatir en la Asamblea Nacional no recogía los aportes y acuerdos a los cuales se había llegado en los talleres que había organizado la SENPLADES. Por tanto, este proyecto estaba alejado de la realidad y las necesidades de la universidad ecuatoriana. Para Carlos Cedeño, ex Rector de la Universidad de Guayaquil, quienes elaboraron este proyecto:

Deben tener una idealización del sistema de educación superior; pero ninguno de ellos, aparte de que alguno es profesor de alguna universidad no estatal, tiene conocimiento de la gestión universitaria y eso los inhabilita. Les resta valor técnico, científico para ser los autores de un proyecto de ley de educación superior. (El Universo 23 de julio de 2009)

Para otros actores, en cambio, pese a lo que ya se había establecido en la Constitución, el tema de preocupación era la violación del principio de autonomía universitaria derivado de una mayor injerencia del poder ejecutivo en la universidad. Esto entre otras cosas por la posible creación de una Secretaría Técnica de Educación como ente rector de las instituciones de educación superior, así como por la conformación y atribuciones que se iban a dar tanto a esta Secretaría como al Consejo de Educación Superior. La respuesta del gobierno a estos reclamos no se hizo esperar tanto dentro como fuera de la Asamblea Nacional. La discusión entre el gobierno y los actores universitarios fue recogida por BBC Mundo:

(...) uno de los puntos que más controversia ha causado es la propuesta de que el ente regulador del sistema esté conformado por cinco representantes del Ejecutivo -de los cuales uno lo presidirá y tendrá voto dirimente- y cinco académicos elegidos por concurso, excluyéndose a los rectores universitarios, cosa contraria a lo que ocurre hoy en el CONESUP, donde los delegados de las universidades tienen amplia mayoría.

El secretario de Planificación y Desarrollo, Rene Ramírez, dijo a BBC Mundo que los rectores de las universidades no pueden ser juez y parte dentro del sistema. “Lo que han demostrado los resultados de los estudios sobre la calidad de la educación superior en el país es que no ha existido una regulación”, afirmó Ramírez.

El rector de la Universidad Central del Ecuador, el centro de educación superior más grande y antiguo del país, Édgar Samaniego, manifestó a BBC Mundo que el proyecto oficialista “trata de someter al sistema nacional de educación superior al control irrestricto del Ejecutivo”.

En ello coincidió el rector de la Escuela Politécnica Nacional, Alfonso Espinosa, quien dijo a BBC Mundo que sin la presencia de representantes de las universidades en el ente regulador de la educación superior no se podrá establecer una coordinación interna del sistema.

Según el proyecto del gobierno, el nuevo Consejo de Educación Superior tendrá entre sus atribuciones el “aprobar aquellas carreras y programas considerados de interés público en base al Plan Nacional de Desarrollo”.

Algunos sectores ven la reforma como atentatoria a la garantía constitucional de autonomía universitaria.

“Es necesario que el Estado tenga políticas respecto a qué se debe investigar y a qué carreras se tiene que promover”, sostuvo el principal de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Estos planteamientos han sido vistos por algunos rectores como contrarios a la garantía constitucional de autonomía universitaria.

Frente a ello, el presidente Correa ha manifestado que una cosa es la autonomía de las universidades, que según el mandatario será respetada, y otra la autonomía del sistema de educación superior.

"La educación superior nos concierne a todos, empezando por el gobierno", dijo el presidente y agregó que con la nueva Ley se acabarán muchos privilegios:

"Por eso es que hay resistencia, porque se acaba la mediocridad" (Mena, en BBC Mundo, 8 de octubre de 2009)

Los argumentos del gobierno sobre su “injerencia” en la educación superior, así como la “aclaración” sobre la diferencia entre la autonomía del sistema de educación superior y la autonomía de las universidades no calaron en los representantes de las universidades. Para los actores universitarios, era el gobierno ecuatoriano el que estaba confundiendo las exigencias que podía y debía demandar de la universidad para la formación profesional, el desarrollo efectivo de la ciencia, la tecnología y la difusión del conocimiento, con la injerencia en la universidad y ruptura del principio de autonomía para establecer los qué, cómo, cuándo, en qué medida y desde qué perspectiva se deberían llevar a cabo las funciones universitarias. Como indican González y Guadarrama (2009:25):

hay que tener cuidado en no confundir la exigencia de no injerencia ideológica en la universidad, con la diversidad de pensamiento científico y la pluralidad académica de los miembros de la comunidad universitaria, que es una característica ínsita al quehacer universitario y que debe ser defendida como valor supremo de la autonomía universitaria, pues en ella radica el desarrollo científico, cultural y educativo del país.

En este mismo mes, el Asambleísta Jorge Escala del Movimiento Popular Democrático también había presentado un proyecto de Ley de Educación Superior para su análisis y debate. Una vez entregados estos proyectos de Ley a la Asamblea Nacional, y verificado que se cumplieron con los requisitos y formalidades del caso, el Presidente de la misma, Fernando Cordero también de la bancada de Alianza País, lo remitió a la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, presidida por el Asambleísta Raúl Abad (Alianza País), para que analice los proyectos y los presente en un solo articulado.

De acuerdo las Actas de la Asamblea Nacional (Acta 15 del 12 de noviembre del 2009), la Comisión, una vez que había elaborado el articulado de la Ley, en base a las propuestas recibidas, procedió a ponerlas en conocimiento de la sociedad civil y los actores universitarios, a través del portal de la Asamblea. Esto derivó en la presentación de múltiples observaciones e insumos, por lo que se realizaron reuniones de trabajo que permitieran incluirlos. Entre quienes habían entregado estos insumos estaban la Asociación de Institutos Técnico y Tecnológicos Particulares, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la SENPLADES, el CONESUP, la Asamblea Ecuatoriana, la Universidad de Guayaquil, la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), la Universidad de Cuenca, etc. Con estos insumos, el 8 de octubre de 2009, la Comisión comenzó el trabajo de elaborar el articulado de la Ley.

Una vez finalizado este trabajo, se procedió con la votación y previa aprobación de sus miembros se la remitió para el primer debate.

Para este primer debate (12 de noviembre de 2009), la Asamblea Nacional invitó a diferentes actores del sistema de educación superior para que pudieran hacer llegar directamente sus propuestas a la Asamblea y, por tanto, incluir otros aportes. Lo que se pretendió, a través de la participación de los diferentes actores de la sociedad y de la universidad en la construcción de la Ley de Educación Superior, no era tanto recoger sus aportes sino legitimar el proceso de reforma legal de la educación superior ecuatoriana. Los representantes de las universidades en cambio tenían como objetivo incluir en la nueva ley algunos aspectos que se habían trabajado en los talleres del SENPLADES y que se consideraban que iban a derivar en el ejercicio efectivo de la autonomía

universitaria, tal como afirmó Edgar Samaniego, Rector de la Universidad Central del Ecuador:

Hemos venido a manifestar aquí 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 (Samaniego en Acta 15 del 12 de noviembre del 2009, pp.70)

Entre quienes participaron en el primer debate, estuvieron además de Samaniego estuvieron el Presidente del CONESUP, Gustavo Vega, el Rector de la Universidad de Guayaquil, Carlos Cedeño, así como Representantes de los gremios de profesores, trabajadores, administrativos y estudiantes de las universidades.

Lo planteado por este grupo de invitados se puede recoger en los siguientes puntos (Acta 015 del 12 de noviembre de 2009):

- Las universidades no forman solamente profesionales sino también intelectuales. A través de la Ley, se debe propender a una universidad con personalidad propia. Así, por ejemplo, hay que plantear un modelo de evaluaciones homologaciones Tuning, pero no con base en el modelo de Bolonia, sino que debe remitirse a un modelo latinoamericano para no hacer una copia de universidad sin pertinencia ni autonomía. Es decir, desligarse de visiones externas y ajenas al contexto en la cual se desenvolvía la universidad ecuatoriana. Para esta época, el proceso de Bolonia ya había sido muy criticado en Europa por articular a la universidad al mercado mundial y no responder a las necesidades de la sociedad.
- El proyecto elaborado por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en base al proyecto de SENPLADES, es un proyecto cargado de eficientismos. Es decir, es un proyecto que decreta la calidad, pero no la fomenta, pues la calidad no solo hay que decretarla, hay que vivirla. Y para lograr esta calidad, se requiere de un proceso ordenado, bien estructurado y financiado, como indicó Alejandro Rivadeneira<sup>52</sup> algunos años después.
- Es inconstitucional la creación de un tercer organismo rector o coordinador de la educación superior del país, pues claramente la Constitución establece que serán

---

<sup>52</sup> Ver Diario *Expreso*, “La calidad no se da por decreto ni reglamento”, miércoles 29 de agosto de 2012.

dos organismos. Otra inconstitucionalidad es la creación de otras universidades a las establecidas en las Disposiciones Transitorias de la Constitución.

- Una vez revisado el proyecto de Ley presentado por la SENPLADES, se puede observar que nada de lo que se recogió en las mesas de trabajo se recogió en la Ley Orgánica de Educación Superior. Esto denota una sordera y falta de respeto a los planteamientos de las instituciones de educación superior del país.
- Se propone la redacción de la Ley artículo por artículo con los miembros de las instituciones de educación superior.
- Se requiere que la universidad se articule al Plan Nacional de Desarrollo, pero no que se subordine a los requerimientos del poder ejecutivo. A esto se debe añadir que el Plan de Desarrollo privilegia una economía extractivista y eso no es desarrollo.
- La universidad es una institución que respeta las ideologías, pero no puede someterse a los mandatos de ningún partido político. Es por ello que se requiere una universidad al servicio de la ciencia y del pueblo, no al servicio del gobierno. La universidad ecuatoriana no puede estar maniatada a ningún partido político, por ello se debe propender una Ley que dure más allá del periodo para el que fue elegido el gobierno.
- Se rechaza la intromisión del ejecutivo en la autonomía universitaria. Se debe defender la ciencia y el conocimiento, pero también el cogobierno universitario, la gratuidad y los derechos estudiantiles.
- Se deben garantizar los derechos de los docentes y trabajadores universitarios, así como deben garantizarse salarios y jubilaciones dignas para profesores y trabajadores de las instituciones de educación superior.

Como se indica la mayor parte de las preocupaciones se relacionaron a los elementos internos y externos de la autonomía universitaria. Por ello se puede afirmar que el proyecto de Ley, aunque presentaba la posibilidad de una profunda y deseada reforma de la universidad ecuatoriana y una oportunidad para lograr el ejercicio de su autonomía en un sentido amplio, no fue planteada en los términos requeridos y solicitados por la universidad ni por algunos sectores sociales. La Ley profundizó aún más la articulación de la educación superior (oferta académica, investigación y vinculación) a los objetivos gubernamentales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo con miras

construir una “Sociedad del Conocimiento” y eso no era del agrado de una gran parte de los actores universitarios.

Frente al proyecto de ley presentado y ante los planteamientos y reclamos de los representantes universitarios, en la Asamblea se formaron dos bandos. Por un lado, los asambleístas de la bancada oficialista que representaba la mayoría de la Asamblea, y, por otro lado, varios asambleístas de oposición que apoyaron los reclamos de las universidades. En la mayor parte de los casos, el argumento de cada uno de los bandos se centró en el tema político y los intereses de las partes en disputa, más que en realizar una reflexión sobre la autonomía universitaria y un proyecto consensuado de universidad.

Para el Presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Raúl Abad (Acta 015, del 12 de noviembre de 2009, pp. 72-80) lo indicado por los actores universitarios sobre el proyecto de Ley, no era correcto pues:

- La participación de las universidades en la Asamblea, con alguna excepción, no había dado insumos para mejorar la Ley Orgánica de Educación Superior que estaba siendo debatida y las participaciones se habían limitado a expresar infamias en contra de la Ley y de quienes habían tenido la tarea de trabajar en ella.
- La Ley que iba a ser aprobada por la Asamblea no estaba al servicio del gobierno o de algún partido político, sino que era una ley para todos, por lo que no se iban a aceptar las imposiciones de nadie.
- Se podía evidenciar que se habían tomado en cuenta los insumos con los que han aportado los diferentes miembros de las universidades, pues el proyecto de Ley se había difundido a través del portal web de la Asamblea Nacional.
- La Comisión ha mostrado apertura a las propuestas de todos los sectores, es así que algunos artículos de la Ley que habían sido propuestos por los sectores de oposición habían sido incluidos dentro de la Ley.

Complementando lo manifestado por el Asambleísta Abad, María Paula Romo (Acta 015, del 12 de noviembre de 2009, pp. 82-86) indicó que:

- En vista que se había observado que la propuesta del SENPLADES tenía algunos excesos, la Comisión había procedido a hacer los cambios pertinentes.
- Debido a la forma en que se había trabajado la ley, con la participación de los diversos actores, no debería existir ninguna sospecha de que se intente de alguna manera perjudicar a la universidad ecuatoriana.

- Con respecto a la nueva secretaría que se iba a crear a través de la ley, el objetivo es ir más allá de lo que dice la Constitución, en beneficio de la sociedad ecuatoriana.
- No se debe olvidar que la autorregulación puede convertirse en desregulación, ejemplo de ello es la Universidad Cooperativa de Colombia.

Los asambleístas de la línea del gobierno apoyaron lo manifestado por ella. Al tener estas intervenciones puntos en común y, en algunos casos muy repetitivos, no se va a detallar cada una de ellas, sino que se revelará lo más importante de cada una de ellas (Acta 015 del 12 de noviembre de 2009):

*Relación Universidad, Estado y Sociedad:* Como se señaló repetitivamente, la universidad ecuatoriana no estaba respondiendo a los intereses de los ecuatorianos, sino a los intereses de ciertos grupos de poder, lo que evidenciaba el “mal uso de la autonomía”. Por tanto, la ley que se iba a expedir no debía ser funcional solamente a las universidades sino también para los ciudadanos. Esto debido a que la educación es responsabilidad de la sociedad y es está representada por el Estado.

*Autonomía responsable:* Se indicó que es necesario que este principio responda a los momentos actuales; la autonomía no puede implicar a una universidad aislada, pues la universidad aislada responde a otro momento histórico. Ya no se puede hablar de la autonomía a secas sino de una autonomía responsable, lo que implica rendir cuentas a la sociedad. Esta transformación es necesaria, pues las últimas décadas las universidades abusaron de su autonomía, lo que hubo fue autarquía para el interior y anarquía para el exterior. Así, el cogobierno no debe limitarse a asuntos netamente académicos, sino también a temas como presupuesto y creación o supresión de carreras.

Los asambleístas de oposición, se concentraron en debatir y discutir el principio de autonomía que se propuso en la nueva ley y que ampliaba lo establecido en la Constitución. El debate se centró en la creación de una tercera secretaría, que se incluiría a los dos organismos señalados constitucionalmente, la que iba a ampliar la injerencia del Estado o más bien dicho del poder ejecutivo en las universidades y, por ende, se vulneraría el principio de autonomía.

Analizando lo debatido en la Asamblea Nacional, se debe indicar la visión de autonomía que plantearon marcaba una ruptura con la visión que se había tenido durante el siglo XX. Así se consideró que la universidad únicamente podía dejar de “abusar” de su autonomía y responder a intereses particulares, bajo una fuerte vigilancia del Estado,

pues el Estado representa los intereses de la sociedad. Se olvidó que incluso las decisiones del Estado pueden verse atravesadas por intereses particulares, tanto internos como externos a este, así la presión de organismos internacionales, el mercado mundial, potencias mundiales, entre otros. Recordemos que, en 1918, el Movimiento de Córdoba, buscó poner el destino de la universidad en las manos de los “protagonistas de la vida académica” y eliminar de la universidad la injerencia de los poderes ajenos a ella incluido el Estado en vista que este no respondía a los intereses del pueblo sino de las élites nacionales.

A esto se puede añadir, que, si la universidad respondió a grupos de poder internos o externos a ella, no era autónoma y por tanto no podía “abusar” de su autonomía como se dijo reiteradamente en el discurso estatal. Además, pese a que la universidad ecuatoriana ha respondido, en algunos casos a grupos de poder (empresa, mercado, partidos políticos, etc.), los problemas que esto había acarreado, a través de los años, no era factible solucionarlos cambiando los grupos de poder a los que debe responder la universidad (Estado). El que responda a intereses estatales o empresariales no hace de la universidad una institución más autónoma ni fomenta la producción de conocimiento. La función del Estado es facilitar el ejercicio de la autonomía por parte de la universidad para que pueda llevar a cabo sus funciones, libre de la injerencia de algún poder externo o interno que quiera dominarla. Implica que gracias a la autonomía pueda y deba relacionarse con otros actores y otros poderes para trabajar en conjunto para producir y difundir conocimiento, así como aportar a la solución de los problemas que plantea su entorno.

Por otra parte, la universidad no debe convertirse en un ente aislado, pero, tampoco puede ser atravesado por poderes externos o internos a esta; porque el concepto de autonomía tradicionalmente “está asociado a la producción de un conocimiento libre de los dogmas impuestos por el poder hegemónico y útil a la sociedad del momento” (Aguilera 2016,129). Libre de dogmas impuestos, no significa de ninguna manera que la universidad se convierta en una torre de marfil, totalmente aislada del mundo exterior, sino que, aunque vinculada con el medio externo, pueda definir su aporte en base a consensos con los actores sociales, empresariales y estatales, pero sin imposiciones de ningún tipo.

Este tipo de políticas públicas de educación superior, en las cuales la universidad es “absorbida” por el poder estatal, no son exclusivas del Ecuador, ni ajenas a otros países de América Latina, Como dice César Correa (2010,2):

En el caso de América Latina, la gestión de las políticas públicas se ha centrado tradicionalmente en la clase política, es decir, en las acciones y actividades de los políticos. En este sentido, la discusión y análisis acerca de las políticas públicas en esta región no se centra en la pertinencia de las mismas desde un foro participativo, sino que el primer paso para difundir una política pública en esta región está centrado en el esfuerzo por parte de la clase política, en constituirse como únicos agentes legitimados por del Estado para definir, implementar y evaluar las políticas públicas, desestimando así, la acción de los sujetos particulares.

Continuando con el debate a la Ley que se daba en la Asamblea, el impacto de la nueva institucionalidad en la autonomía universitaria y la depuración del sistema universitario se mantuvieron como los elementos más discutidos. Uno de los detractores más fuertes al proyecto de Ley que se estaba tratando en la Asamblea fue Jorge Escala del Partido Popular Democrático (MPD) y ex Presidente de la UNE. Permanentemente, a través de su blog de la Asamblea Nacional, así como en entrevistas dadas a diversos medios de comunicación, expresaba su insatisfacción, respecto del texto que estaba en proceso de aprobación.

“Se crea una instancia que no está en la Constitución, en la Ley, la Secretaria de Educación, Ciencia y Tecnología, que es inconstitucional, define la políticas y tiene la rectoría en el sistema educativo, atada al Plan Nacional de Desarrollo que es el plan político que impone el Gobierno para su período, cuando lo lógico es que desarrolle la universidad y haga el régimen del Buen Vivir en coordinación con el Plan Nacional, sólo lo ponen para someter a la universidad a los designios de los gobiernos de turno”, explicó el Parlamentario. (Jorge Escala, Asambleísta, en Ecuadorinmediato, 2011, párr. 4)

A estas afirmaciones se sumaron asambleístas como Gioconda Saltos (independiente) (Acta 015 del 12 de noviembre de 2009, pp.87-91), quien indicó que el proyecto del SENPLADES permitía la injerencia del Estado e la Universidad y por ende violentaba la autonomía universitaria. Señaló que una de las formas de injerencia era la creación de la Secretaría Técnica de Ciencia y Tecnología<sup>53</sup>, por tanto, no podía estar de acuerdo con ella. “Cualquier ley que afecte la autonomía de la universidad estará borrando la historia ganada en luchas constantes por esta noble institución ecuatoriana. Señoras, compañeros, la autonomía es a la universidad su esencia, sin autonomía no hay universidad” (Ibíd. 91).

A esto añadió que depuración no puede significar eliminación de las universidades, pues hay muchas esperanzas de los estudiantes, docentes, padres de

---

<sup>53</sup> No se trataba de la creación de una secretaría técnica, sino de dar nuevas funciones a una Secretaría ya existente, como se indicará posteriormente.

familia, etc. puestas en cada una de ellas, más allá de los intereses particulares. Es necesario hacer un cambio en la universidad, pero no es suficiente disfrazarla de cambio.

Esta temática del hasta entonces posible cierre de las universidades (categoría E), también se entrelazó a la autonomía universitaria, pues uno de los triunfos que se había tenido en el campo legal, respecto a la autonomía era la prohibición al poder ejecutivo de cerrar, clausurar o reorganizar las universidades. Pese a que este cierre podía darse a pedido de los organismos de regulación universitarios, quedó la inquietud si esto podría significar un retroceso para la universidad ecuatoriana. Esto debido a que se abría la posibilidad que el gobierno al intervenir legalmente en estos órganos, recupere la potestad legal de cerrar, clausurar o intervenir a las universidades que no se sometían a sus intereses.

Otros asambleístas apoyaron estos planteamientos y añadieron algunos argumentos respecto a diferentes elementos de la autonomía universitaria (Acta 015 del 12 de noviembre de 2009):

*Autonomía universitaria:* Se insistió que, el proyecto de ley de educación superior desnaturaliza el concepto de autonomía. En la ley, no se puede afectar la autonomía pues sin autonomía no hay universidad, sin autonomía no hay educación. Cuando se habla de autonomía no se refiere a un solo aspecto de ella, sino todos los niveles a los que hace referencia el concepto de autonomía. Tampoco puede limitarse este principio a las universidades, sino que debe abarcar todo el sistema, es decir, esta autonomía debe incluir la autonomía de los organismos de coordinación.

*Órganos de coordinación:* El Consejo de Educación Superior debe ser un ente totalmente autónomo del gobierno, por tanto, el presidente del Consejo Nacional de Educación Superior debe ser nombrado de entre los miembros del mismo y no a dedo por el Presidente de la República. Si el delegado del ejecutivo es quien regula y coordina el sistema, no hay autonomía universitaria.

*Mandato 14:* Se criticó que el CONEA haya solicitado prórroga para presentar su informe de mandato 14 y que, además de presentarlo atrasado, lo haya hecho sin los sustentos técnicos. A esto hay que añadir que la Asamblea priorizó este informe para establecer las universidades que debían entrar a un nuevo proceso de evaluación. Este informe del CONEA no reflejó las realidades en las que se desenvuelve cada región del país y, por lo tanto, tampoco tomó en cuenta las particularidades (tiempo de creación, provincia, tamaño, etc.) de cada universidad, sino que establece un procedimiento estándar a través del cual deben ser evaluadas. En la evaluación que se hizo a la

universidad no debió incluirse la exigencia de la investigación científica, pues esta falencia deriva de que el Estado no cumplió con la entrega de los rubros para investigación que establecía la Ley. Los asambleístas amazónicos expresaron su preocupación que, aunque la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica (ESPEA) y la Universidad Cristiana Latinoamericana eran las únicas que ofertaban educación superior en la Amazonía, el Estado les tenga en la mira para su cierre y clausura.

Respecto a estas afirmaciones, se debe indicar que la Ley más que desnaturalizar la autonomía, lo que hizo fue migrar el concepto de autonomía, de su vínculo con el concepto de libertad<sup>54</sup>, lo vinculó al concepto de responsabilidad. Por otra parte, a diferencia de la LOES del año 2000, la del 2010 no incluyó el principio de autonomía ni para el Consejo de Educación Superior (CES) ni para el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), lo que se estableció en el caso del CES, fue la independencia administrativa, financiera y operativa. Independencia que, aunque jurídicamente superior a la libertad que promulga tradicionalmente la autonomía, quedó en entredicho, por factores que se expondrán posteriormente. Se debe subrayar que la autonomía no se rompe únicamente por la participación de un funcionario del Estado en los Órganos de Regulación del Sistema, sino por los intereses que éste haga prevalecer al interior de estas instituciones y ese es el peligro que existe para que la universidad pueda ejercer efectivamente su autonomía.

## **2.2 Segundo Debate a la Ley Orgánica de Educación Superior**

Luego del primer debate a la Ley, el Presidente de la Asamblea conformó una Comisión bipartita que sería la encargada de analizar los textos aprobados y las propuestas presentadas de manera que se pueda alcanzar la mayor cantidad de consensos. De parte del Sistema de Educación Superior estuvieron los siguientes miembros: Dr. Gustavo Vega, Dr. Enrique Ayala, Doctor Joaquín Hernández, Ing. Alfonso Espinoza, Mgs. Yolanda Albán, Mgs, Ernesto Álvarez, Sr. Eduardo Betancourt y Dr. Carlos Larreátegui. Por parte de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional estarían Dr. Edgar Palomeque, Dr. José María Egas y Dr. Luis Fernando Latorre Tapia. Esta Comisión establecería el articulado que entraría a segundo debate

---

<sup>54</sup> En el sentido aristotélico

El 22 de junio de 2010, la Ley Orgánica de Educación Superior entró a segundo debate. Sin embargo, algunos actores universitarios consideraban que, a pesar del trabajo realizado y las modificaciones que se habían hecho, el proyecto de ley continuaba violentando la autonomía y abría las puertas para que el Estado pueda manejar a su gusto a las instituciones de educación superior. Frente a ello, algunas universidades realizaron marchas de rechazo. Grupos de docentes, estudiantes y autoridades se reunieron afuera de la Asamblea Nacional. La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), también realizó algunas protestas fuera de la Asamblea Nacional porque “estaban en contra del proyecto que privatizará a la educación superior” (El Universo, 2010, párr. 2)

Para el segundo debate, nuevamente algunos miembros de la universidad pudieron hacer oír su voz y presentar sus propuestas con respecto a aspectos que afectaban la libertad y los derechos de las universidades del país. De acuerdo a las actas de la Asamblea Nacional (2010) el tema de la autonomía universitaria fue objeto de un duro debate, principalmente porque en el proyecto de ley mantenía la creación de la Secretaría Técnica, la cual se convertiría en el ente rector de la educación superior del país. El problema radicó en que este organismo sería presidido por un funcionario elegido directamente por el Presidente de la República.

La participación de los representantes estudiantiles de las universidades públicas no estuvo exenta de polémicas pues se indicaría que no todos los estudiantes se sentían representados por la FEUE. Esto derivó, entre otras, del hecho que por décadas la FEUE había trabajado bajo la bandera política del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE) y otros movimientos de izquierda, lo que derivó en la politización de la universidad ecuatoriana. A esto se añade que, según algunos estudiantes (comunicación personal, 2017), se habían dado muchos abusos de poder por parte de algunos miembros de la FEUE hacia los estudiantes que no participaban en las marchas u otras actividades por ellos emprendidas. Un grupo nutrido de estudiantes y ex estudiantes esperaba que con la nueva Ley se limite el poder que ejercían grupos políticos al interior de las universidades y por tanto la universidad pueda ejercer su autonomía interna.

Debido a estas rupturas, en la Asamblea, participaron dos representantes de las universidades públicas del Ecuador, por un lado, Galo Mindiola Presidente Encargado de la FEUE y, por el otro, Carlos Torres en representación de los estudiantes de las universidades públicas del país (no alineados a la FEUE).

Más allá de las fracturas que se visualizó en el movimiento estudiantil ecuatoriano, todos los representantes coincidieron en la importancia de garantizar la autonomía universitaria en la nueva ley. Su visión difirió de la propuesta gubernamental y se relacionó a los principios propuestos por el Movimiento de Córdoba, el cual fue referenciado en sus intervenciones. Por este motivo consideraron que no puede existir autonomía cuando hay el sometimiento de la universidad hacia el gobierno, pero sí puede existir la autonomía cuando se articulan gobierno y universidad para llevar adelante proyectos de interés común.

Galo Mindiola (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 20-23), en su intervención exteriorizó su descontento por la vulneración del principio de autonomía en la ley:

Se crea la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, la cual sería designado por el Presidente de la República y ejercería la rectoría del Sistema de Educación Superior, eso elimina inmediatamente la autonomía universitaria, principio fundamental de la universidad ecuatoriana que caracteriza a la universidad latinoamericana y que está vigente desde 1929 (sic) y que eliminarla sería, evidentemente, un retroceso histórico para el desarrollo de los pueblos del Ecuador (Ibíd. 22)

También indicó que, a pesar del llamado al diálogo, en la realidad no se habían tomado en cuenta las propuestas de los diferentes sectores ni tampoco los acuerdos a los que se había llegado y que se estaba entregando la universidad ecuatoriana en manos del gobierno de turno.

Carlos Torres (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 24-29) también centró su intervención en la autonomía universitaria

Queremos decirles, compañeros, que nosotros creemos que la universidad no puede estar sometida ante nadie, la universidad, si es que se lo puede llamar así, solo puede estar sometida ante un solo actor, los universitarios. La universidad es el lugar donde confluyen las ideas, en donde confluyen las diversas vertientes del pensamiento, por lo tanto, nuestra autonomía es la garantía para que se ejerza esa libertad de pensamiento, esa libertad de cátedra (Ibíd. 25).

Por otra parte, y también en relación a la autonomía, Torres indicó que, apoyaba la iniciativa de articular el quehacer de las universidades al Régimen de Desarrollo para aportar a la solución de los problemas del país, pero rechazaba que la universidad sea subordinada a los entes estatales. A esto añadió que es necesario tener un verdadero cogobierno en el cual todos los representantes tengan voz y voto para que puedan aportar verdaderamente a un proyecto colectivo de universidad.

En representación de las universidades privadas participó Abraham Bedrán, de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 29-36). Este apoyó los planteamientos de los estudiantes de las universidades públicas en los temas de autonomía y cogobierno. En el tema de cogobierno, se consideraba que los requisitos para poder ser elegido como representante estudiantil no deberían ser tan escuetos pues no se lograría una verdadera representación y, por ello, debía incluirse todos los requisitos establecidos en la propuesta del SENPLADES. Esta propuesta la hacía en vista que muchos de los representantes estudiantiles eran estudiantes que se habían eternizado en sus funciones, así como en sus carreras. Manifestó la necesidad que las autoridades de la universidad particular sean elegidas por los miembros de la comunidad universitaria y no por el rector.

Como se observa uno de los temas de mayor preocupación por parte de los actores universitarios fueron los referentes a la autonomía, lo cual ocupó una buena parte de las intervenciones. Los miembros de la Comisión Tripartita que había trabajado en el articulado de la ley, también realizaron algunas puntualizaciones sobre este aspecto, a la Asamblea.

Gustavo Vega (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 41-46), Presidente del CONESUP, agradeció la oportunidad de hacer oír su voz y aceptar los planteamientos que habían realizado desde las universidades. Indicó que, era preocupación de las universidades, entre otros temas, las funciones y atribuciones dadas a la Secretaría Técnica y la elección de los Presidentes del Consejo de Regulación y el de Acreditación. Finalmente, indicó no estaba de acuerdo que se haya establecido en la ley la creación de nuevas universidades, cuando en Montecristi se había llegado al acuerdo de establecer una moratoria de al menos 4 años para la creación de nuevas universidades. Enrique Ayala (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 46-51), con el respaldo de los otros miembros de la Comisión, solicitó al Presidente de la Asamblea se les permita terminar de revisar el proyecto de ley, en lo referente a las disposiciones transitorias, en vista que, no se habían podido discutir por falta de tiempo y, por ende, el informe presentado a la Asamblea se encontraba incompleto.

Jorge Escala, se mostró contrario al articulado que había revisado la Comisión Tripartita. Criticó principalmente a Enrique Ayala por firmar un informe “que aniquila la autonomía universitaria”. Indicó que despolitizar la educación superior no significaba tomarla por asalto, tal como el ejecutivo pretendía hacerlo a través de la elección de los presidentes de los órganos coordinadores y la secretaría técnica.

Cuando nosotros hablamos de autonomía, se atenta a este principio fundamental que tienen las universidades, que es la libertad de independencia, que es el derecho que tiene las universidades para desarrollar sus afectos académicos, pedagógicos, pedagógicos, financieros, sin injerencia y control del poder político, sin embargo, de esto, se irrespeta cuando se plantea, Presidente, que es el Presidente de la República nombre al Presidente del Consejo de Educación Superior, que el Presidente de la República nombre al presidente del Consejo de Evaluación y Acreditación, eso significa aniquilar la autonomía universitaria y someterla a los designios de los gobiernos de turno (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 61)

Estas críticas realizadas por Jorge Escala, resultaron un tanto paradójicas si tomamos en cuenta que fue militante del Movimiento Popular Democrático, partido político que por varios años había estado frente los gremios de estudiantes, maestros y trabajadores no solo universitarios, sino también secundarios, y se lo acusaba tanto desde el gobierno como desde ciertos sectores de la sociedad de politizar la educación ecuatoriana.

Gilmar Gutiérrez (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 67-71), también criticó fuertemente el proyecto de ley, pues, la ley a pesar de los debates y los insumos recibidos, no plantea mejoras para la universidad sino el control absoluto a las universidades por parte del gobierno.

El único objetivo, miren, en esta ley, aca está la ley, el único objetivo que persigue el Gobierno, es el control total, es el control absoluto de la educación. Lo que quiere el Gobierno es convertir en centro de adoctrinamiento a las universidades y politécnicas del país, eso quiere el gobierno y eso va a apoyar compañero Galo Vaca, eso va a apoyar que se conviertan a las universidades en centro de adoctrinamiento, sometidas al político que esté gobernando a su debido momento el país (Acta 046 del 22 de junio de 2010, pp. 67-71 pp. 68)

Con estas palabras Gutiérrez, acusaba al gobierno y la mayoría de asambleístas violentar la autonomía universitaria. Esto resulta interesante pues, funcionarios afines al régimen creían que la familia Gutiérrez era propietaria y/o mantenía algún tipo de control sobre el funcionamiento de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica, cuya matriz estaba en la ciudad del Tena (Washington Estrada, comunicación personal), lo cual no era cierto. Por este motivo, su defensa de la autonomía universitaria fue vista de manera suspicaz.

Un aspecto de la autonomía universitaria que se trató en el segundo debate a la ley fue respecto a mantener o no las excepciones que durante las dos leyes anteriores habían mantenido para las universidades del Modus Vivendi.

En defensa de esta postura estuvo la asambleísta Nivea Vélez (Acta 046b del 29 de junio de 2010, pp. 29-32) quien solicitó que se incluya en la ley que, las universidades establecidas bajo este acuerdo con la Santa Sede que, en lo referente a la elección de sus autoridades y formas de gobierno, se regirán de acuerdo a sus leyes y estatutos. Complementó esta intervención José Barbosa (Acta 046b del 29 de junio de 2010, pp. 32-36), Rector de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), quien indicó que las universidades católicas deberían continuar eligiendo a sus autoridades de acuerdo a lo establecido en sus estatutos pues, caso contrario, no tendrían garantía de seguir siendo católicas. Explicó que el *Modus Vivendi* no es un privilegio, sino que garantiza a los ciudadanos el derecho a elegir una educación acorde a sus principios y creencias.

Esta postura permite mirar, en el debate a la ley, otros conflictos además de la Universidad y Estado, alrededor de la autonomía universitaria. Lo que pretendía la Iglesia o más bien dicho las comunidades católicas que tenían bajo su cargo algunas universidades fue continuar manteniendo los privilegios que tenían estas universidades en las leyes anteriores, bajo el argumento que se estaba violentando este convenio, así como el derecho de las personas de escoger una educación acorde a sus principios y valores.

Este argumento obviamente no tuvo mayor peso en la Asamblea, por dos razones principales, la separación Iglesia-Estado establecida en la Constitución y que el *Modus Vivendi* claramente establece que: “Art. 2.- (...) el Gobierno se obliga a respetar el carácter propio de esos institutos; y, por su parte, *la Iglesia se obliga a que ellos se sujeten a las Leyes, Reglamentos y Programas de estudios oficiales, sin perjuicio del derecho de la Iglesia para dar, además, a dichos planteles carácter y orientación católicos*”<sup>55</sup>. Es decir, los planteles religiosos deben acatar las leyes oficiales y no tener leyes especiales hechas a su medida.

Es así como María Paula Romo (Acta 046b del 22 de junio de 2010, pp. 36-42), en réplica a este pedido, indicó que se estaba dando una interpretación equivocada al *Modus Vivendi* pues este claramente obliga a los planteles a sujetarse a la ley, por tanto, no hay motivo para que se den reglas diferentes para las universidades católicas. Francisco Velasco (Acta 046b del 22 de junio de 2010, pp. 55-59) se adscribía a este argumento indicando además que la Iglesia y la universidad católica quienes reclamaban libertad para la enseñanza de valores y principios católicos no se han caracterizado por

---

<sup>55</sup> El resaltado es mío.

ser un ejemplo de tolerancia. Es decir, se deslegitimó su pedido de mantener un régimen especial para estas universidades.

Otros temas que se convirtieron en objeto de debate fue evitar que las autoridades universitarias se eternizaran en sus funciones y sobre todo que quienes sean militantes activos de algún partido político pudieran contaminar el quehacer universitario con su militancia. Estas situaciones, no se presentaban únicamente en universidades particulares sino también en las universidades públicas. Así, hubo rectores que estuvieron más de 30 años ocupando el rectorado de una universidad y algunos de ellos ocuparon cargos de elección popular en representación de algún partido político mientras ejercían como autoridades universitarias. Figuras como Jacobo Bucaram (Universidad Agraria del Ecuador), Antonio Posso (Universidad Técnica del Norte), Enrique Ayala (Universidad Andina Simón Bolívar), León Roldós (Universidad de Guayaquil) entre otros, combinaron su militancia política con el ejercicio de sus funciones académicas.

Esta combinación entre la actividad académica y la militancia política fue muy criticada, pese a que no siempre vulnera la autonomía universitaria, pues permite a la universidad reflexionar sobre lo que ocurre fuera de sus muros. Sin embargo, hubo algunos “académicos” utilizaron la universidad como trampolín para llegar a cargos de elección popular. Así también, algunos “políticos” utilizaron la universidad como “sede partidista” o la convirtieron en verdaderos “cacicazgos” del que lucraron: recursos económicos, infraestructura, personal docente, administrativo y estudiantes en beneficio de los intereses de su partido. Esto deriva del hecho que la universidad no solo lucha con los poderes que desean dominarla, sino que también es un espacio de poder.

Las reflexiones de los assembleístas y actores universitarios alrededor de la definición de autonomía universitaria y como debía vivenciarse en la universidad fue amplia y se iban volviendo más espinosas conforme se acercaba la votación del articulado. Así en las intervenciones finales, el Assembleísta Francisco Cisneros afirmó que uno de los elementos principales para la autonomía universitaria era entender que la universidad no debe divorciarse de la política sino de la politiquería.

(...) tenemos que entender que la universidad no es del gobierno, no es de ningún gobierno, es del pueblo ecuatoriano, es nuestra y la vamos a defender, ojalá, prime el sentido común para escribir una ley que privilegie la formación científica y humanística al más alto nivel académico...una universidad que sea respetuosa de los derechos humanos, de la equidad de género, del ambiente, que permita a los estudiantes contribuir al desarrollo humano del país, y a la plena realización profesional y personal de los estudiantes ecuatorianos que serán quienes dirijan los destinos de este país en el futuro (Acta 046b del 29 de junio de 2010, pp. 84,85).

Pese a estas reflexiones y aportes sobre la autonomía universitaria, en la ley quedó reflejada únicamente la visión de autonomía que tenía el partido de gobierno, por lo que algunos sectores consideraron que la ley se podía convertir en un gran elemento de autoritarismo.

La votación a la ley tampoco estuvo libre de disputa pues algunos asambleístas manifestaron que se estaban comprometiendo votos para aprobar la ley como en la época de la partidocracia. El Asambleísta Andrés Páez mocionó que la ley sea votada artículo por artículo, pero el pleno no aceptó esa proposición y la ley fue votada en bloque. Con sesenta y tres (63) votos a favor, cuarenta y siete (47) en contra, cero (0) blancos y trece (13) abstenciones se aprobó la Ley Orgánica de Educación Superior (Acta 046E del 4 de agosto de 2010). Para Jorge Escala (El Tiempo, 5 de agosto de 2010), esta aprobación derivó del hecho que la bancada de Alianza País había logrado los votos de manera fraudulenta, pues se había principalizado a un suplente sin cumplir con las formalidades que el caso requería.

### **2.3 El Veto Presidencial**

Una vez aprobada la Ley Orgánica de Educación Superior, desde la Asamblea fue remitida al Presidente de la República para su veto. Incluso, antes de que se oficialice esta entrega, el Presidente de la República había anunciado un veto parcial pues consideraba que en la Ley se habían realizado inclusiones y modificaciones de última hora con la finalidad de tener el mayor apoyo posible el momento de la votación (Carcelén, 2010, párr. 10). El veto se refería temas como la creación de la Secretaría Técnica, porcentajes de participación en el cogobierno, requisitos para ser docente titular de las universidades, entre otros.

Aunque el tema de la Secretaría Técnica, sí fue aprobada en la Asamblea, su articulación con el Sistema antes del veto presidencial, se estableció de manera más o menos marginal. Sin embargo, el veto del ejecutivo, permitió a esta Secretaría tener un control más profundo del Sistema, tal como se había planteado originalmente, en el proyecto elaborado por la SENPLADES, lo que permitió articular la educación superior al proyecto de gobierno. Así el Artículo 182 de la Ley Orgánica de Educación Superior indica que: “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” (EC. 2010, art. 182), lo que supuso que frente a esta rectoría el CES y el CEAACES, ocuparían un papel secundario. En resumen, lo que se logró con el Veto Presidencial es profundizar la transición de la autonomía a la autonomía responsable o autonomía regulada como la nombra Barreto. Regulada porque es el gobierno (no la universidad) quien regula cada uno de los elementos internos y externos de la autonomía, así como las relaciones e interrelaciones de la universidad.

El rechazo a la vulneración (o transformación) de la autonomía universitaria, a través de esta Secretaría como rector de la educación superior llegó a tal punto, que los representantes docentes y estudiantiles amenazaron al gobierno con presentar una demanda por la inconstitucionalidad de la Ley.

Estudiantes y profesores universitarios, quienes rechazan el veto parcial del Presidente de la República, Rafael Correa, al Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, retomaron esta mañana las marchas de rechazo al cuerpo legal. (...) (Galo Mindiola<sup>56</sup>) 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. (El Imparcial, 2010, párr..7-8)

Además de la creación de la Secretaría Técnica, la participación en el cogobierno de las universidades fue uno de los puntos más controvertidos en la Ley luego del Veto Presidencial. Las diferencias entre lo que había aprobado la Asamblea y la Ley publicada en el Registro Oficial, luego del Veto pueden observarse en el siguiente cuadro:

<b>Comparativo sobre el cogobierno universitario entre la Ley aprobada por la Asamblea y el Veto Presidencial</b>		
	<b>Ley aprobada en la Asamblea (Acta 046E del 04 de agosto de 2010)</b>	<b>Ley publicada en el Registro Oficial con veto (Registro Oficial 298 del 12 de octubre de 2010)</b>
<b>Participación docente</b>	En los organismos colegiados de cogobierno. los docentes estarán representados por personas elegidas por votación universal de los respectivos estamentos. Esta situación deberá normarse en los estatutos institucionales	En los organismos colegiados de cogobierno. los docentes estarán representados por personas elegidas por votación universal de los respectivos estamentos. Esta situación deberá normarse en los estatutos institucionales (EC. 2010, art. 59).

<sup>56</sup> Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE)

<b>Participación estudiantil</b>	50% del personal académico con derecho a voto exceptuándose las autoridades y en las particulares entre el 30% y 50% exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización	La participación de las y los estudiantes en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 10% al 25% por ciento total del personal académico con derecho a voto. exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización (EC. 2010, art. 60).
<b>Graduados</b>	No indica	La participación de los graduados en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 1% al 5% del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización. Los graduados deberán tener como requisito haber egresado por lo menos cinco años antes de ejercer la mencionada participación (EC. 2010, 60).
<b>Participación trabajadores</b>	La participación de las y los servidores y las y los trabajadores en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades públicas y privadas será equivalente a un porcentaje del 10% del total del personal académico con derecho a voto.	La participación de las y los servidores y las y los trabajadores en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades públicas y privadas será equivalente a un porcentaje del 1% al 5% del total del personal académico con derecho a voto (EC. 2010, art. 62).

Tabla 9 Comparativo de los porcentajes establecidos para el cogobierno universitario entre la Ley aprobada por la Asamblea y la publicada en el Registro Oficial luego del Veto Presidencial. Elaboración de la autora

Como se puede observar luego del veto, se eliminaron las diferencias en los porcentajes de participación en el cogobierno entre las universidades públicas y particulares y por otro lado se redujo el porcentaje de participación de estudiantes y trabajadores. Esto fue visto como un retroceso de los derechos de participación en los órganos de cogobierno (autonomía interna), por los que habían luchado los estudiantes por décadas. Se argumentó que un menor porcentaje de participación estudiantil daba lugar a que se mantenga la politización de las representaciones estudiantiles al interior de las universidades, pues quienes acceden a estas representaciones tienden a ser estudiantes afines a movimientos políticos<sup>57</sup> y los estudiantes no se son verdaderamente representados.

Otro argumento al respecto es el que plantea Pablo Lucio Paredes (comunicación personal, 2019) quién indica que, en las universidades particulares, los estudiantes no

<sup>57</sup> Algunos movimientos políticos tienden a financiar económicamente las campañas de sus militantes dándoles ventaja sobre otros estudiantes.

necesariamente deberían participar en el cogobierno universitario, pues su paso por la universidad es relativamente breve y esto no les permite tener un real conocimiento de temas académicos y administrativos universitarios como para acompañar en las decisiones que deban tomar los órganos colegiados. Aunque es un argumento interesante, no solamente para el caso de las universidades particulares sino también públicas, en algunos casos, la participación estudiantil, en los órganos colegiados, puede ser contraproducente a los intereses particulares (o partidistas) de las autoridades o promotores de la universidad. En base a estos argumentos se puede afirmar que, más allá de lo que establece la Ley, la autonomía interna de la universidad, puede ser vulnerada no solo por los porcentajes establecidos para la representación de docentes, graduados, estudiantes o trabajadores, sino por la forma en la cual estos grupos ejercen esta representación y los intereses que defienden al interior de los órganos colegiados. En la LOES 2010, lo que se temió es que los intereses que defiendan las representaciones sean los intereses del gobierno.

A decir de la oposición, el veto a la Ley Orgánica de Educación Superior retrocedió a lo que en un primer momento había presentado SENPLADES, en lo referente a la autonomía universitaria y a la superación de la crisis de la universidad ecuatoriana. Incluso quienes habían estado trabajando en esta ley desde su inicio, como Enrique Ayala, mostró su descontento por la forma en que la Ley fue expedida, después del esfuerzo que como miembro de la Comisión bipartita había realizado para que la universidad ecuatoriana pueda superar sus vicios:

Por eso tuvimos tanta ilusión de la nueva Ley de Educación Superior, que levantó niveles de participación inéditos en la historia del país, no solamente por la movilización que generó en la base del sistema universitario ecuatoriano, por el espacio que ocupó en la prensa, sino por el tiempo que llevó el recoger y sistematizar las propuestas para ese proyecto. Fui el coordinador de la comisión que nombró el Sistema Universitario para entenderse con la Asamblea Nacional y los delegados del Senplades de entonces, en el intento de hacer un proyecto de consenso. Por eso creo que puedo decirles, con bastante conocimiento de causa, mi impresión sobre este tema. Luego de largos meses de discusión logramos un proyecto de consenso en la Asamblea Nacional, tanto con los delegados del Ejecutivo como con los miembros de la Comisión de Educación de la Asamblea. Con eso se logró una mayoría para la votación. Pero el Gobierno rompió el consenso y el compromiso público. Habiendo ofrecido que no vetaría la Ley, sino en asuntos muy marginales y excepcionales, aquella regresó vetada como ciento veinte veces, transformada en otro instrumento jurídico. (Ayala 2015c: 65)

El análisis de Enrique Ayala coincide con el de Barreto (2015b:141), quién manifestó que la intencionalidad del gobierno de Correa al proponer la Ley Orgánica de

Educación Superior era la superación de las falencias acentuadas por mucho tiempo en la educación superior del país para poder alcanzar niveles de excelencia, eficiencia y eficacia en el quehacer universitario. Estos propósitos, a pesar de ser loables, se vieron distorsionadas por varias disposiciones de la misma ley y los ulteriores reglamentos expedidos por el Consejo de Educación Superior (CES). Es decir, aunque se recogieron algunos de los planteamientos realizados por los actores universitarios, no fueron respondidos en la ley en los términos que las universidades deseaban y que permitirían mantener la autonomía de la universidad en cada una de sus actividades.

Este conflicto entre la Universidad y el Gobierno, por los términos en los cuáles se expidió la LOES, para Guillaume Long (en, CEAACES, 2013, 18), primer Presidente del CEAACES y cercano al gobierno de Rafael Correa, fue percibido como una férrea oposición en la cual se pudo apreciar, en el gremio de los rectores, un alto nivel de corporativismo y espíritu de cuerpo. Se buscaba defender “una visión fundamentalista de la autonomía universitaria, profundamente anclada en el ultra-autonomismo neoliberal, rechazando “lo público” y a su vez –aunque sin gran conciencia académica de aquello– los pilares más elementales del contrato social”. Con este tipo de discurso los representantes del gobierno en los órganos de coordinación de la educación superior deslegitimaron ante la opinión pública, los reclamos de los representantes de las universidades, así como cualquier visión de autonomía que no corresponda a la establecida en la Ley publicada en el Registro Oficial.

#### **2.4 Autonomía Responsable = Autonomía Regulada (Planificada)**

La universidad como se ha visto es una institución dinámica y por ello también lo es el concepto de autonomía. Este dinamismo es necesario para responder al contexto en el cual se desarrolla. Pese a ello, se considera que, no se puede excluir de ninguna reforma universitaria promovida desde la misma Universidad o desde el Estado, al concepto de autonomía tradicionalmente concebido, y que refiere a la libertad de la Universidad y de sus actores de decidir libremente (y con responsabilidad) la trayectoria que debe seguir la Universidad. Este punto es importante, pues el concepto de autonomía, aunque firmemente enlazado al concepto de libertad, posee un dinamismo que no solo depende del momento histórico en el que es definido, sino que también depende desde dónde es definido y quién lo define, pues la concepción que tienen de la autonomía universitaria, el Estado, la sociedad, el mercado y la misma universidad implican puntos de encuentro, pero también grandes rupturas. La omisión de este principio en cualquier reforma

universitaria ignora deliberadamente los aportes que tiene para el desarrollo del conocimiento, las artes, la ciencia y la tecnología. La vivencia de la autonomía involucra una gran responsabilidad para la universidad y para quienes forman parte de la universidad.

La inclusión de la autonomía al interior de la ley ecuatoriana representó por casi un siglo uno de los más grandes logros de la universidad, pero la transformación de la autonomía en autonomía responsable es aún objeto de disputa entre los actores universitarios, así como entre estos y el Estado. Desde el siglo XX, la definición de autonomía estuvo fuertemente ligada a lo planteado por Córdoba. Así se la define como aquella “que lleva a la universidad a atender el interés general más que “sus propios fines e intereses como corporación” (Sánchez Martínez, en Vacarezza 2006 :39), lo que provee a la autonomía de un contenido no solo político sino también social, pues se considera que el interés general es una decisión consensuada entre la universidad, la sociedad y el Estado y no únicamente por el Estado.

En la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial del 12 de octubre de 2010, se reconoce la autonomía en dos artículos. En el primero de ellos se reconoce a la autonomía como un principio que debe regir el sistema de educación superior.

Art. 12.- Principios del Sistema. - El Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

En el segundo, el Estado reconoce la autonomía para las universidades y escuelas politécnicas:

Art. 17.- Reconocimiento de la autonomía responsable. - El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio de autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de estas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas (EC. 2010, art. 17).

En los dos casos la autonomía se establece como autonomía responsable, lo que representa un cambio importante al reconocimiento de la autonomía que se había dado en leyes anteriores. Se considera que este cambio no se dio únicamente por la inclusión del

adjetivo responsable, sino también por la articulación de la autonomía (universitaria y del sistema de educación superior) con otros principios, que han sido parte de las demandas de las universidades latinoamericanas a sus respectivos gobiernos.

Igualdad, autonomía, excelencia y libertad aparecen pues como los cuatro valores básicos de la universidad latinoamericana y, en muchas partes del mundo, se les asocia con la propia idea de la universidad y con las ideologías básicas de sus agentes. En América Latina no es fácil, por eso mismo, encontrar esos valores inscritos en la legislación que regula la enseñanza superior en los respectivos países, especialmente los dos que involucran un interés social más amplio: igualdad y autonomía. Los restantes dos se encontrarán frecuentemente en los estatutos y reglamentos de las universidades (Brunner y Uribe 2007,93).

Entre los principios estipulados en la ley ecuatoriana, no se incluyó el principio de libertad ni expresa ni tácitamente en la ley, pero, sobre todo, no se lo incluyó como parte de la noción de autonomía. Esto debido a que el Estado exigió que la universidad atienda sus intereses, expresados en el Plan Nacional del Buen Vivir, funcionalizando la misión de la universidad no solo al proyecto político sino también a la filosofía propuesta por el gobierno. Se esperó, que la universidad apoye el proyecto de nación y de “recuperación” de la Patria”, así como la construcción de una identidad colectiva. Por ello, una parte importante del rediseño de la oferta académica y de los sistemas de investigación de las universidades debieron enlazarse a los objetivos y políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales, así como la política nacional de ciencia y tecnología, establecidos desde las instituciones estatales. Se vinculó así la reforma de la universidad ecuatoriana a lo que se llamó la “Revolución Educativa”<sup>58</sup>. Esta autonomía forjada, regulada y planificada por el Estado se constituyó en una forma de control social e intervención en la vida universitaria.

el par de valores autonomía/responsabilidad ha tenido en América Latina interesantes derivaciones. En el polo de la autonomía, ellas han conducido a nociones tales como de la universidad conciencia de la nación o conciencia crítica del pueblo o zona estratégica de la revolución (e incluso a la noción de extraterritorialidad). En el polo de la responsabilidad han llevado a la práctica de la universidad intervenida, vigilada o sencillamente clausurada por largos periodos (Brunner y Uribe 2007,95).

En el artículo 18 de la LOES se establecieron los marcos dentro de los cuales las universidades podían ejercer la autonomía responsable. Estos marcos fueron similares a los que se habían establecido en las leyes anteriores, para el ejercicio de la autonomía,

---

<sup>58</sup> “Revolución Educativa” es el nombre que el gobierno de Rafael Correa dio a la reforma de la educación del Ecuador en todos sus niveles. Esto incluyó normativa, políticas e infraestructura física.

por lo cual aparentemente no representaba un conflicto con la universidad. Pese a ello, en los reglamentos y políticas que se emitieron posteriormente para las universidades, tendieron a limitar el accionar de la universidad. Así, por ejemplo, las instituciones debieron establecer los contenidos de cada una de las asignaturas (en relación a lo solicitado desde el gobierno a través del Plan Nacional del Buen Vivir), lo que coartó la libertad de cátedra pues la única “libertad” que tienen los docentes es establecer el tipo de actividades (tareas) que va a realizar con sus estudiantes.

Aunque en la ley se indicó que la universidad debe responder a las demandas de la sociedad y rendirle cuentas a ella, en la práctica la universidad únicamente respondió al Estado. Incluso cuando se hace referencia a las necesidades de la sociedad, no se habló de una relación directa entre la universidad y los actores sociales para trabajar en conjunto, sino que incluso las demandas sociales pasan por el filtro del Estado antes de relacionarse con la universidad.

Es importante señalar que, pese a las limitaciones que (im)puso el Estado, al interior de las universidades (principalmente particulares) con el establecimiento de la autonomía responsable, surgieron burocracias que bajo el pretexto de la regulación estatal establecieron y radicalizaron procesos de control interno lo que perjudicó de muchas maneras el cumplimiento de la misión de la universidad como productora de conocimiento.

Se puede afirmar que, el reconocimiento normativo de la autonomía no ha implicado la vivencia de la misma al interior de la universidad. Calzadilla (2002,6), nos indica que “si bien la universidad nunca ha sido totalmente autónoma y, de hecho, ha sido influida anteriormente por fuerzas externas, estamos presenciando un nuevo modelo de subordinación que va más allá del clásico control de una institución por parte de un grupo empresarial o de la intervención coyuntural de un gobierno autoritario”. En el caso ecuatoriano estas fuerzas no solamente han sido externas, sino también internas a la universidad, que han establecido limitaciones a la construcción y difusión del conocimiento, con el fin de preservar sus intereses bajo el pretexto de la existencia de la autonomía responsable y un Estado “regulador”.

Un aspecto de la autonomía, establecido en la LOES, es la autonomía financiera. La Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior garantizan a las universidades la autonomía financiera, la misma que, se refiere tanto a que las universidades puedan financiarse con todos los ingresos que recibe, como también la libertad de las personas o instituciones de manejar sus ingresos. En el caso de la Ley Orgánica de Educación, se

establece como autonomía financiera a la libertad que tienen las universidades para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional, dentro de los marcos que establece la ley.

Sin embargo, para las universidades públicas y cofinanciadas el presupuesto institucional se vio afectado por los parámetros que se estableció para la asignación de recursos y que diferían de los que se habían establecido tanto en la Constitución de 1998 como en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000.

<b>Comparativo asignación de recursos</b>	
<b>Constitución 1998</b>	<b>Constitución 2008</b>
<p>Artículo 78.- Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio.</p> <p>Por su parte, las universidades y escuelas politécnicas crearán fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución.</p> <p>Sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento de origen público y privado o alcanzadas mediante autogestión, <i>las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central</i> (EC 1998, Art. 78).</p>	<p>Art. 357.- El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. <i>La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.</i></p> <p>La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares. (EC 2008, art. 357)</p>
<b>Ley Orgánica de Educación Superior 2000</b>	<b>Ley Orgánica de Educación Superior 2010</b>

<p>Art. 75.- Sin perjuicio de la garantía establecida en el artículo 78 de la Constitución Política de la República, la distribución de los incrementos que el Estado asigne en el futuro será determinada por el CONESUP, de conformidad con un nuevo sistema de asignaciones que tendrá como base, entre otros, <i> criterios de calidad e indicadores de desempeño académico de las instituciones, costos normativos por carreras, número de alumnos, necesidades de cada institución, número de profesores a tiempo completo y con título académico de posgrado.</i> (...) Los incrementos de asignaciones o recursos que se hagan a las universidades y escuelas politécnicas se distribuirán en un noventa por ciento (90%) a favor de las públicas u oficiales y en un diez por ciento (10%) en beneficio de las particulares, de acuerdo a los parámetros señalados en el inciso primero de este artículo (EC 2000, art. 75).</p>	<p>Art. 24.- Distribución de los recursos- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y particulares que reciban rentas y asignaciones del Estado, se distribuirán con base a <i> criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica,</i> que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes: a) <i> Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;</i> b) <i> Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;</i> c) <i> Clasificación académica y tipología de instituciones. carreras y programas;</i> d) <i> Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;</i> e) <i> Eficiencia terminal;</i> y, f) <i> Eficiencia administrativa.</i> Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera. el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico. <i>Se considerará como parámetro adicional, la vinculación de su oferta al desarrollo nacional o regional, a la creación de sinergias, asociaciones y/o fusiones con otras instituciones de educación superior de su región, y a la promoción de potencialidades territoriales.</i> <i>Para la distribución de los recursos, la Secretaría Nacional de Educación Superior. Ciencia. Tecnología e Innovación. elaborará el informe respetivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría Nacional de Educación Superior. Ciencia. Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.</i> Las instituciones de educación superior que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley. recibirán la parte proporcional de los incrementos de las respectivas rentas, desde el año siguiente a su creación o incorporación (EC 2010, art. 24).</p>
---	--

Tabla 10 Comparativo Asignación de Recursos entre las Constituciones 1998 y 2000 y la Ley Orgánica de Educación Superior 2000 y 2010. Elaboración de la autora

Para iniciar hay que señalar que, aunque el criterio de calidad estuvo establecido en la normativa del 2000, lo que prevaleció para la asignación de recursos fue el número de alumnos y profesores que tenía cada institución. Así por resolución del CONESUP,

la mitad de los fondos se distribuía en partes iguales entre las universidades, y la otra mitad se la realizaba en función del número de estudiantes. Es por ello que la captación de una mayor cantidad de alumnos tanto por parte de las universidades públicas como cofinanciadas, era prioritario para éstas. Con la LOES del 2010, las universidades ya no debieron priorizar la captación de los estudiantes, sino el evidenciar mayores niveles de calidad, no solo en aspectos académicos, sino también financieros y administrativos, cada uno de los cuales representaba un porcentaje de la asignación total. Esto implicó dar una mayor importancia a los resultados de la evaluación institucional y al cumplimiento efectivo de los indicadores de evaluación, los cuales respondían no a los intereses de las universidades sino a los intereses estatales, así como a las tendencias mundiales en educación superior. Los porcentajes que se establecieron para cada criterio pueden ser visualizados en el siguiente cuadro.



Ilustración 5: Criterios para la asignación de recursos económicos para las universidades.<sup>59</sup>  
Fuente: SENESCYT, CES, CEAACES 2013

Por otra parte, la distribución de los recursos, también se “autorregulaba” en la LOES 2000, pues era el CONESUP, quién debió determinar el Sistema a través del cual se asignaría los recursos a las universidades. En la LOES del 2010, la fórmula asignación de recursos fue realizada por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, por lo cual también este aspecto pasó a ser regulado por el Estado. En el año 2013, el Consejo de Educación Superior expidió el Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, mediante el cual se facilita la operacionalización de los establecido en la LOES. Como bien indica Stolowicz (2005,

<sup>59</sup> La pertinencia de la oferta académica se encuentra establecida en Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior en el año 2013.

141), “la autonomía financiera, incluso en los países donde se ha establecido como obligación constitucional la asignación de un presupuesto público para las universidades, siempre fue relativa”, debido a que “el financiamiento estatal siempre fue un mecanismo de presión para que la universidad no se excediera en sus concepciones democratizadoras, más allá de las funciones profesionalistas y de movilidad social admitidas por aquel modelo de desarrollo capitalista”. Y es así que, en Ecuador, la asignación de recursos representó un mecanismo de presión para homogeneizar la misión de las universidades y enrumbarlas dentro del concepto de calidad que propuso el proyecto político y de desarrollo estatal del gobierno.

Continuando con la reflexión de esta temática, la autonomía financiera sostiene que las universidades deben financiarse con sus ingresos, los que reciben del Estado, los que deriven del cobro de matrículas y aranceles, así como los valores por patentes y otros. Sin embargo, el acceso a estos rubros también tiene limitaciones. Por un lado, la Ley de Educación Superior del año 2010, establece la gratuidad de las universidades públicas lo que elimina cualquier posibilidad de obtener ingresos por matrículas y aranceles. A esto debe añadirse que, los valores que se asignarán a las universidades estarán basado en parámetros como calidad, eficiencia, excelencia académica, justicia, etc., los mismos que son parámetros subjetivos y pueden ser manejados discrecionalmente y será analizado más adelante. Así también se establecen otros parámetros más objetivos y menos manipulables para la distribución de los recursos, como número de estudiantes y formación docente.

En el caso de las universidades privadas, la captación de recursos provenientes de matrículas y aranceles fue limitada por el Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares, expedido el 27 de agosto de 2015. En este reglamento se establecieron los parámetros a través de los cuales las universidades particulares pueden cobrar matrículas y aranceles e, incluso, que parámetros deben tomar en cuenta para establecer estos rubros y sus incrementos. Aunque el objetivo de esto fue impedir el abuso en el cobro de aranceles y sus incrementos periódicos, que podían limitar el acceso de ciertos sectores de la sociedad, significó para muchas universidades privadas una reducción importante en los ingresos que venían percibiendo y, por ende, un ajuste en sus presupuestos anuales. Estos ajustes, en algunas universidades, se dieron en temas de infraestructura, pero en otras se reflejaron en temas de salarios de docentes y empleados propiciando la marginalización laboral. Algunos estudiantes (comunicación personal 2018) indican que ciertas universidades particulares,

endurecieron los requisitos de acceso a becas y descuentos, limitaron los rubros sujetos a beneficios económicos y/o eliminaron las facilidades de pago tanto para programas de grado como de posgrado.

A este nuevo sistema de asignación de recursos se añade que en la LOES 2010, se determinó que el presupuesto debe (obligatoriamente) establecerse en base a los rubros mínimos que el Estado establece para algunas actividades de la universidad, pues, de no ser así, las instituciones serían sujetas de sanción. Se instituyó la obligatoriedad de implantar en sus presupuestos anuales determinados porcentajes para el cumplimiento de las funciones de la universidad. Así, por ejemplo, al menos el 1% para garantizar el derecho de los profesores e investigadores de acceder a la formación y capacitación y por lo menos el 6% del presupuesto anual a publicaciones indexadas, becas de posgrado para sus profesores o profesoras e investigaciones en el marco del régimen de desarrollo nacional (LOES 2010). Aunque esto es positivo para el desarrollo de la investigación de las universidades y la capacitación de los docentes e investigadores, después de años de abandono, se limita la autonomía financiera de las universidades, pues no pueden establecer porcentajes menores a los establecidos en la Ley.

Por otra parte, se estableció que no todas las investigaciones que puedan realizarse al interior de las universidades pueden ser incluidas dentro de este rubro. La Ley en su Artículo 36, limita el establecimiento y uso de este presupuesto a las publicaciones que estén establecidas en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir, determinado por el gobierno. Esto significa que investigaciones y/o publicaciones que se realicen y no se ajusten a los objetivos del PNBV no podrían beneficiarse de este presupuesto o, al menos así, fue siendo manejado por las autoridades de algunas universidades del país al momento de financiar o no determinada investigación.

Para las universidades cofinanciadas se estableció que podían seguir percibiendo las rentas estatales, aunque la Ley estableció que únicamente debían ser utilizadas para el otorgamiento de becas a estudiantes que, por diversas circunstancias, tengan dificultad para acceder, mantenerse y terminar exitosamente su formación. Las universidades, con estos recursos, también debieron financiar becas a los docentes con miras a la obtención del título de cuarto nivel, requisito necesario para continuar ejerciendo la docencia universitaria. Sin embargo, la aplicación de este procedimiento en ocasiones no fue tan exitoso porque, a pesar que las becas permitieron que jóvenes de sectores desfavorecidos puedan acceder a universidades particulares, así como a los docentes obtener sus títulos de cuarto nivel, estas becas únicamente se enfocan en cubrir temas de matrícula y

colegiatura, dejando de lado rubros referentes a materiales de estudio, transporte y/o manutención, un gasto importante para los estudiantes universitarios e incidió en el acceso y continuación de sus estudios. El análisis de la Ley, evidencia que la autonomía financiera de las universidades fue limitada. Como manifestó el Rector de una universidad pública (Comunicación personal 2018), un Gobierno Autónomo Descentralizado tiene una mayor autonomía financiera que una universidad pública. Esto debido que el uso del presupuesto universitario tiene mayores controles desde el Estado que lo que tiene un Municipio. Esto derivó en problemas para implementar nueva oferta académica, adquirir laboratorios, contratar docentes entre otros.

### **3. Los entes rectores del Sistema de Educación superior**

#### **3.1. Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SENESCYT)**

La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), como el ente rector de la política pública en educación superior, fue establecida mediante Registro Oficial Suplemento 298 de del 12 de octubre de 2010 en la Ley Orgánica de Educación Superior. Esto fue causa debate y pugna no solo entre los asambleístas de los distintos bloques sino también entre los diferentes actores de la educación superior. Esta Secretaría, no fue creada en la LOES del 2010, sino que tuvo sus orígenes en otras instituciones que existieron en el país a partir del año 1979 y que habían sido las encargadas de la política pública en ciencia y tecnología.

Mediante Decreto Supremo No. 3811 de 7 de agosto de 1979, el Consejo Supremo de Gobierno expidió la Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En esta se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuyo objetivo era “propiciar el desarrollo científico y tecnológico interno y la aplicación racional del conocimiento científico y tecnológico extranjero al desarrollo nacional” (EC. 1979). Durante la presidencia de Jaime Roldós, se buscó fortalecer y operacionalizar este sistema, por lo que, en 1981, se expidió el Reglamento Orgánico Funcional de la estructura organizacional del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En este se estableció que el CONACYT sea el órgano encargado de la Dirección del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

El CONACYT, debía trabajar en coordinación con otras Direcciones entre ellas, la Dirección de Planificación, con la finalidad de apoyarse en la expedición de políticas públicas en esta área, es decir, hacía las veces de órgano asesor (CONACYT; 1981). El objetivo de estas políticas fue, por un lado, institucionalizar la investigación, la ciencia y la tecnología al interior del Estado y, por otro, convertirlas en un apoyo importante a la planificación para el desarrollo del Ecuador.

Entre las actividades más importantes que el CONACYT realizó, durante sus más de diez años de existencia, fueron las Ferias Nacionales Juveniles de Ciencia y Tecnología, en las cuales los estudiantes de secundaria de todas las provincias del país, previa selección, pudieron exponer los proyectos que desarrollaban en el aula de clases o en los clubes científicos de sus respectivos colegios. Aunque esto no representó, de manera directa, mayores avances para el país en materia de Ciencia y Tecnología, permitió que varios jóvenes se interesaran en estos temas y los continuaran desarrollando en su carrera universitaria y posterior ejercicio profesional. También implicó que algunos de ellos (con recursos propios o becas internacionales) se decidieran a estudiar fuera del país.

En el año 1994, el gobierno se reorganizó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Se eliminó al CONACYT y en su reemplazo se crearon otros organismos como “la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (en adelante SENACYT), el Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología, la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (en adelante FUNDACYT), a nivel ejecutivo-operativo, entre otras entidades”. (EC. 1994, art. 3). En el año 2006, volvería a crearse el CONACYT como ente rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. La SENACYT continuaría funcionando, pero únicamente como ente ejecutor de las disposiciones del CONACYT y desapareció la FUNDACYT. Pese a la existencia de esta entidad, los sucesivos gobiernos, no le dieron ni la atención ni los recursos necesarios para que se logre institucionalizar la ciencia y la tecnología, como un área prioritaria para el desarrollo del país. Esto se evidenció en resultados marginales en la tecnificación e industrialización del país.

Este panorama se comienza a transformar a partir del año 2007, cuando el gobierno de Rafael Correa expide la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador 2007-2010. El objetivo de esta política fue:

Orientar la construcción de una política de Ciencia y Tecnología, al servicio del país, que pueda articularse con las principales políticas, estrategias y acciones formuladas por otras áreas del Estado para conducir el tránsito de una sociedad

dependiente de un modelo productivo a otro sustentado en el uso, acceso y difusión del conocimiento (EC, 2007, 6).

Mediante esta se adscribió la SENACYT a la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES), de manera que se promueva la investigación en áreas que se consideren de importancia para el desarrollo del país. En el año 2008, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología pasó a denominarse Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Este año el gobierno también establece la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), la misma que se convirtió en el órgano rector de la educación superior del país.

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.

En el año 2010, tres días después de expedida la LOES, mediante Decreto Ejecutivo No. 517 del 15 de octubre de 2010, el Presidente de la República, Rafael Correa, decretó la fusión de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). Además, ordenó que todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones, constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, pasan a ser ejercidas por la SENESCYT.

La SENESCYT se dividió en dos subsecretarías: la Secretaría General de Educación Superior y la Secretaría General de Ciencia, Tecnología e Innovación y estas, a su vez, se dividen otras dependencias. La Secretaría General de Educación Superior se subdivide, a su vez, en subsecretarías técnicas: Subsecretaría de Formación Técnica y Tecnológica, Subsecretaría de Formación Académica; además, en Proyectos de inversión: Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador, Proyecto de Excelencia, Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, Sistema Nacional Información de Educación Superior del Ecuador, Plan de Contingencia

Se estableció que el Secretario de esta institución tuviera el mismo rango de Ministro de Estado. Este cargo lo ocupó René Ramírez, que tanto política como personalmente era muy cercano al Presidente de la República. Además, había ejercido

como Secretario de la SENPLADES durante la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, que fue presentado y posteriormente aprobado por la Asamblea. Todo esto significó que el manejo del Sistema de Educación Superior quedaba en manos del gobierno, por lo que, bajo la vigilancia de la SENESCYT las universidades debieron ejercer la autonomía responsable.

La designación de la SENESCYT como rector de la política pública de educación superior y a su vez coordinador entre el ejecutivo y las instituciones de educación superior, fue y sigue siendo considerada un hecho polémico y un peligro para la autonomía en el sentido que se había propugnado en Córdoba y que continúa vigente en varios países de Latinoamérica. Como dice Tunnermann (2008, 29), es un peligro o al menos un riesgo para la autonomía, “la existencia de ministerios o viceministerios de educación superior, a los cuales las leyes suelen atribuir funciones que genuinamente son de la competencia de las propias universidades. En consecuencia, pronto surgen confrontaciones entre las academias y las autoridades del gobierno central”.

En la LOES se establecieron las funciones que debía ejecutar 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; 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; y, j) Ejercer las demás atribuciones que le confiera la Función Ejecutiva y la presente Ley (EC 2010, 183).

Como podemos ver, la SENESCYT debe encargarse de elaborar e instituir las políticas de becas, la pertinencia de las carreras, e incluso elaborar informes técnicos para conocimiento y resolución del CES. Esto permitió no solamente que el CES y el CEAACES ocupen un papel secundario para regular el Sistema de Educación Superior, sino que sus actividades sean vigiladas, reguladas y coordinadas por el Estado.

Con la expedición del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación o mejor conocido como Código Ingenios en el año 2016, se facilitó la articulación del Sistema Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología con el sistema de Educación Superior. Así se estableció el conocimiento como un bien de interés público, aunque lo correcto sería decir de interés gubernamental, para que el conocimiento (producido desde las universidades) sea lo que permita la transición del Ecuador, de una economía extractivista y agroexportadora a una economía del conocimiento.

Anualmente, las Universidades y Escuelas Politécnicas tienen la obligación de remitir información a esta Secretaría<sup>60</sup> todo lo referente a estudiantes matriculados, graduados, egresados, docentes, capacitación, investigación y otros, en formatos establecidos para el efecto y que permiten procesar las estadísticas de educación superior del país (LOES, Art. 137). Este proceso percibido por las universidades como de “vigilancia” (de acuerdo a los testimonios recabados), permite comprobar si las universidades ejercen la autonomía responsable, es decir, si cumplen o no con la misión y los fines que se les ha determinado en la Constitución y la LOES. También, permite al Estado diseñar planes estratégicos y políticas públicas que permitan mejorar los indicadores nacionales en educación superior.

Es reciente el hecho de que el estado asuma la producción de conocimientos científicos y tecnológicos y la distribución de saberes profesionales como una función propia y objeto de políticas específicas, a partir de la convicción de que las profesiones y los conocimientos son computados como recursos de la economía (Vaccarezza 2006,36).

A través de los años se presentaron varias confrontaciones de distinta intensidad entre las universidades y la SENESCYT, por esta hiperregulación. Pero, además, los directivos de algunas universidades aprovecharon este nuevo escenario y la nueva definición de autonomía para implantar burocracias internas que como indicó Carvajal (2016) bombardearon a los docentes e investigadores de informes, formularios, evaluaciones y amenazas. Este registro documental se convirtió al interior de las universidades en un método no solo de vigilancia sino también de dominación. Enredado en este sistema se perdieron elementos de la autonomía interna de la universidad y principalmente la libertad de cátedra e investigación, la cual quedó registrada en el papel, pero no en el día a día de los docentes universitarios.

---

<sup>60</sup> La SENESCYT mantiene el Sistema Nacional de Educación Superior del Ecuador el mismo que recopila y sistematiza la información remitida por todas las universidades.

## 2.2. Consejo de Educación Superior (CES)

A través de la Ley Orgánica de Educación Superior, se crearon los dos organismos que, de acuerdo a lo indicado en la Constitución, debían regir el Sistema de Educación Superior del país: el Consejo de Educación Superior (CES), que reemplazaría al CONESUP y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) que reemplazaría al CONEA. Se debe recordar que ninguna de las instituciones rectoras y/o coordinadoras de la educación superior, de acuerdo a la Constitución y la Ley forman parte del sistema de educación superior. Esto significa que no se les reconoce tácitamente la autonomía.

Referente al CES, lo que sí establece la LOES, en su artículo 166, es que contará con “independencia administrativa, financiera y operativa”. Lo establecido en la LOES 2010 para el Consejo de Educación Superior marca una diferencia con el CONESUP, el que en la Ley de Educación Superior del año 2000 fue creado como “una entidad *autónoma*, de derecho público, con personería jurídica. Esto marca una notable diferencia entre las dos instituciones en lo que se refiere a la autonomía. En el caso del CONESUP la autonomía fue entendida como poca (o ninguna) injerencia estatal dentro de su conformación. En el caso del CES, aunque no se le estableció de manera tácita la autonomía, se esperó es que no haya injerencia de las universidades (no así del Estado) al interior de este organismo. En esta diferencia, se enfrentan dos visiones de autonomía, la de la universidad y la del Estado (autonomía vs autonomía responsable).

ORGANISMOS COORDINADORES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR			
	1982 CONUEP	2000 CONESUP	2010 CES
AUTONOMÍA	No establece	Art. 11.- El Consejo Nacional de Educación Superior es una <i>entidad autónoma</i> , de derecho público, con personería jurídica....(EC 2000, art. 11)	Art. 166.- Consejo de Educación Superior.- El Consejo de Educación Superior es el organismo de <i>derecho público con personería jurídica</i> , con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa (EC 2010, art. 166)

<b>FUNCIONES</b>	<p>Art. 8.- Se establece el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas que <b>orientará, coordinará y armonizará</b> la acción y los principios pedagógicos, culturales y científicos de las Universidades y Escuelas Politécnicas (EC 1982, art. 8).</p>	<p>Art. 11.- Su sigla será CONESUP y es el organismo <b>planificador, regulador y coordinador</b> del Sistema Nacional de Educación Superior. Tendrá como domicilio la capital de la República (EC 2000, art. 11).</p>	<p>Art. 166.- Consejo de Educación Superior. - ...tiene por objetivo la <b>planificación, regulación y coordinación</b> interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana (EC 2010, art. 166).</p>
<b>INTEGRACIÓN</b>	<p>Art. 9.- El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas estará integrado por los siguientes miembros:</p> <p>a) Los Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas, oficiales y particulares;</p> <p>b) Un representante de los profesores de las Universidades oficiales, uno por los profesores de las Escuelas Politécnicas, y uno por los profesores de las Universidades particulares;</p> <p>c) El Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Estudiantes de las Universidades Oficiales, el Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Escuelas Politécnicas y el Presidente de la Directiva Nacional de las Universidades particulares;</p> <p>d) Un representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares;</p> <p>e) Un representante del Ministro de Educación y Cultura, quien deberá ser un profesor universitario o politécnico; y,</p> <p>f) Un Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo (EC 1982, art. 9).</p>	<p>Art. 12.- El CONESUP estará integrado por nueve miembros:</p> <p>a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas;</p> <p>b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas;</p> <p>c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 ex rector universitario o politécnico o un académico de prestigio. (...) (EC 2000, Art. 12)</p>	<p>Art. 167.- Integración del Consejo de Educación Superior. - El Consejo de Educación Superior estará integrado por los siguientes miembros:</p> <p>a) 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;</p> <p>b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. Estos seis integrantes deberán cumplir los mismos requisitos necesarios para ser Rector universitario o politécnico; y,</p> <p>c) Un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz. El Presidente del Consejo será elegido de entre sus miembros, por la mayoría de sus integrantes con derecho a voto. El Presidente del Consejo tendrá voto dirimente (EC 2010, art. 167).</p>

Tabla 13 Comparativo de los entes coordinadores del Sistema de Educación Superior. Elaboración de la autora

De acuerdo a la Ley, el CES debió funcionar como un ente independiente de otros de su misma naturaleza, sin embargo, operaba como una Comisión de la SENESCYT. Esto debido a que, en la Ley, se estableció que debía coordinar con esta Secretaría su accionar. Fue esta la que administraba, establecía y diseñaba las políticas de educación superior en relación al Plan Nacional de Desarrollo y las enviaba al CES para su conocimiento y resolución.

Como se observa, el CES marcó una diferencia con los Consejos anteriores (CONUEP y CONESUP), pues ocupa un papel secundario en la organización, coordinación y planificación de la política pública de educación superior, mientras que los anteriores, en su momento fueron los entes rectores<sup>61</sup> de la Educación Superior. Esto significó que a diferencia del CES podían planificar el rumbo y la misión de la universidad ecuatoriana. Con este cambio en la rectoría del Sistema de Educación Superior, el Estado se convierte legalmente en regulador y planificador de la autonomía responsable que debían ejercer tanto las universidades como el Sistema de Educación Superior del país. Con el Estado como regulador de la educación superior, se buscó eliminar las luchas que por más de 20 años se habían dado entre las universidad y poderes internos y externos a ella, que fueron tan nocivos para el ejercicio de la autonomía y la calidad de la educación superior

La regulación desde el Estado, pese a las críticas, ha tenido aspectos positivos que debieron facilitar el trabajo de las universidades. Así el CES tiene como obligación rendir cuentas sobre su accionar, en base a los parámetros dados por la SENESCYT, por ello, ejecutó sus actividades en los tiempos previstos con responsabilidad y eficiencia. Se considera que ha sido más eficiente que sus predecesoras, para cumplir los plazos establecidos en la ley, principalmente en lo referente a la expedición de los diferentes reglamentos, lamentablemente estos no han satisfecho, las demandas provenientes de las universidades. La propuesta de que al CES le caracterice la calidad de la gestión, respecto a los “procedimientos que permitirán resolver con agilidad y eficacia las cuestiones de coordinación y administración de la universidad” (Tunnermann 2003,48), fue beneficiosa principalmente para legitimar las acciones del Consejo frente a la sociedad pese a que llevó a espinosos conflictos con las universidades.

Si contrastamos la actividad del CES con la del CONESUP, veremos que este último no cumplió a cabalidad dentro de los plazos previstos las funciones que se le habían establecido y las pocas tareas que pudo cumplir tampoco cubrieron las expectativas de las universidades, lo que no facilitó el ejercicio de la autonomía universitaria. Así no expidió oportunamente reglamentos como el de Régimen Académico, por lo cual las universidades manejaron este aspecto de manera discrecional por casi una década. El Reglamento de Escalafón del Docente, fue expedido como “Lineamientos del Reglamento de Carrera Académica o Escalafón del Docente

---

<sup>61</sup> Cuando se habla de ente rector se refiere al o los organismos que tienen la facultad de establecer los lineamientos bajo los cuales funciona el Sistema de Educación Superior.

Universitario y Politécnico”, que no fue más que un esquema de los capítulos que cada universidad debía incluir en sus reglamentos. No se establecieron requisitos de ingreso a la docencia ni de recategorización, menos aún tablas salariales, lo que no permitió superar la marginalización docente. No se construyó el Sistema de Admisión y Nivelación tan necesario para democratizar el ingreso a las universidades. Incluso, en la transición con el CONUEP, ocupó más tiempo del que se había previsto legalmente (Minteguiaga y Prieto, 2013). Si a esto se añade, las irregularidades internas de algunas universidades, se puede afirmar que el CONESUP, quedó en deuda con la educación superior del país, pero sobre todo con las Universidades y con su autonomía.

En base a esta comparación, se puede afirmar que aunque la concepción tradicional de autonomía se encuentra enlazada con el concepto de libertad, no se facilita el ejercicio de la autonomía universitaria cuando el marco normativo no es claro y las universidades deben manejarse de manera discrecional. Por un lado, existe la posibilidad de “caer en la *anomía* o degradación de sus normas o, por el contrario, de esa situación pasar a la de *heteronomía*, es decir, a la intervención de imperativos ajenos a ella, como sería la ingerencia (sic) del Estado o de determinadas agrupaciones políticas o de cualquier otra índole” (León Portilla 2006, 6,7). Por tanto, se requiere de un equilibrio adecuado, para no degenerarla, ya que “por su misma naturaleza, la autonomía universitaria es frágil y vulnerable” (Ibíd.). Se considera que, en el caso ecuatoriano, con la nueva institucionalidad y la articulación de las funciones de la universidad al Plan Nacional de Desarrollo, la autonomía responsable se acercó más al concepto de heteronomía que al de autonomía que plantea León Portilla. Esto se ilustra mejor al observar la conformación del CES.

El CES está conformado por cuatro representantes del ejecutivo: Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación; 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. Se eligió a los representantes de estas carteras de Estado debido a que ellos permitirían coordinar acciones con las universidades, tendientes a lograr el cambio de la matriz productiva. A ellos se unieron seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición y un representante de las y los estudiantes que participa en las sesiones con voz.

Se consideró positivo, para la autonomía universitaria, que en la Ley se haya establecido la integración de un representante estudiantil en el CES, pues en la

conformación del CONESUP no se incluyó ningún representante estudiantil, lo que limitó el ejercicio efectivo del cogobierno. Sin embargo, la conformación del CES no aportó mayormente a la vivencia del principio de cogobierno que debió regir en este organismo, como ente de regulación, planificación y coordinación de la educación superior, debido a que, el representante estudiantil únicamente tenía derecho a voz y no a voto en las resoluciones que debía emitir el Consejo.

Este escenario fue en contra de los preceptos dentro de los cuales se enmarcaron las luchas estudiantiles por la autonomía, realizadas por casi un siglo, en las que los estudiantes exigieron que sus pensamientos y su participación sean tomados en cuenta al interior de las universidades y, obviamente, en sus órganos rectores y coordinadores, por ser ellos, al igual que docentes y administrativos, los protagonistas de la vida universitaria. No se debe olvidar que el Movimiento de Córdoba exigía “que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio de los cuerpos universitarios por medio de sus representantes” y, obviamente, no solo se requería exteriorizar este pensamiento mediante la voz sino también mediante el voto en asuntos que competen a la educación universitaria.

En la LOES se estableció el Régimen de Transición entre el CONESUP y el CES, el mismo que implicó primeramente el cese de funciones de todos los miembros del CONESUP. A esto se añadió la conformación de un CES provisional, el mismo que estaría integrado por los representantes de seis universidades públicas que se hallen en categoría A, de acuerdo a la categorización realizada por el CONEA, en el informe de Mandato 14. El CES provisional comenzó a funcionar en el mes de noviembre de 2010 y estuvo conformado por los siguientes miembros:

<b>Conformación del Consejo de Educación Superior provisional (2010-2011)</b>	
<b>Nombres y apellidos</b>	<b>Filiación</b>
Cecilia Paredes	Escuela Politécnica del Litoral
Rubén Darío Andrade	Universidad Central del Ecuador
Luis Fiallos	Escuela Superior Politécnica del Chimborazo
Iván Bernal	Escuela Politécnica Nacional
Enrique Santos	Universidad de Cuenca
Patricio Carvajal	Universidad Técnica de Ambato
Luis Cumbal	Escuela Superior Politécnica del Ejército

René Ramírez	Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
Gloria Vidal	Ministra de Educación
Silvana Vallejo	Ministerio de Coordinación de Productividad, Empleo y Competitividad
Daniel Suárez	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Tabla 14 conformación del Consejo de Educación Provisional. Fuente Consejo de Educación Superior

Como se puede observar, la figura de René Ramírez, la más visible de todo el proceso de la reforma a la educación superior del país, estuvo presente desde el primer momento. Una vez instalado este CES provisional, a través del Consejo Nacional Electoral (CNE), se convocó a un concurso público de méritos y oposición para la designación de los miembros académicos y estudiantil que integrarían el Consejo definitivo. Los requisitos para ser miembro del CES fueron los mismos que estableció la LOES para ser elegido como Rector; de esta manera, se buscaba garantizar la calidad profesional, docente e investigativa de cada uno de los miembros, mostrar, desde sus inicios, una buena imagen de este Consejo y lograr la percepción positiva por parte de la sociedad, las universidades y el Estado.

A los requisitos establecidos se incluyó (en el artículo 168 de la LOES 2010) que, para elegir a los miembros del CES, se tomaría en cuenta el área del conocimiento, se respetaría el equilibrio territorial, así como el equilibrio en temas de género. En el caso del representante estudiantil, se establecieron 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 y no haber reprobado ninguna materia. Con esto se buscó evitar incluir dentro del Consejo a dirigentes estudiantiles eternizados y afines a algún movimiento político que eran los que tendían a acceder a este tipo de cargos.

El proceso de selección de los miembros definitivos del Consejo de Educación Superior estuvo a cargo de la Comisión Técnica Asesora del Consejo Nacional Electoral, conformada por los doctores Leyda Moreno, Tania Losada, José María Lalama<sup>62</sup>. Su

---

<sup>62</sup> Docente Investigador de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica (ESPEA) y Jefe del Departamento de Bienestar Estudiantil de la misma institución. En el año 2012, una vez ejecutado el cierre de 14 universidades, el CES lo nombraría Administrador Temporal de la ESPEA. Actualmente se

trabajo para la elección de los miembros del CES finalizó el 25 de agosto de 2011 (CNE, 2009). A ellos se unieron los delegados de los diferentes ministerios y secretarías. El Consejo de Educación Superior Definitivo, que iniciaría sus actividades desde finales de agosto de 2011, estuvo conformado por las siguientes personas:

<b>Conformación Consejo de Educación Superior definitivo</b>	
<b>Representantes del Ejecutivo</b>	
<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Filiación</b>
René Ramírez Gallegos	Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación
Catalina León	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Elizabeth Vallejo de Solezio	Ministerio de Educación
Geovanni Basabe	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
<b>Miembros Académicos</b>	
Adriana del Rocío Rueda Novoa	Universidad Andina “Simón Bolívar”
Agustín Modesto Grijalva Jiménez	Universidad Andina “Simón Bolívar”
Germán Patricio Rojas Idrovo	Escuela Politécnica Nacional
Cecilia Alexandra Paredes Verduga	Escuela Superior Politécnica del Litoral
Ángel Marcelo Cevallos Vallejos	Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
Ximena de las Mercedes Díaz Reinoso	Escuela Politécnica Nacional
<b>Representante estudiantil</b>	
Elías Enrique Gilces Bravo	Universidad de Guayaquil

Tabla 15 Conformación del Consejo de Educación Superior definitivo. Fuente CES

La presidencia del CES quedó en manos de René Ramírez que, entre otras funciones, era Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación y representante elegido por el Presidente de la República. Algunos diarios del país recalcaron y criticaron el hecho que René Ramírez ocupe tantas funciones dentro de la función pública. Diario el Universo del 18 de septiembre de 2011, manifestaba lo siguiente:

En los últimos meses, la agenda de Ramírez ha estado copada por una serie de actividades y responsabilidades relacionadas con los cinco cargos que ocupa: titular de Senplades, del CES y del Consejo Nacional de Competencias; miembro de la junta directiva del

---

desempeña como Rector de Yachay Tech Se indican únicamente los datos del Dr. Lalama pues, es el único del que se tienen datos de su trayectoria en el proceso de reestructuración de la Educación Superior.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y encargado de la Secretaría Técnica Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt). (El Universo 2011, párr. 4)

Para las universidades ecuatorianas, esto fue una clara muestra de lo que desde los debates sobre la LOES se había predicho, la profunda intervención y penetración del poder estatal en el Sistema de Educación Superior del país, en nombre de la autonomía responsable. Y, por lo tanto, una nueva ruptura del principio de autonomía universitaria, en los términos que se había planteado en Córdoba y que implicaba la liberación de las universidades de la influencia del poder dominante que, en este caso, es el Estado.

En los primeros años de funcionamiento, el CES centró su labor en consolidar su accionar en las áreas de su competencia y expedir los reglamentos que regularían las actividades de las universidades. Por otra parte, el 2012 fue un año de gran trabajo para este organismo, pues tuvo que hacer frente al cierre de 14 universidades por parte del CEAACES, mediante un Plan de Contingencia (CES, 2012) que, lamentablemente, no fue totalmente efectivo y que, para un sector de la sociedad, representó la vulneración de los derechos de los estudiantes. Otro de los aspectos en los que el CES puso su empeño fue en el Rediseño de Carreras de todas las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. Estas dos acciones buscaban superar los problemas de deterioro de la calidad de la educación superior que aquejaban, desde los años 90, a toda la región y que, en nuestro país, se habían evidenciado a través de la evaluación dispuesta por Mandato 14. En conclusión, la actividad del CES se centró principalmente en operacionalizar el principio de pertinencia en la universidad ecuatoriana.

#### *Principio de Pertinencia*

Uno de los principios establecidos en la LOES 2010, para la universidad ecuatoriana es el principio de pertinencia, el mismo que al igual que el principio de calidad, al articularse con la autonomía da forma a la autonomía responsable. La concepción que se estableció en esta Ley para la pertinencia, va más allá de lo que la UNESCO (en Tunnermann 2006, 4) definió como pertinencia y que se refiere a “estar en contacto con las políticas, con el mundo del trabajo, con los demás niveles del sistema educativo, con la cultura y las culturas, con los estudiantes y profesores, con todos, siempre y en todas partes”.

Art. 107.- Principio de pertinencia. - El principio de pertinencia consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la

planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la perspectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello, las instituciones de educación superior articularán su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales; a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología (EC 2010, art. 107).

Como se puede observar, en la Ley en cuestión, la definición de pertinencia se amplió y se entendió como la relación existente entre la labor que desempeñan las universidades y lo que la sociedad y el Estado solicitan y esperan de ella<sup>63</sup>. Sin embargo, se puede afirmar, que, en la práctica, la pertinencia se definió como las demandas que el Estado establece que la sociedad reclama de la universidad para que pueda ejercer la autonomía de manera responsable y solidaria.

El CES criticaba que, en nombre de la autonomía (mal entendida también como confinamiento o aislamiento de la universidad), durante años las universidades se mantuvieron alejadas de las necesidades del desarrollo nacional, por lo cual el conocimiento generado (o difundido) por estas no era pertinente. Por ello, pese a la resistencia de algunas universidades, era objetivo del CES inaugurar una nueva etapa para la educación superior del país, facilitando el ejercicio de la autonomía responsable y generando “un ámbito de libertad, necesario para el desarrollo de la academia y, garantizar a su vez, un indispensable grado de sujeción a normas y principios de orden público que permitan una efectiva defensa del interés social y el compromiso de acceso a una educación superior de calidad” (Ibíd. 49). Es decir, por un lado, se buscó “rescatar” a la universidad de su “aislamiento”; y por otro legitimar la autonomía de la universidad en la investigación científica, tecnológica e innovación que ella produce. La autonomía de la universidad ecuatoriana se debatió de esta manera, entre dos connotaciones diferentes que rebasaron su concepción jurídica y su sujeción a la Constitución vigente.

En el Informe de Rendición de Cuentas del año 2012, el CES indicó que una de las tareas más relevantes que se llevó a cabo fue lo referente al principio de autonomía responsable y, sobre todo, lograr que las universidades puedan ejercerlo. Por tal motivo, el CES “aprobó varios reglamentos, instructivos y normas orientados a fortalecer el principio de la autonomía responsable de las universidades y escuelas politécnicas” (CES

---

<sup>63</sup> Durante el desarrollo de los rediseños de carreras se incluyó también las demandas de las empresas hacia las universidades para establecer la pertinencia o no de la oferta académica.

2012, 49). Se puede aseverar que el concepto de autonomía responsable, tal y como se lo normó y manejó desde los organismos de control, desde el Estado y desde las universidades transformó el concepto de autonomía universitaria (fuertemente vinculado al sentido de pertenencia e identidad de las universidades) y a su trayectoria histórica, lo que produjo tensiones conceptuales.

Lo que el Estado requirió de la universidad fue la creación de la “Sociedad del Conocimiento” lo cual vinculó la pertinencia al capitalismo académico pero principalmente a la ecuación Universidad, Empresa, Estado propuesto por Etzkowitz y Leydesdorff (2000,109), quienes indican que: “The Triple Helix thesis states that the university can play an enhanced role in innovation in increasingly knowledge-based societies”<sup>64</sup>. Esto se puede lograr principalmente a través de los procesos de Transferencia de Tecnología e incluso de Vinculación con la Colectividad que realizan las universidades. Esta afirmación encuentra su respaldo en lo manifestado por Iván Carvajal (2012, 8), quien indica que, que la reforma impuesta a partir del a LOES (2010) “responde a una concepción de la universidad y del conocimiento que se inscribe en la lógica neoliberal, desarrollista y tecnocrática”. Aunque resulte incongruente el Estado favoreció la neoliberalización de la universidad, mediante un proyecto político que discursivamente buscó romper con la mercantilización de la educación y facilitar el ejercicio de la autonomía.

En este marco contextual, el CES desarrolló como tarea urgente el diseño y rediseño de la oferta académica de las universidades ecuatorianas. Para ello, expidió el Reglamento de Régimen Académico el 21 de noviembre de 2013. Aunque la plataforma informática tardó en habilitarse, el CES organizó, a partir de la expedición de este Reglamento, una serie de capacitaciones y acompañamientos a las Instituciones de Educación Superior (IES), en los que se establecieron los parámetros a través de los cuales se deberían rediseñar las carreras. Se esperó lograr, a corto plazo, la conciliación entre pertinencia y calidad de la oferta educativa, mediante la actualización de las mallas, los métodos de enseñanza y la armonización de las carreras, asignaturas, vinculación e investigación con el Plan de Desarrollo y la Política Nacional de Ciencia y Tecnología. En esta actividad, se puede visualizar la articulación del principio de pertinencia, al

---

<sup>64</sup> La tesis de la Triple Hélice afirma que la universidad puede desempeñar un papel cada vez más importante en la innovación de las sociedades basadas en el conocimiento.

principio de calidad<sup>65</sup>, el mismo que, en la reforma a la educación superior del país del 2008, tiene especial importancia.

Para Arturo Villavicencio (2014, 10), el discurso gubernamental, el principio de pertinencia establecido en la Ley fue reemplazado por el de excelencia “un término sugestivo y de cliché que calza perfectamente en el léxico pegajoso y desprovisto de contenido característico de la ideología gubernamental”, con la finalidad de “legitimar la intervención y control del sistema universitario y justificar el proyecto Yachay ante el sistema universitario nacional y ante la sociedad en general”. La excelencia exigida por la Ley implicó para las universidades públicas y privadas una asignación de fondos en sus presupuestos que permitiría la intensificación de sus fortalezas y la superación de sus debilidades, para alcanzar la tan deseada calidad, expresada por la posición que obtengan en los rankings nacionales e internacionales creados para el efecto.

Estos dos principios pertinencia y calidad, debieron efectivizar en la universidad el ejercicio de la autonomía es decir que la universidad interactúe, con otros actores (sociedad, empresas, mercado, etc.) y responda de manera efectiva a las demandas que se hacen de ella. Se orientó el trabajo académico e investigativo a la producción económica, siempre que reporte beneficios para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Esto entorpeció el ejercicio efectivo de la autonomía pues, la universidad no pudo interactuar con otros actores sin que exista de por medio el filtro estatal con lo cual se dio forma a la autonomía responsable. Lo que se consideró pertinente para el Estado fueron las demandas del mercado y no las de la sociedad, en este escenario la calidad, la pertinencia y la autonomía (responsable) fueron concebidas bajo parámetros mercantiles.

### **2.3. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)**

La creación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) fue establecido en la Constitución del Ecuador de 2008 y ratificado en la Ley de Educación Superior del año 2010. Sin embargo, este organismo no comenzaría a funcionar oficialmente hasta el 29 de agosto del año 2011.

#### **Comparativo Evaluación de la Calidad del Sistema de Educación Superior**

---

<sup>65</sup> Más adelante se ampliará el análisis del principio de calidad.

	2000	2010
<b>AUTONOMÍA</b>	<p>Art. 90.- Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que <b>funcionará en forma autónoma e independiente</b>, en coordinación con el CONESUP. Art. 92.- El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior estará dirigido por el <b>Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, que se establece como organismo independiente del CONESUP</b> (EC 2000, art. 90).</p>	<p>Art. 171.- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. -El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es el organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa.</p> <p>Funcionará en coordinación con el Consejo de Educación Superior. Tendrá facultad regulatoria y de gestión. <b>No podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser regulada</b> (EC 2010, art. 171)</p>
<b>FUNCIONES</b>	<p>Art. 93.- El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación tendrá a su cargo la <b>dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior</b> y se regirá por su propio reglamento (EC 2000, art. 93).</p>	<p>Art. 173.- Evaluación Interna, Externa, Acreditación, Categorización y Aseguramiento de la Calidad. - El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior <b>normará la autoevaluación institucional, y ejecutará los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad</b> (EC 2010, art. 173).</p>
<b>CONFORMACIÓN</b>	<p>Art. 92.- El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (...) Estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>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 podrá ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares;</li> <li>Un vocal designado por el Ministro de Educación y Cultura;</li> <li>Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país;</li> <li>Un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología; y,</li> <li>Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.</li> </ol> <p>El Presidente será elegido entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (EC 2000, art. 92)</p>	<p>Art. 175.- Integración del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. - El Consejo estará integrado por seis académicos. Tres seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, quienes 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, art. 175).</p>

Tabla 16 Comparativo Evaluación de la Calidad del Sistema de Educación Superior. Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador. Elaboración de la autora

El CEAACES es un “organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa” (EC 2010, at. 171). Su trabajo de regulación y gestión lo realiza en coordinación con el Consejo de Educación Superior. Si lo comparamos con lo estipulado en la Ley de 2000, para el CONEA, se estableció que este organismo trabajaría en coordinación con el CONESUP, “en forma autónoma e independiente”. En el caso del CEAACES, en la Ley, no se estableció que funcionaría de manera autónoma, pero sí de manera independiente y sus actividades debía coordinarlas con el CES. Aunque los conceptos de independencia y autonomía pueden entenderse como sinónimos no es así, pues la independencia significa que se realizan las cosas por uno mismo sin depender de los demás para su accionar, en cambio la autonomía implica actuar de manera libre en base a las decisiones propias. En otras palabras, uno puede actuar de manera independiente, pero puede no ser autónomo para tomar sus propias decisiones. Por tanto, el CONEA, tenía potestad legal de tomar sus propias decisiones y trabajar por sí mismo sin depender de otro organismo, mientras el CEAACES puede actuar por sí mismo, pero no tiene la potestad legal de tomar sus propias decisiones, es decir no es autónomo.

El artículo 175 de la Ley de Educación Superior del año 2010, indica que el CEAACES estaría conformado por seis académicos, los mismos que durarán 5 años en sus funciones. Tres de ellos fueron seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral y tres fueron designados por el Presidente de la República. Con esto se logró que no haya injerencia de las universidades al interior del CEAACES, pero sí injerencia del Ejecutivo.

**Art. 175.-** Integración del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. - El Consejo estará integrado por seis académicos. Tres seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, quienes 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.

El presidente de este organismo, nombrado entre los miembros designados por el Ejecutivo, le permitió al Estado, un mejor control de la calidad y por ende de la autonomía responsable de acuerdo a lo dispuesto en la Ley. Comparando esto con la conformación del CONEA se puede afirmar que, en este, existió un mayor equilibrio de poderes, y por ende tuvo la posibilidad de ejercer la autonomía, pues estuvo conformado por

representantes universitarios pues, sus miembros académicos eran nombrados por el Presidente de la República y el Congreso Nacional, de ternas enviadas por las universidades. Los miembros del CEAACES designados mediante concurso público debieron cumplir los mismos requisitos que para ser Rector de una Universidad. Además, no podían desempeñar otro cargo público excepto la cátedra o la investigación universitaria o politécnica, si su horario lo permite.

Hasta que se diera por finalizado el proceso de transición y pudieran designarse a los miembros definitivos del CEAACES, se lo conformó provisionalmente. Este Consejo, cuyas funciones iniciaron en noviembre de 2010 estuvo formado por los siguientes académicos.

<b>Conformación Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior provisional</b>	
<b>Nombres y apellidos</b>	<b>Filiación</b>
Gabriel Pazmiño Armijos	Universidad Andina Simón Bolívar
Sergio Flores Macías	Escuela Superior Politécnica del Litoral
Francisco Salgado Arteaga	Universidad del Azuay
José Paladines.	Universidad Técnica del Machala
Salomón Doumet Vera,	Universidad de Guayaquil
Carlos Vera Quintana	N/D

Tabla 17 Conformación Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior transitorio. Fuente Gabriel Pazmiño 2019, comunicación personal.

El CEAACES definitivo fue nombrado por la Comisión Técnica Asesora del Consejo Nacional Electoral, la misma que fue encargada del proceso de elección de representantes del CES. Este organismo comenzó a funcionar a finales del mes de agosto de 2011 con los siguientes miembros:

<b>Conformación Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación superior definitivo</b>	
<b>Nombres y apellidos</b>	<b>Filiación</b>
<b>Elegidos por Concurso de Méritos y Oposición</b>	
Fernando Espinoza	Escuela Superior Politécnica del Litoral
Hólger Capa Santos	Escuela Politécnica Nacional
Mariana Lima Bandeira	Universidad Andina Simón Bolívar

Designados por el Ejecutivo	
Guillaume Long	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
María Luisa Granda	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
José Antonio Figueroa	Universidad Central del Ecuador

Tabla 18 Conformación Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior definitivo. Fuente CEAACES

Como Presidente se nombró a Guillaume Long, miembro designado desde el Ejecutivo, también cercano al Presidente de la República. Long por otra parte había trabajado como asesor de René Ramírez en el SENPLADES. Es por esto que las universidades tampoco miraron con buenos ojos esta designación, que redujo la autonomía de las universidades y aumentó la injerencia del Estado. Se consideró que la presencia de Long aumentaba el escrutinio estatal del que eran objeto las universidades, por lo cual se corría el riesgo de deslegitimar el proceso de evaluación, o al menos se lo vería con suspicacia por considerar que no se llevaría un proceso imparcial.

Para Santos y Yerovi (en CEAACES 2013,120), “evaluar es contrastar una realidad esperada o deseada con los datos de lo que efectivamente ocurre”. En el contexto de la autonomía responsable, esta realidad fue contruida por el Estado en su Plan Nacional de Desarrollo. La Universidad y la sociedad tuvieron poca o ninguna intromisión en la construcción de esta realidad. Esta situación en apariencia normal, en un contexto de profunda regulación estatal o de autonomía responsable no dio, a las universidades la posibilidad de pensarse y repensarse.

Las funciones que se establecieron legalmente tanto para el CEAACES como en su momento para el CONEA, se centraron en los procesos de evaluación y acreditación de las universidades y carreras. Durante su primer año, el CEAACES definitivo, bajo el pretexto de depurar el Sistema instituyó lo que, para algunos actores universitarios, fue un proceso de “vigilancia, persecución y castigo<sup>66</sup>”, hacia las 26 universidades que habían sido categorizadas “E”. Es decir, el CEAACES volvió custodio y facilitador del principio de calidad establecido en la Ley.

### *Principio de calidad*

Respecto al concepto de calidad en la LOES, se la define como “la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión

---

<sup>66</sup> Se hace referencia al texto de Michel Foucault “Vigilar y Castigar”

del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente” (EC 2010, art. 93). Este concepto ocupa un lugar relevante en la LOES pues es referenciado más de cien veces superando por casi cuatro veces la referencia al concepto de autonomía. Se entiende que la calidad se sobrepone a la autonomía para que esta pueda ser considerada “responsable”.

Para entender cómo la calidad se inserta en la educación superior es necesario realizar una breve reseña histórica de esta. El interés por la calidad no es nuevo, surge en el ámbito empresarial a inicios del siglo XX y se difunde por el mundo gracias a los postulados de la Administración Científica del Trabajo de Frederick Taylor. Para asegurar la calidad, era necesario inspeccionar, controlar, asegurar y gestionar la calidad de cada producto. Así se puede ilustrar que una de las características más relevantes de la fábrica de Henry Ford (quién aplicaba su propia versión de la administración científica del trabajo en el proceso de producción de sus vehículos) era la existencia de inspectores, quienes vigilaban que cada uno de los productos cumplan con los estándares establecidos.

En los años 50, surge el concepto de gestión de la calidad total, el mismo que puede ser definido como “un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo, mantenimiento y mejoramiento de la calidad, realizados por los diversos grupos en una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes” (Feigenbaum en Lozano 1998,28). En esta época, las empresas japonesas tomaron los principios de la calidad total para aplicarlos a sus empresas, logrando gran éxito, para luego reexportarlos a los países capitalistas.

Después, en los años 60, el concepto de calidad se comienza a insertar en la educación, aunque no en los términos que actualmente conocemos. Es a partir de los años 80 que el tema de la calidad, entendido como la eficiencia en cada uno de los procesos y productos que se desarrollan en una organización, se implanta al interior de los sistemas educativos. La definición dada pone énfasis en la calidad de los resultados obtenidos y la satisfacción del cliente. Si transferimos esta definición al ámbito de la educación, Aguerrondo (1993:2) indica que este concepto concibe “al docente poco menos que como un obrero de línea que emplea paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados y en el cual la “calidad” se mide por fenómenos casi aislados que se recogen en el producto final”.

Regresando al presente, pese a que llevaba varias décadas relacionado con la educación, el concepto (calidad) en la universidad ecuatoriana fue referenciado

marginalmente durante los años 90 y principios del siglo XXI. Logró cobrar interés e importancia a partir de la expedición por parte de la Asamblea Constituyente, del Mandato 14. por tal motivo, en la LOES 2010, reiteradamente remite al tema de la calidad<sup>67</sup> incluyendo un capítulo entero respecto a este principio. Esto contrastó con la mención que se hace al tema de la calidad en la Ley del 2000 y, sobre todo, en lo referido a las funciones del CONEA la cual es mínima, existiendo menos de 10 referencias al respecto en toda la Ley. Por lo tanto, los conceptos de calidad y autonomía, por más de 25 años, tuvieron una relación marginal en la universidad ecuatoriana.

Mediante la implantación de la calidad en los procesos, el sistema educativo y el Estado ecuatorianos esperaron alcanzar la excelencia. Así, la LOES (2010) en su artículo 2 establece: “Objeto.- Esta Ley tiene como objeto definir sus principios, *garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia*<sup>68</sup> (EC 2010, art. 2), al acceso universal permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna”. La excelencia se tradujo no solamente en evaluar la calidad de cada uno de los procesos de las universidades sino también mejorar la posición de la universidad ecuatoriana en los rankings internacionales para incrementar la demanda de los profesionales graduados en ella y, por supuesto, a los conocimientos (científicos y tecnológicos) que en su interior se producen. El resultado esperado es un mayor número de convenios y, sobre todo, inversión internacional para promover más y nuevos proyectos que contribuyan al desarrollo del país.

Para las universidades públicas, los recursos necesarios para lograr la superación de los estándares exigidos y lograr la tan ansiada calidad, provinieron desde el Estado (y aunque parezca redundante y hasta un poco incoherente) en base al cumplimiento o no de los estándares de calidad exigidos. En el caso de las universidades privadas, este presupuesto salió de los pagos de las matrículas y pensiones que realizan sus estudiantes. Esto implicó para la universidad ecuatoriana una menor autonomía, en el sentido tradicional del término.

Las universidades públicas y cofinanciadas, no podían tomar sus propias decisiones, establecer sus objetivos y marcar su camino, sino que dependían de lo que le

---

<sup>67</sup> En la LOES del 2010, se referencia más de cien veces al concepto de calidad, superando por casi cuatro veces la referencia al concepto de autonomía en la LOES 2000. Lo que sobrepone la calidad a la autonomía.

<sup>68</sup> Las negritas son mías

establezca el Estado, pues sus fondos estaban condicionados al cumplimiento de estándares de calidad establecidos desde este.

La excelencia suele ser inducida, apoyada o exigida por las políticas del Estado, pero no siempre éste se encuentra en condiciones de financiarla, sobre todo en estos tiempos de alto endeudamiento externo, de políticas de restricción del gasto público y de crisis de la noción del Estado interventor y benefactor. O sea, el Estado suele reclamar la responsabilidad de la universidad en términos de excelencia, pero no siempre está en manos de ésta el poder producirla (Brunner 2007,101).

Como nos dice Brunner, no siempre el Estado estará en capacidad de financiar la excelencia deseada o al menos no estará en la capacidad de financiarla totalmente. Esto puede complejizarse aún más cuando la universidad no puede obtener fondos de matrículas, colegiatura u otros. Esta dependencia de los fondos estatales permitió que la autonomía de la universidad ecuatoriana se regule estatalmente y se convierta en autonomía responsable. En este contexto, el Estado podía condicionar los fondos destinados a incrementar la calidad educativa, si alguna universidad no se regía a la planificación nacional o los intereses estatales.

En el caso de las universidades privadas, los niveles de calidad que pueden alcanzar se encuentra limitada por la capacidad económica de sus estudiantes y, en el caso ecuatoriano, también por la ley que regula el cobro de aranceles y matrículas. Por tanto, un estudiante que cuente con recursos económicos suficientes podrá acceder a una universidad privada de mayor calidad que otro con menores recursos económicos. Es decir la calidad de la educación a la que los estudiantes tenían acceso en el ámbito privado dependió de su capacidad económica, pese a que la propuesta gubernamental era totalmente diferente.

Los conceptos de calidad y excelencia, que se sobrepusieron al concepto de autonomía en la Ley, se hallan unidos a otro concepto, el de competitividad, también trasladado desde la Administración a la Educación. Este concepto, aunque no se mencionó de manera expresa en la Ley, está sobreentendido pues, constantemente en el discurso estatal, se resaltó la importancia que tiene para el país que las universidades alcancen los más altos niveles de calidad. Este concepto hace referencia a una competencia entre las universidades e incluso entre docentes e investigadores de las universidades, pues esto les permite tener mayor prestigio y mayor reconocimiento social y sobre todo estatal.

Además de los rankings internacionales, también existe un ranking nacional de universidades. En la LOES, el “ranking” universitario, se estableció bajo el nombre de clasificación académica o recategorización. Se indicó que la clasificación que obtengan las universidades “será el resultado de la evaluación. Hará referencia a un ordenamiento de las instituciones, carreras y programas, de acuerdo a una metodología que incluya criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter internacional” (Art. 97). Como nos indica van der Bijl (2015, 13):

El término excelencia tal como lo establece el CEAACES funciona en un contexto de creciente competición internacional. Son instancias del Norte las que definen lo que es excelencia académica, cuáles son las mejores carreras, universidades, revistas y publicaciones. Mediante sus sistemas de “rating y ranking”, se dedican permanentemente a demostrar su supuesta superioridad, con miras a la ampliación de sus mercados académicos.

Un modelo de evaluación establecido en base a parámetros establecidos por fuera o sin la participación directa de la Universidad incluso si es establecido desde Estado, vulnera la vivencia de la autonomía, pues impide que la universidad establezca por sí misma sus objetivos y su accionar. En estos casos mayor calidad se traduce en una menor autonomía o en otras palabras mayor calidad se traduce en mayor autonomía responsable.

Para la universidad ecuatoriana la excelencia se vio traducida en la categorización de las universidades (A, B, C, D y E) que realizó el CONEA y fue mantenida por el CEAACES. Por ello cada universidad buscó superar a las demás en temas de docencia, investigación, vinculación, etc., para llegar a la cúspide. Esto, aunque no rompió totalmente con la autonomía universitaria si la condicionó al cumplimiento de los estándares de calidad establecidos en el modelo de evaluación. La búsqueda de la calidad en la educación superior se convirtió en una competencia con otras universidades u otras carreras e incluso entre docentes. Los términos calidad y excelencia, tan repetidos en la Ley de Educación Superior y Reglamentos que la sucedieron, tal como nos indica Torres Santomé (en van der Bijl 2007, 61), permiten concebir la vida universitaria “como unos juegos olímpicos en los que el éxito de cada atleta equivale al fracaso de aquellos con los que compete. El otro es convertido siempre en rival a batir”. Se podría indicar que, en el marco de la autonomía responsable, la educación superior no se maneja mediante relaciones de cooperación sino de competencia. Esta afirmación se sustenta en lo manifestado en el modelo de evaluación de carreras del año 2011 por el CEAACES:

El propósito fundamental del proceso de evaluación y acreditación de las carreras es poner al servicio de los responsables académicos de la carrera una herramienta que permita la identificación de parámetros básicos de calidad y su *comparación con el promedio de las evaluaciones de las carreras con denominaciones similares*, con el fin de adoptar medidas para la mejora continua de la calidad de la carrera.

La jerarquía y la distinción que podían lograr las universidades a través de los procesos de evaluación y acreditación se convirtió, de acuerdo a algunos actores universitarios en discriminación profesional y académica.

La rivalidad “iniciada” con Mandato 14, se vio impulsada con la creación de las 4 universidades emblemáticas (entre las que se encuentra Yachay), como referentes de calidad educativa en el país. Incluso, el término emblemático hace referencia a algo que es destacado, relevante, simbólico o representativo.

Este proyecto de universidad (Yachay) es una práctica gubernamental que ubica al Estado como el único actor (o al menos el más importante) capaz de desplegar el conocimiento técnico para transformar la sociedad: la autonomía excepcionalista. La autoridad del Estado ecuatoriano, al menos una parte importante de ella, no se ejerce construye en sus vínculos con segmentos organizados de la sociedad sino que se sostiene en una simbología tecnocrática ligada a una visión del Estado como un ente que está por sobre o apartado de la sociedad (Andrade y Nicholls 2016, 19)

Más allá del aporte que pueda tener Yachay Tech (o cualquiera de las universidades emblemáticas, para la construcción de la Sociedad del Conocimiento, permite evidenciar cómo el Estado puede (im)poner su proyecto político como proyecto de universidad mutando la autonomía en autonomía responsable.

#### *Evaluación de la calidad*

Como se había indicado, la LOES 2010 estableció que todas las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores del país, tanto públicos como particulares, sus carreras y programas debían someterse de manera obligatoria a los procesos de evaluación con fines de acreditación a fin de asegurar la calidad de la educación superior.

El discurso mundial de evaluación de la calidad educativa funcionó como un dispositivo techno-político para impulsar profundas reformas de las universidades públicas, nacionales y autónomas, tendientes a ajustarlas o hacerlas funcionales al sistema de competencia techno-mercantil global, que exige una universidad productiva, competitiva y con capacidad de integrarse a los estándares mundiales de calidad y excelencia de las redes de formación e investigación de la llamada sociedad global de la información y del conocimiento (Jiménez 2011,222).

Una de las primeras actividades que debió desarrollar el CEAACES fue la evaluación de las universidades que, en cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, de acuerdo al informe emitido por el CONEA, se ubicaron en categoría E. Esto en concordancia a lo estipulado en la Disposición Transitoria tercera de la LOES.

Para realizar esta actividad, el CEAACES tenía, como plazo perentorio, 18 meses a partir de la expedición de la Ley. Pese a que la Ley se publicó en el Registro Oficial el 12 de octubre de 2010, durante la etapa de transición no se realizó ningún avance en este proceso. Se esperaron 10 meses hasta la instalación del CEAACES definitivo para que se diera inicio al proceso de evaluación de las universidades categorizadas E. Esto implicó que el CEAACES, no tuvo 18 meses para evaluar a las 26 universidades sino únicamente 8 meses. Respecto a ello, el ex Secretario General Procurador del CEAACES indicó lo siguiente:

Asumimos una responsabilidad muy difícil de cumplir, pues el CEAACES se constituyó el 29 de agosto de 2011 y para el 12 de abril de 2012, debía cumplir con la evaluación y categorización de las IES categoría “E”. En apenas 8 meses, tuvimos que luchar con crear y consolidar una institución que apenas iniciaba sus labores, sin embargo, de ello, con dedicación y un alto nivel de compromiso profesional, se pudo cumplir con todos los preceptos legales y constitucionales que nos fueron encomendados (Koppel 2015,33-4)

En los 8 meses que tuvo para cumplir con lo establecido en la Ley, el CEAACES inició una carrera contra reloj para evaluar a las universidades. Las actividades desarrolladas por el CEAACES fueron: elaborar el modelo de evaluación del desempeño, implementar la plataforma informática para recopilar la información, capacitar a los evaluadores, analizar y diagnosticar a las 26 universidades y elaborar el informe respectivo.

Para esta evaluación no se utilizaron ninguno de los modelos que había desarrollado el CONEA. En primer lugar, la Ley del 2000, ya no estaba vigente y por tanto algunos indicadores requerían ajustarse. Así también se argumentó que los anteriores modelos de evaluación presentaban limitaciones y falencias y había que eliminar las incertidumbres en la información receptada (CEAACES, 2013).

El modelo de evaluación, elaborado por el CEAACES, estuvo formado por las siguientes dimensiones: academia universitaria, los estudiantes y su entorno de aprendizaje, la investigación, y la gestión interna de las instituciones. A esto se añadió la elaboración de un examen de evaluación de los aprendizajes (Ibíd, 2013). Este examen

buscaba establecer si los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas categoría E, tenían o no las competencias generales y específicas mínimas correspondientes a su carrera. El examen de evaluación de los aprendizajes fue elaborado en coordinación con el CENEVAL (México) institución que poseía varios años de experiencia en la elaboración y aplicación de este tipo de evaluaciones.

Este nuevo modelo de evaluación<sup>69</sup> representó un cambio para la educación superior del país. Más allá de los ajustes y cambios que se hicieron, el modelo de evaluación del año 2011, representó una nueva visión de la universidad ecuatoriana. El modelo 2011 significó mirar la calidad universitaria desde los lentes del Estado en el marco de la llamada autonomía responsable. Se afirma esto en vista que, en 2011, frente al CEAACES se encontraba un militante<sup>70</sup> del partido de gobierno y que compartía con éste su visión de universidad. El modelo 2009, presentó la visión de lo que debe ser o quiere ser la universidad ecuatoriana desde la perspectiva de la misma universidad, pues sus miembros eran académicos de amplia trayectoria y su ideología política era diversa. Se considera que la evaluación del año 2009, a pesar de sus falencias e incluso su sesgo a favor de las universidades estatales permitió a la universidad ecuatoriana un mayor ejercicio de su autonomía frente al Estado. La polémica radica no en que el Estado exija calidad a la universidad, sino que los parámetros de calidad estén establecidos únicamente desde el Estado. Por otra parte, la calidad de la universidad no depende únicamente de un mayor ejercicio de su autonomía frente a otros poderes, sino que este ejercicio involucre un trabajo en conjunto con estos poderes y con la sociedad.

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 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 2015b, 10).

La consigna que implantó el gobierno fue que las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos por el CEAACES en esta evaluación, tanto en las dimensiones evaluadas como en el examen de evaluación de los aprendizajes, serían suspendidas de manera definitiva. Esta “amenaza” iba en contra

---

<sup>69</sup> El primero de los varios que elaboró el CEAACES para evaluar universidades, sedes y carreras

<sup>70</sup> Guillaume Long, luego de su paso por el CEAACES, ocuparía algunos ministerios y hasta la actualidad (2020) es firme defensor de la “revolución Ciudadana” liderada por Rafael Correa

de la autonomía de la universidad ecuatoriana, que había conseguido la inclusión en la Constitución y la Ley la prohibición al Estado de “clausurarlas o reorganizarlas”. Sin embargo, el cierre de las universidades se legitimó en el plano legal, porque, aunque presidida por un funcionario nombrado por el Ejecutivo el CEAACES “oficialmente” no representaba al Estado ni al gobierno.

El 12 de abril de 2012, 14 de las 26 universidades evaluadas fueron “Suspendidas por Falta de Calidad”. El cierre de las universidades calificadas por el gobierno como “estafa académica” se dio en la madrugada, de manera que ni los directivos ni estudiantes, docentes o empleados puedan sacar o ingresar ningún documento o bien. En algunos casos las autoridades de las universidades cerradas, en la madrugada, se comunicaron telefónicamente con los representantes de docentes, estudiantes y trabajadores, para informarles sobre este particular y tratar de tranquilizarlos. En otros casos salieron del país, pues se indicó que se tomarían acciones legales por considerarlos ejecutores de una estafa académica.

Más allá de estos errores de fondo, la forma que empleó el Senescyt, a través del Ceaaces, para imponer la clausura de las 14 universidades fue humillante y grotesca. El despliegue policial y la imposición de sellos de clausura recuerdan los procedimientos que utilizan las intendencias para cerrar clubes nocturnos o locales de mala muerte. Adicionalmente, descalificaron y humillaron de forma innecesaria a las centenas de miles de graduados de esas universidades. El Gobierno debió ahorrarse adjetivos lacerantes hacia los estudiantes y graduados y conducir un proceso sobrio y académico, que considerara el drama de los afectados. Es inaceptable que las cabezas de estudiantes y docentes sean exhibidas como trofeos de guerra (Larreátegui, en *El Comercio*, 18 de abril de 2012).

Cerca del mediodía, René Ramírez y Guillaume Long encabezaron la presentación y lectura del informe de evaluación a la Asamblea Nacional. Esto significó un remezón en el sistema de educación superior del país y el inicio de una nueva era para las universidades, luego de cerca de 30 años de autorregulación. Respecto a ello Guillaume Long, manifestó lo siguiente:

El proceso de cierre de las 14 universidades “E” ha significado grandes retos para los actores involucrados. A pesar de las consecuencias legales y políticas, y de las presiones e intimidaciones, el CEAACES no se ha dejado amedrentar. Al excluir del sistema educativo a instituciones que, bajo lógicas mercantiles, han convertido a la estafa académica en el eje primordial de su gestión, el CEAACES, como organismo público encargado del aseguramiento de la calidad, ha encaminado su labor hacia la recuperación de la educación superior como bien público (Long, en CEAACES 2013,26).

El cierre de las 14 universidades, debido a que no cumplían con el estándar de calidad establecido desde un organismo superior, puede ser visto como un paralelo al

cierre de la Universidad Central en 1869 por parte del Presidente García Moreno quien aludió esta clausura por causas similares a las que se utilizaron en esta evaluación. Por otro lado, el cierre de las 14 universidades fue “compensado” con la creación de 4 universidades emblemáticas tal como la clausura de la Universidad Central se “compensó” con la apertura de la Escuela Politécnica Nacional, a través de la cual se quiso operacionalizar un proyecto gubernamental.

De las 14 universidades cerradas en 2012, ninguna tenía el peso político o jurídico que le permitiera hacer oír su voz de protesta o sus argumentos de descargo luego del cierre. Por otra parte, ninguna de ellas fue una universidad pública ni era lo suficientemente grande como para representar un problema. El ejercicio de la autonomía representó para la universidad ecuatoriana durante varias décadas la no irrupción del poder estatal en su espacio físico e ideológico. Por ello el cierre de las 14 universidades, aunque pequeñas, tuvo un impacto tan grande para la universidad en su conjunto. La evaluación de Mandato 14 y posterior cierre de las 14 universidades puso al resto del Sistema de Educación Superior en alerta, pues, aunque habían “aprobado” la evaluación de Mandato 14, esto no significaba que podrían superar exitosamente las posteriores evaluaciones si no se alineaban a la visión estatal de lo que era una universidad de calidad. La universidad ecuatoriana debió replantear su autonomía, para convertirse en punta de lanza del modelo de desarrollo gubernamental.

Pese a que, algún tiempo después, Guillaume Long (en CEAACES 2013,25) comentaba que la evaluación de las universidades tanto Mandato 14 como la evaluación institucional en el 2013 por parte del CEAACES “no fue un proceso corrompido por consideraciones de poder, manchada por amiguismos, padrinzgos, cacería de brujas o conflictos de intereses” (CEAACES 2013,25), la evaluación realizada a las universidades demostró lo contrario. Como indica Eduardo Koppel (2015,35), el CEAACES en muchos aspectos incumplió las normas y parámetros establecidos en la Constitución. Así, aunque “no se acreditaron a dos universidades; la Universidad de Guayaquil y la Universidad Católica de Cuenca, pues no cumplieron los parámetros mínimos para ser acreditadas como instituciones de educación superior de calidad en el Ecuador”, no se suspendieron ni separaron del sistema de educación superior a estas universidades. A una de ellas, se la intervino por cobros de matrículas y no por su baja calidad. Esto trajo como resultado que “las generaciones que siguen incorporándose de los centros de estudios superiores mencionados obtengan discriminación en su vida profesional y claro, un bajo componente de calidad en su formación profesional”.

La garantía de la calidad que se instituyó, en la universidad ecuatoriana, a través del establecimiento de estándares de evaluación, fue un elemento importante para la implementación de la autonomía responsable, pues no tomó en cuenta las particularidades y potencialidades reales de la universidad ecuatoriana y, sobre todo, dejó poco espacio a la creatividad e identidad institucional. Como indica Breilh (2016,21), “la calidad pedagógica, científica y la creatividad artística que se logra en un espacio universitario no puede reducirse a la aplicación de estándares y contenidos importados o exógenos, que se recrean en escenarios esencialmente intra-murales”. La aplicación de tales estándares no permitió la formación de una universidad autónoma a la medida de lo que necesita la sociedad ecuatoriana (aunque el discurso diga lo contrario), sino a la medida de lo que necesita el mercado mundial, en el que el conocimiento es el recurso más demandado.

La calidad, como elemento importante de la autonomía responsable, en la práctica, se convirtió más en un discurso que en una realidad, pues desaparecieron las “universidades de garaje” y aparecieron las “universidades de papel<sup>71</sup>”. Como nos indica Iván Carvajal (2016, 7):

Para muchos profesores universitarios, los cinco últimos años han sido sombríos debido al permanente acoso que han sido víctimas bajo el pretexto de “calidad académica), acoso que se ejerce a través de un bombardeo de formularios que se suceden unos tras otros y que deben ser cumplimentados sin discusión, de supuestas evaluaciones, de amenazas, de imposiciones y de un clima inhóspito generado por las reiteradas ofensas a los universitarios ecuatorianos que provienen del discurso gubernamental.

Estas “universidades de papel” evidencian, de manera documentada, el cumplimiento de su misión, de los indicadores de evaluación establecidos, tiene publicaciones permanentes en revistas de impacto mundial y regional, realizan investigaciones, pero no evidencian en la práctica mayor impacto en la resolución efectiva de los problemas que se presentan en su área de influencia, en el desarrollo de nuevas industrias, el mejoramiento de procesos o internacionalización de las empresas y/o en los indicadores sociales y económicos del país.

Para sustentar lo dicho anteriormente se procederá a realizar un pequeño análisis. De acuerdo a datos de la SENESCYT entre 2007 y 2016 la producción científica ha crecido 5,47 veces, superando a otros países de la región, como Colombia, Perú y Bolivia.

---

<sup>71</sup> Para Luis Porter, el término *universidad de papel* “alude a una realidad inventada que oscila entre una imagen-objetivo de una universidad pública abstracta e imposible y una práctica burocrática y llena de papeles”. (en Guillaumín, A, 2004).

Un ejemplo de ello es el incremento de artículos científicos publicados en Scopus en este mismo periodo y se puede apreciar en el siguiente cuadro:

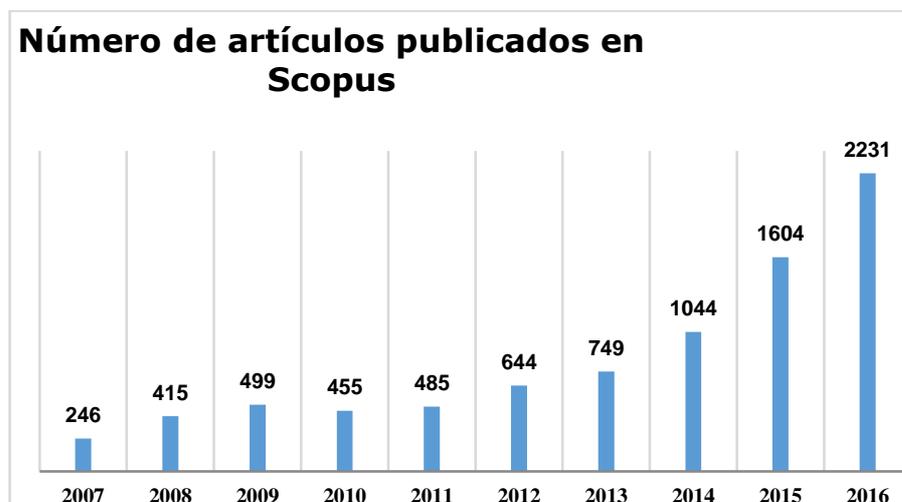


Ilustración 6 Número de artículos publicados en SCOPUS entre 2007 y 2016. Fuente: Informe de Rendición de Cuentas SENESCYT, 2016

Un mayor número de publicaciones de impacto mundial, fue resultado del incremento en el número de investigaciones que realizaron las universidades dentro del país. El aumento en la producción del conocimiento debió traducirse en un mayor desarrollo del país, la solución de los problemas nacionales y en aportes a la innovación, ciencia y tecnología. Debió también, representar un notable mejoramiento en el nivel de competitividad del país en el escenario internacional. O al menos ese era el razonamiento que se manejó desde el gobierno y principalmente desde la SENESCYT.

El Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, mide la capacidad de los países de proporcionar a la ciudadanía altos niveles de prosperidad. Esto se lo realiza a través de la medición de 12 pilares fundamentales para el desarrollo de sus economías: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de negocios e innovación. Es por ello que para analizar el real impacto que ha tenido la universidad ecuatoriana se ha tomado este Índice para analizar si el argumento que se presentó desde el Estado correspondió a la realidad que vivió el Ecuador por una década y sobre todo para conocer si la universidad ecuatoriana en ejercicio de la “autonomía responsable” o “autonomía regulada”, como la llaman sus detractores, pudo aportar al desarrollo del país y a la construcción de una “Sociedad del Conocimiento”

Ecuador entre el 2006 y 2007, dentro del escenario mundial de la competitividad se encontraba en la posición 90 de 144 economías analizadas del escenario mundial.

<b>Posición y puntuación obtenida por el Ecuador en el Índice de Competitividad Mundial entre 2006 y 2017</b>					
<b>ECUADOR</b>		<b>Índice General</b>	<b>Educación y formación superior</b>	<b>Preparación tecnológica</b>	<b>Innovación</b>
<b>2006- 2007</b>	Rank	90	97	88	105
	Score	3,67	3,09	2,79	2,65
<b>2008- 2009</b>	Rank	104	115	104	129
	Score	3,58	2,96	2,69	2,36
<b>2009- 2010</b>	Rank	105	103	102	129
	Score	3,56	3,25	2,9	2,34
<b>2010- 2011</b>	Rank	105	92	107	130
	Score	3,65	3,65	2,97	2,43
<b>2011- 2012</b>	Rank	101	90	103	110
	Score	3,82	3,85	3,1	2,77
<b>2012- 2013</b>	Rank	86	91	82	96
	Score	3,94	3,84	3,59	2,96
<b>2013- 2014</b>	Rank	71	71	82	58
	Score	4,18	4,22	3,49	3,4
<b>2015- 2016</b>	Rank	76	67	83	86
	Score	4,07	4,33	3,54	3,15
<b>2016- 2017</b>	Rank	91	73	90	107
	Score	3,96	4,34	3,55	3

Tabla 11 Posición y puntuación obtenida por el Ecuador en el Índice de Competitividad Mundial entre 2006 y 2017. Elaboración de la autora, Fuente World Economic Forum

Para los siguientes períodos su posición fue fluctuando (aumentando o disminuyendo) hasta colocarse en el periodo 2016-2017 en la posición 91. Si observamos no solo la posición en el ranking sino también la puntuación vemos que, aunque existe una mejora en el puntaje su posición en el ranking no mejora, sino que el crecimiento exponencial de sus investigaciones y publicaciones únicamente le permite mantenerse en su posición. Al revisar los criterios en los cuales, la investigación de las universidades

debió tener impacto directo para dar el paso a una Sociedad del Conocimiento, como preparación tecnológica e innovación vemos la misma tendencia.

El único criterio que ha tenido una variación positiva, es el criterio Educación y formación superior pues este valora los esfuerzos para democratizar el ingreso, así como lograr una infraestructura bien desarrollada para la educación superior. Por tanto, podemos afirmar que la reforma tuvo un impacto pequeño pero positivo en este aspecto, aunque no aportó a la creación de la Sociedad del Conocimiento.

Posición y puntuación comparada entre el Ecuador y otros de la región en el Índice de Competitividad Mundial entre 2006 y 2017						
			ECUADOR	COLOMBIA	PERÚ	BOLIVIA
<b>Índice General</b>	<b>2006-2007</b>	<b>Rank</b>	90	65	74	97
		<b>Score</b>	3,67	4,04	3,94	3,46
	<b>2016-2017</b>	<b>Rank</b>	91	61	67	121
		<b>Score</b>	3,96	4,3	4,23	3,54
<b>Educación y formación superior</b>	<b>2006-2007</b>	<b>Rank</b>	97	69	72	89
		<b>Score</b>	3,09	3,89	3,79	3,4
	<b>2016-2017</b>	<b>Rank</b>	73	70	80	100
		<b>Score</b>	4,34	4,39	4,13	3,77
<b>Preparación tecnológica</b>	<b>2006-2007</b>	<b>Rank</b>	88	65	69	111
		<b>Score</b>	2,79	3,24	3,21	2,46
	<b>2016-2017</b>	<b>Rank</b>	90	64	88	111
		<b>Score</b>	3,55	4,25	3,56	2,96
<b>Innovación</b>	<b>2006-2007</b>	<b>Rank</b>	105	57	92	120
		<b>Score</b>	2,65	3,3	2,89	2,31
	<b>2016-2017</b>	<b>Rank</b>	107	79	119	135
		<b>Score</b>	3	3,26	2,82	2,46

Tabla 12 Posición y puntuación comparada entre el Ecuador y otros de la región en el Índice de Competitividad Mundial entre 2006 y 2017. Elaboración de la autora. Fuente World Economic Forum

Al comparar tanto la posición y el índice obtenido por el Ecuador con otros países como Colombia, Perú y Bolivia en el Índice de Competitividad Global del Ecuador, podemos ver que Perú y Colombia, que no han realizado una “revolución” en el ámbito educativo ni tecnológico, ni se ha transformado el principio de autonomía, mantienen

mejores posiciones y puntuaciones que el Ecuador e incluso en estos diez años muestran una pequeña mejora. A la vez Bolivia, aunque maneja un proyecto político similar a Ecuador ha tenido una gran caída viéndose peor ubicada que diez años atrás.

En base a este análisis se puede afirmar que el establecimiento mediante la LOES de la pertinencia y la calidad, como principios que fortalecen la autonomía de la universidad ecuatoriana, no han permitido un desarrollo sostenido del país. Pero lo más importante es que se desplazó una concepción más amplia de la pertinencia: La pertinencia social, es decir que la universidad aporte a solucionar los problemas más apremiantes del país como acceso a salud o generación de empleo. Esta pertinencia social, como nos indica Núñez (2017,28) establece la necesidad de “prestar especial atención al rol de servicio de la educación superior a la sociedad, particularmente en cuanto a actividades dirigidas a eliminar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, la degradación ambiental y la enfermedad y a actividades que apuntaran al desarrollo de la paz, a través de enfoques inter y transdisciplinarios”. Por tanto, para ser pertinente socialmente, y aportar al desarrollo del país, una universidad no puede estar sometida ni interna ni externamente por poderes ajenos a ella, sino que debe ser autónoma. Tampoco debe confinarse, sino que, en ejercicio de su autonomía (la misma que debe ser facilitada por el Estado), requiere trabajar de manera coordinada tanto con poderes como actores sociales y políticos, para que el conocimiento que en ella se produce pueda aportar a la solución de los grandes problemas, sociales, económicos y ambientales a los que se enfrenta el país actualmente.

#### **4. La Universidad confinada como resultado de la autonomía responsable**

Las políticas establecidas por el gobierno de Rafael Correa, a través de la normativa e instituciones, así como la transformación del concepto de autonomía, impulsaron la aparición de un nuevo modelo de universidad al que se puede conceptualizar como *universidad confinada*. Este modelo de universidad guarda algunas similitudes a la universidad enclaustrada<sup>72</sup> definida por Tunnermann. La universidad confinada es un modelo de universidad en la cual la autonomía universitaria en su sentido tradicional se ve limitada en todas sus expresiones tanto interna como externamente. La autonomía se ve reemplazada por el principio de autonomía responsable, en el cual

---

<sup>72</sup> La universidad enclaustrada es una universidad ajena a lo que sucede fuera de sus muros.

conceptos como calidad, excelencia y pertinencia se vuelven elementos fundamentales para su ejercicio. Así la autonomía responsable se convierte en un principio más cercano a la heteronomía que a la autonomía. Como dice Schugurensky (2003,3), la autonomía se refiere a la capacidad que tienen las universidades de autodeterminación, independencia y libertad, mientras que la heteronomía implica que la misión, la agenda y los productos de las universidades está definida más por agencias externas que por sus propios órganos de gobierno. A partir de los años 90 podemos observar que “un gran número de universidades han perdido una importante porción de su autonomía institucional y deben adecuar gran parte de sus actividades a las demandas del mercado y a la agenda del Estado”. (Ibíd. 2003, 3). Así la autonomía responsable no solo implica la transformación de la autonomía universitaria, sino que transforma toda la universidad.

Pese a que la misión de esta universidad confinada se limita a cumplir las demandas que hace de ella el Estado o las demandas que haga de ella el Mercado, en ocasiones los poderes internos de la Universidad desarrollan estrategias para eludir de manera solapada estos pedidos. A esto se añade una fuerte presión de los poderes internos de la universidad, quienes ejercen mecanismos de control casi carcelarios hacia docentes, administrativos y docentes. Es decir, se transforman no solo los elementos de la autonomía externa sino también los elementos de la autonomía interna de la universidad. Este fenómeno, aunque no es exclusivo de Ecuador, se vio fomentado por los términos en los cuales se implantó la reforma del sistema universitario pues, como indica Calzadilla:

una reflexión acerca de las transformaciones que han ocurrido en las dos últimas décadas en diferentes regiones del mundo sugiere que un gran número de universidades ha perdido una importante porción de su autonomía institucional, y deben adecuar gran parte de sus actividades a las demandas del mercado y a la agenda de cambio del Estado (2002,6).

Así las demandas que hace el Estado de la Universidad la adscriben a la lógica mercantil, en el cual la educación deja de ser un derecho para convertirse en una mercancía que, junto al conocimiento, fluyen libremente por los mercados nacionales e internacionales. La universidad deja de ser plural y diversa para volverse homogénea, una sola repetida, dos, tres, diez o cincuenta veces. En esta universidad se fomenta el liderazgo de manual, es decir, burocrático, inflexible y limitadamente creativo. En esto coincide Arturo Villavicencio quién indica que

las normas, reglamentos y, sobre todo, la ambigüedad en el papel y atribuciones de las instituciones que rigen el sistema universitario, han ido paulatinamente derivando hacia una política burocrática de estandarización, disciplina y de corte competitivo entre las universidades, cerrando espacios de capacidad de gestión, de autodeterminación para la generación del pensamiento y del conocimiento (Villavicencio 2014, 3)

En esta universidad, la libertad de cátedra se reduce, aunque el trabajo docente se realiza de manera más ordenada que en otras universidades. Sin embargo, buena parte del trabajo de los profesores son trámites burocráticos que no solo absorben su tiempo sino también sus energías, tal como evidencian el testimonio de algunos docentes universitarios. Estos trámites, de acuerdo a estos testimonios, refieren a evidenciar tareas que no siempre su horario les permite realizar o al menos realizar eficientemente<sup>73</sup>. Como indica Lenhardt (2008, 8), “el Estado encarna el poder y se expresa en forma de burocracia. En la medida que interviene en la vida educativa, éste somete a profesores y estudiantes a regulaciones burocráticas, limita su comunicación y con ello perjudica la educación”. Sin embargo, no solo el Estado encarna el poder, sino que también este se encarna internamente a través de las autoridades y directivos.

La docencia universitaria se transforma en una docencia “de papeles” más que de conocimiento. El modelo de docente es uno solo repetido tantas veces, como cátedras tenga la universidad. La libertad de cátedra del docente casi desaparece, porque las asignaturas, contenidos y tareas deben ajustarse a la planificación nacional y son definidas desde los rediseños de carreras aprobados por el Consejo de Educación Superior<sup>74</sup> y los intereses y perspectivas “institucionales”. Aunque es deseable que la universidad trabaje en coordinación con el Estado, lo que se considera inadecuado que se rija únicamente por estas directrices. Este contexto recuerda a lo que Pulido (2009), indicaba sobre la etapa de decadencia de las universidades en los siglos XVI y XVII cuando la Iglesia a través de la Inquisición vigilaba lecturas y controlaba a los catedráticos.

nunca estuvimos con la injerencia partidista, si ántes criticábamos la injerencia- partidista de un partido político en la mayoría de las universidades públicas, hoy también rechazamos la injerencia política del partido de gobierno en muchas de las universidades públicas, la gran rrayoría de los rectores están silenciados, no pueden opinar libremente sobre ios problemas nacionales, porqre entonces viene la amenaza de la no entrega oportuna de los recursos que le corresponde a las universidades públicas. (Tacle, en Acta 370 del 11 de febrero de 2016)

---

<sup>73</sup> Se registra en el papel, aunque no se ejecute nada. Esto no solamente se da en las actividades académicas de la universidad sino también en la parte financiera.

<sup>74</sup> El CES ha emitido entre 2010 y 2017 algunas guías para la presentación y aprobación de carreras y programas de grado y posgrado, en las cuales se evidencian estas directrices.

En el caso de los investigadores, el financiamiento de sus investigaciones se ve limitado únicamente a las problemáticas que encajen dentro del Plan Nacional del Buen Vivir y a los convenios que establezca la universidad con empresas o colectivos. El investigador se convierte en una especie de *homo oeconomicus*, es decir individuos calculadores que piensan en función de los retornos económicos que, para la universidad (y en el mejor de los casos para ellos mismos), puedan tener sus investigaciones, patentes, papers, etc. Los conocimientos como indica Aboites (2007,31), se ven materializados “como mercancía cuando se convierte en propiedad intelectual (patentes, diseños, productos, programas de estudio, acervos) y ésta es cada vez más importante en la producción de mercancías y servicios sofisticados”.

Se limita, por no decir que prácticamente desaparece la libertad de investigación, al menos la que puede realizarse “oficialmente” desde y para la universidad. En otras palabras, el investigador universitario casi no tiene autonomía, porque no es posible hablar de la autonomía si el investigador como afirma Vaccarezza (2006,37) se encuentra “enclavado en este complejo sistema de dominación” en el cual “el dominio de la disciplina sobre la producción de conocimientos es eficaz aun cuando el investigador pueda eludir la dominación de la institución en cuanto al ejercicio de su libertad de investigación y enseñanza”.

La universidad confinada se ve enredada en la retórica de la calidad. Su pertinencia y estatus social se refleja en la posición que pueda obtener en los distintos rankings universitarios nacionales o internacionales. Y, para lograr insertarse en este sistema jerárquico, requiere no descuidar lo referente a la evaluación de la calidad de la educación impartida, la que se adscribe a una lógica igualmente mercantil en la cual el concepto de calidad se confunde con el de excelencia y competitividad.

Hay que señalar, sin embargo, que no todas las universidades ecuatorianas están inmersas en este modelo, pues en uso de su autonomía han establecido mecanismos de resistencia que les ha permitido no adscribirse a este modelo universitario<sup>75</sup>. Como indica Fuenmayor (2008,132), “la condición de autonomía universitaria se reduce a la que ejercen los poquísimos grupos e individuos que cultivan las prácticas universitarias”, pues el ejercicio efectivo de la autonomía en un mundo globalizado se ve cada vez más limitado por las demandas que hacen de la universidad poderes externos o internos, ajenos

---

<sup>75</sup> Entre otros se puede referenciar el conflicto entre el Ejecutivo, el Consejo de Educación Superior y la Universidad Andina en el año 2015, en el marco de la elección del Rector de la Universidad.

al ámbito universitario. Algunas universidades se han convertido en lo que Tunnermann llamó Universidad Partícipe, y que es una forma de Universidad que debe funcionar no solamente en Ecuador sino en el mundo. La Universidad Partícipe no hace referencia a un modelo único de universidad sino a un modelo plural de la misma que responde a su tiempo y espacio.

Estas universidades no existen como torres de marfil, produciendo conocimientos aislados y ajenos al entorno que les rodea. Estas universidades, afirma Muñoz (2013,9) asumen “la responsabilidad de que esos conocimientos lleguen a todos los sectores de la sociedad y de que los beneficios que ellos aportan contribuyan a mejorar las condiciones necesarias, presentes y futuras, para el logro del bienestar en general de la colectividad nacional. Es decir, es una universidad de y para la sociedad. En este sentido la Universidad no discrimina trabajar con el Estado, el mercado, la industria (a nivel local, regional o mundial) pero no se vuelve funcional a ellos.

Tomando las palabras de Ornellas (en Aboites, Gentili y Sader 2008) para la universidad, el “ejercicio cotidiano de construir el conocimiento científico desde una perspectiva crítica, latinoamericana e histórica, es lo único que puede mantener vigente la autonomía universitaria y, con ella, a la propia universidad que deberá construirse día con día vinculada al destino de nuestros pueblos”. Por ello la universidad ecuatoriana que necesitamos es una universidad que deje de ser “de papel” y sea “de pensamiento y acción”, una universidad que autoreflexione sobre su misión y sea espacio de participación, tolerancia, reflexión crítica y desarrollo del conocimiento al servicio de la humanidad, aunque esto les ocasione enfrentamientos directos o no con los poderes existentes tanto dentro como fuera de ella.

## Conclusiones

La reforma de la educación superior y la consiguiente transformación de la autonomía en autonomía responsable en el Ecuador no puede ser vista como un hecho aislado del proyecto político del gobierno de Rafael Correa, sino que fue parte de un conjunto de profundos cambios en la institucionalidad del país y del Estado.

La política implantada para reformar la educación superior por el gobierno de Rafael Correa guarda similitudes con la realizada por el gobierno de Gabriel García Moreno en el siglo XIX. Lo implantado por los dos presidentes apuntó a la transformación del Estado y de la Matriz productiva ecuatoriana. Para ello, se buscó establecer el conocimiento como valor agregado y formar recurso humano para operacionalizar su proyecto de desarrollo. La investigación técnica y tecnológica fue la base de las dos reformas, así como la creación de una universidad “emblemática” que sea símbolo de desarrollo tecnológico y modelo para las otras universidades. Por otra parte, la autonomía universitaria (aunque no establecida legalmente en el siglo XIX), se trocó de “libertad para desarrollar el conocimiento” a “responsabilidad hacia el Estado”, en función de un proyecto político, quebrantando así la noción tradicional de autonomía universitaria.

El proceso de transformación de la autonomía universitaria se insertó dentro del proceso de refundación de la patria. Esta “refundación” implicó para las universidades la “destrucción” de su pasado fuertemente relacionado al modelo neoliberal lleno de fallas, inequidades e injusticias, como indicaba el discurso gubernamental. La Constitución Política del año 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2010 debían marcar en la historia de la universidad ecuatoriana el punto de no retorno a ese ayer plagado de vicios. Vicios que, a la luz de la opinión pública, se evidenciaron no solo en el cierre de 14 universidades sino también en los resultados de evaluación de las mismas.

Durante los años 90, las universidades ecuatorianas, funcionaron dentro de un juego de poderes entre la Iglesia, la empresa, el mercado y los partidos políticos que transformaron el ejercicio de su autonomía. La creación de las universidades, principalmente particulares, en algunos casos estuvo dada no por su necesidad real sino por los intereses de grupos de poder local o nacional que buscaban perennizar su

influencia y asegurarse ingresos económicos. La autonomía universitaria fue entendida por algunos actores como “hacer y dejar hacer” por lo que se convirtió en una “excusa” para que los poderes internos (legítimos o no) mantengan el control de la universidad, con miras a la consecución de sus intereses políticos y económicos, protegidos de cualquier tipo de injerencia estatal.

La figura carismática y dominante de un líder como Rafael Correa, complementado por un discurso populista, una propuesta política de reivindicación y vivencia efectiva de los derechos para las clases desprotegidas y una propaganda oficial avasalladora permitieron la penetración del poder estatal en las universidades del país. Esto acarrió a concentrar el poder de decisión en las instituciones estatales y sus representantes en los organismos reguladores de la educación superior. Como consecuencia y a pesar de los avances logrados en educación superior entre 2007 y 2017, el conocimiento solo pudo ser creado, difundido y usado para cumplir con los objetivos estatales de desarrollo expresados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

El gobierno ecuatoriano, a partir del 2007, manejó ciertos conflictos y desacuerdos de tal manera que legitimaran, no solo la existencia de la autonomía responsable, sino también la penetración, injerencia del poder estatal en las instituciones con el único objetivo de concentrar un mayor poder. Por este motivo, se puede afirmar que, para la universidad ecuatoriana, la reforma e intrusión gubernamental no inicia ni con la expedición de la Constitución en el año 2008 ni con la Ley Orgánica de Educación Superior en el 2010, sino con el pedido por parte del CONESUP a la Asamblea Nacional de la derogatoria de la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador. Este es el momento en que la universidad ecuatoriana abre sus puertas al poder estatal y este legitima su intervención mediante un marco jurídico que conceptualiza esta intervención como autonomía responsable. Aunque la solicitud del CONESUP, fue parte de un ejercicio de autonomía, la forma en que intervino el Estado en la universidad la vulneró. Por ello, la categorización y posterior cierre de 14 universidades se convirtió, con el paso de los años, en una amenaza constante hacia la universidad y su autonomía, lo que evidenció los alcances del poder estatal en y hacia la educación superior.

A partir de 2007 el concepto de autonomía migra de su relación conceptual con la libertad a relacionarse con el concepto de responsabilidad. Para la universidad, el principio de autonomía le permite establecer sus objetivos y darse sus propias normas, pero al mismo tiempo, a través de la historia, le ha permitido luchar y librarse de las intromisiones de la Iglesia y el Estado principalmente. La autonomía responsable produce

un efecto contrario, enlaza, liga y guía el camino de la universidad a los requerimientos del poder estatal y la vuelve más vulnerable a la intrusión de otros poderes al interior de ella, los cuales, en nombre del Estado, controlan y lucran de la producción del conocimiento y violentan la autonomía interna de la universidad.

El Estado transformó legalmente el concepto de autonomía para imponer a las universidades estándares que contribuyan a “mejorar” la calidad y eficiencia de las mismas. Se establecieron indicadores de evaluación que buscaban no la transformación sino la mutación de la universidad en plazos relativamente cortos y difíciles sino también imposibles de cumplir. Se violentó la autonomía universitaria pues estos indicadores no fueron elaborados por las universidades en ejercicio de su autonomía para establecer su propio camino, sino que fueron desarrollados por las instituciones estatales sin ningún otro filtro que el marcado por su proyecto político. En respuesta, la universidad deja de ser “de garaje” para convertirse en “universidad de papel”, cumpliendo con todos los requerimientos del Estado, pero sin aportar verdaderamente al desarrollo nacional.

A pesar que los planteamientos ideológicos gubernamentales buscaban romper con las propuestas del “capital”, el proyecto estuvo ligado con la lógica neoliberal y de libre comercio impulsada por organismos multilaterales como el Banco Mundial. Se siguió la tendencia de otros países latinoamericanos iniciada con la adscripción a acuerdos regionales y la creación del Espacio Europeo Latinoamericano de Educación Superior. Se supuso que si el proyecto era bueno para implantarlo en Europa también sería bueno para América Latina. No se prestó atención a las críticas que el modelo tiene, dentro y fuera de Europa, por impulsar la mercantilización del conocimiento y se lo mantuvo ligado a la política educativa. Esto llevó a convertir a la universidad en una fábrica de profesionales, patentes, *papers*, entre otros productos académicos. El resultado ha sido rupturas, enfrentamientos y polémicas entre quienes propusieron enlazar a la universidad a esta tendencia y quienes ven la universidad como un espacio más crítico que enfatice en las particularidades culturales y de desarrollo de los países y regiones.

La regulación estatal fue utilizada por los poderes internos de la universidad para violentar la autonomía interna, creando un sistema burocrático y persecutorio que desarrolló un sistema similar al descrito por Foucault sobre el sistema penitenciario:

los procedimientos para repartir a los individuos, fijarlos y distribuirlos espacialmente, clasificarlos, obtener de ellos el máximo de tiempo y el máximo de fuerzas, educar su cuerpo, codificar su comportamiento continuo, mantenerlos en una visibilidad sin lagunas, formar en torno de ellos todo un aparato de

observación, de registro y de notaciones, constituir sobre ellos un saber que se acumula y se centraliza (Foucault: 2003, 225).

Estos procedimientos se dieron a través de sistemas de “seguridad” que limitan y controlan el ingreso y salida de los campus, biométricos que registran cada actividad de los docentes e investigadores, formatos, informes, registros y evidencias que deben ser entregados, revisados, corregidos y cambiados permanentemente y que permiten el control físico de los individuos, así como del conocimiento y las perspectivas desde las cuales este se produce al interior de las universidades.

La reforma implantada por el gobierno no convierte a la universidad en partícipe de su entorno para tomar sus problemas, analizarlos y aportar a su solución con rigurosidad científica, sino que la vuelve una universidad militante. La universidad ecuatoriana “militante” abre sus puertas y se deja invadir por el poder del Estado, para reproducir en su interior sus virtudes, defectos, ruidos y pasiones. Deja de analizar con rigurosidad su entorno para producir y reproducir lo que el Estado o quienes dicen hablar en nombre del Estado le solicitan, piden y ordenan. Por ello, las tareas científicas se reducen a la producción y reproducción de documentos.

La autonomía interna (responsable) de la universidad vulnera y limita la libertad de cátedra e investigación. La investigación ya no responde al interés del investigador, sino que los intereses y prioridades del investigador deben someterse al interés del Estado y sus voceros legítimos o no al interior de las universidades. La investigación solo es útil si responde a la planificación nacional o a la generación de ingresos para las universidades. El conocimiento e incluso los investigadores son una mercancía que se comercia a través de redes que interconectan a la Universidad, el Estado y la Empresa y se expone al “consumidor” a través de ferias y otros eventos.

La autonomía financiera de las universidades, principalmente públicas, quedó sometida a los resultados positivos que estas obtengan en las evaluaciones periódicas que realizó el Estado para verificar su calidad, eficiencia y pertinencia. Es el gobierno quién estableció las áreas prioritarias e industrias de interés (existentes o no en el país) a las que debe responder la oferta académica de las universidades para hacerse acreedoras a una mayor cantidad de recursos. A esto se añade que es el Estado, a través de la ley, el que norma los porcentajes que deben presupuestar las universidades a ciertas actividades y funciones propias de su actividad.

Los movimientos estudiantiles y gremiales de las universidades fueron acallados y dominados, por lo tanto, dejaron de hacer oír su voz o al menos no con la fuerza que deberían tener. Perdieron el protagonismo histórico que tuvieron durante años. Por tal motivo, la transformación de la autonomía a través de la política de reforma universitaria fluyó de una manera más o menos ágil, desde los organismos de control y regulación hacia las universidades, los centros de investigación y los escritorios de los docentes y de ellos hacia las aulas universitarias.

En nuestros días hay un inédito panorama de pesado silencio, que no se dio ni aún durante las dictaduras. Antes, luego de los atropellos se alzaron voces para defender a la “universidad ultrajada”. Ahora vivimos tiempos de la “universidad amordazada”. Desde luego que hay excepciones, pero son escasas. La gran mayoría de las instituciones, hasta los organismos estudiantiles, han optado por callarse. Han renunciado a la crítica. Pero, de todas maneras, las instituciones superiores tienen el imperativo de pronunciarse sobre la realidad en que viven, sobre todo cuando se supone que está en marcha una “revolución” que quiere cambiar la universidad. Y tienen también la obligación de autoevaluarse, de ejercer la crítica hacia adentro. Porque si estamos en un proceso de reforma, esa reforma no tendrá éxito si no parte de la propia experiencia y la deliberación autónoma (Ayala 2015b, 10).

Los procesos de evaluación y acreditación fueron vistos no como la oportunidad de mejorar e ir más allá en la construcción del conocimiento, sino como un proceso persecutorio y castigador. A través del proceso de evaluación, la universidad pierde su diversidad identitaria y, por ende, su autonomía; se convierte en una sola, repetida muchas veces. Paradojas de un gobierno que promovió el respeto a las diversidades, la libertad, la democracia y el respeto del otro.

La universidad ecuatoriana en el ejercicio de la autonomía responsable en el periodo comprendido entre el 2007 y 2017, respondió marginalmente a las expectativas estatales y de la sociedad, así como de sus estudiantes y docentes. La pugna por el control de la Universidad se tradujo en un crecimiento exponencial de artículos científicos de “impacto” regional y mundial, de patentes y proyectos que, salvo alguna excepción, no impactaron mayormente ni siquiera en el ámbito local.

El Ecuador requiere dejar de construir una universidad de papel y en el papel, para construir en la realidad y para la sociedad una universidad “partícipe” que sea un actor del cambio. Se requiere una institución democrática en la que su misión y visión esté trabajada en conjunto no solo entre los actores universitarios sino también con su entorno. Una universidad partícipe que no “satanice” ningún actor o institución externa a ella, sino que trabaje en conjunto con ellos para producir y difundir el conocimiento. Una

universidad cuyos objetivos no se vean reducidos a cumplir o simular cumplir con los indicadores de evaluación, sino por lograr un verdadero impacto en su entorno. Una universidad que funcione como universidad y no como una empresa, donde el talento humano sea valorado no por la cantidad de títulos que posee sino por la calidad del conocimiento que produce y transmite. Una universidad donde la producción del conocimiento no sea evidenciada en una mayor cantidad de hojas escritas sino en las transformaciones positivas que pueda hacer a su entorno.

## Bibliografía

- Aboites, Hugo. 2010. “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto Tuning de competencias”, *Cultura y representaciones sociales* 9: 122-44
- 2007. Tratado de Libre Comercio y educación superior. El caso de México, un antecedente para América Latina, *Perfiles Educativos* 118 (29). 25-53
- Aboites Hugo, Pablo Gentili, Emir Sader. 2008. *La Reforma Universitaria, Desafíos y perspectivas noventa años después*, Colección Grupos de Trabajo Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, CLACSO
- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2013 “La creación de la prosperidad y la pobreza”, “He visto el futuro y funciona, el crecimiento bajo instituciones extractivas”, en *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid, Egedsa
- Acevedo Tarazona, Álvaro. 2010. A cien años de la reforma de Córdoba, 1918-2018 La época, los acontecimientos, el legado, En: *Memorias del IV Seminario Taller Internacional Vendimia*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3928158.pdf>
- Acevedo Tarazona, Álvaro, y Gabriel David Samancá Alonso. 2011. “De la reforma de Córdoba al Cordobazo La universidad como escenario de las luchas por la democracia en Argentina, y su impacto en Colombia”, en *Memorias, Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 15: 170-95. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/viewArticle/3214/4892>
- Acharya, Amitav, 2012. Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?”, *The International Spectator* 47 (1): 3-15.
- Acosta, Alberto. 2001. *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional
- Aguerrondo, Inés. 1993. “La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación”, *OEA/ Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. La Educación* 116 (3): 561-78 [http://formaciondocente.com.mx/BibliotecaDigital/18\\_TemasEducacion/10%20La%20Calidad%20de%20la%20Educacion.pdf](http://formaciondocente.com.mx/BibliotecaDigital/18_TemasEducacion/10%20La%20Calidad%20de%20la%20Educacion.pdf)

- Aguilar, Eduardo y Audrey Zamora. 2011. *Costa Rica: competitividad global y educación superior. Resultados 2008-2010*, Ciencias Económicas 29 (1): 243-257
- Aguilar Villanueva, Luis. ed. 1992. *La hechura de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa
- Aguilera Morales, Alcira. 2016. Autonomía universitaria: asunto público de interés privado, *Revista Colombiana de Educación*, 70: 125-148
- Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *Segunda Reforma Universitaria*, Quito, Universidad Central del Ecuador
- ALCUE. 2011. Common Area of Higher Education, <www.alcue.net
- Altman, David. 2005. Democracia Directa en el Continente Americano: Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana, en: *Política y Gobierno*, 2 (12): 203-232
- Andrade, Pablo. 2015. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*, Quito, Corporación Editora Nacional,
- 2009. *La era neoliberal y el proyecto republicano*, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina “Simón Bolívar”, Quito
- 2012. *Asuntos Inconclusos: La construcción de estado bajo la Revolución Ciudadana*, Universidad Andina “Simón Bolívar” en: [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Andrade%20\[Construccion%20del%20Estado\].pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Andrade%20[Construccion%20del%20Estado].pdf)
- Andrade Andrade, Pablo y Nicholls, Esteban. *Capacidad y autoridad estatal, el caso ecuatoriano visto desde la teoría del Estado*. Pre-Textos para el Debate, No. 1 (2016): 1-27 en <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4868/1/PRET-001-2016-Andrade-Nicholls-Capacidad.pdf>
- AR Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2017. *La chispa que encendió la Reforma Universitaria: se cumple un siglo del cierre del internado del Hospital de Clínicas de la UNC*, 1ro de diciembre de 2017, en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-chispa-que-encendio-la-reforma-universitaria-se-cumple-un-siglo-del-cierre-del-internado>
- Ascolani, Adrián. 2008. Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos *Educação*, 31 (2):139-156
- Ávila, Francisco. 2013. *Historia de las Universidades* en <http://historia.dosmildiez.net/COORDINACION/wp-content/uploads/2013/09/HISTORIA-DE-LAS-UNIVERSIDADE1.pdf>, 2013

- Ayala Mora, Enrique. Derechos Humanos Agredidos, *El Comercio*, 6 de julio de 2018, en <https://www.elcomercio.com/opinion/opinion-columnistas-enriqueayalamora-derechoshumanos-agresion.html>
- 2015. *La universidad ecuatoriana entre la renovación y el Autoritarismo*, Quito, Corporación Editora Nacional
- 2015b La maldición de la Universidad silenciosa. La educación superior en el debate de los temas nacionales, *Anales. Revista de la Universidad de Cuenca* 58:9-18
- 2015c La investigación científica en las universidades ecuatorianas, en *Anales. Revista de la Universidad de Cuenca* 57: 61-72
- 2015d. *¿Por qué la Asamblea Constituyente? derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional*. Quito: La Tierra.
- *Gabriel García Moreno y la gestación del Estado Nacional en el Ecuador*, Biblioteca Virtual CLACSO en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro5/AYALA.pdf>.
- 1990. *Nueva Historia del Ecuador*, Vol. 7-10, Corporación Editora Nacional, Quito
- Banco Mundial. 2000. *La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas*. Washington DC. Corporación de Promoción Universitaria
- Barreto, Dimitri. 2015. *Momentos en la historia de la autonomía universitaria en el Ecuador*, <http://132.247.171.154,8080/bitstream/Rep-UDUAL/164/1/Momentos%20en%20la%20historia%20de%20la%20autonom%C3%ADa%20universitaria%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- 2015b. La autonomía universitaria en el Ecuador, *Anales de la Universidad Central del Ecuador*, 1 (373): 237-60 <https://doi.org/10.29166/anales.v1i373.1352>
- BBC Mundo, Ecuador: polémica por ley de educación, 8 de octubre de 2009, en [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/10/091008\\_1822\\_ecuador\\_educacion\\_mf](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091008_1822_ecuador_educacion_mf)
- Beraza Garmendia, José María y Arturo Rodríguez Castellanos. 2007. La Evolución de la Misión de la Universidad, *Revista de Dirección y Administración de Empresas*. (14): 25-56
- Bermann, Gregorio. 1946. *Juventud de América, Sentido Histórico de los Movimientos Estudiantiles*, Cuadernos Americanos, México

- Borón, Atilio. 2009. *Socialismo Siglo XXI, ¿Hay Vida después del Neoliberalismo?*, Buenos Aires, Monte Ávila editores,
- Bordieu, Pierre. 2008. *Homo Academicus*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires
- Breilh, Jaime. 2016. *La Universidad que pensamos, Reflexiones críticas y mirada al futuro Universidad de excelencia, autónoma, de equidad, responsable, latinoamericanista y abierta a la innovación*, Universidad Andina “Simón Bolívar”,  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5791/1/Breilh%2C%20J-CON-259-La%20universidad.pdf>
- Brunner, José Joaquín. 2008. “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”, *Revista de Educación*, número extraordinario. 119-145, en [http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008_06.pdf)
- 2007. *Universidad y Sociedad en América Latina*, Veracruz, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones en Educación
- Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel. 2007 *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales
- Buchbinder, Pablo. 2006. *La Universidad: breve introducción a su evolución histórica*, Universidad Nacional del Litoral, UNL virtual, Santa Fe, [http://www.unlvirtual.edu.ar/wp-content/recursos/La\\_universidad\\_breve\\_evolucion\\_historica.pdf](http://www.unlvirtual.edu.ar/wp-content/recursos/La_universidad_breve_evolucion_historica.pdf)
- Bugarín Olvera, René. 2009. “Educación superior en América Latina y el Proceso de Bolonia: Alcances y Desafíos”, *REMO* (6) 16: 50-8
- Caamaño, Víctor. 2010. *La Autonomía Universitaria a Debate, Una Visión desde América Latina*, Jalisco, Editorial Universitaria
- Cadena, Byron. 2016. “Los Retos de la Universidad Ecuatoriana ante la Sociedad del Conocimiento”, *Revista de Ciencias Sociales*, en <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/01/retos.html>
- Calzadilla, Ramón. 2002. “Ética y autonomía universitaria” *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, 3 (2): 1-14
- Campos, Ivette. 1996. *La autonomía universitaria expresión de múltiples contradicciones*, San José, Universidad de Costa Rica
- Carcelén, Tatiana, *LOES: aprobada por una mayoría pegada con babas*, 17 de agosto de 2010, en: <https://www.voltairenet.org/article166743.html>

- Cardozo Gutiérrez, Luis. 2016. "El estrés en el profesorado". *Revista de Psicología*, 15: 75-98 [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2223-30322016000100006](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2223-30322016000100006)
- Carvajal, Iván. 2016. *Universidad, Sentido y Crítica*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- 2013. Tecnocracia y Democracia en el Ocaso de la Universidad Ecuatoriana, en Ecuador *Debate* N° 90, Quito, Centro Andino de Acción Popular,
- Castillo y otros. 2014." La gestión de la triple hélice: fortaleciendo las relaciones entre la universidad, empresa, gobierno". *Multiciencias*, 14 (4), 438 - 46
- Chang, Ha-Joon. 2009. *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Madrid, Intermón Oxfam
- Chang, Helene. 2010. "El Modelo de la Triple Hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa", *Revista Nacional de Administración*, 1 (1): 85-94  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044042.pdf>
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES. 2013 *Suspendida por falta de calidad, El cierre de catorce universidades en Ecuador*, Quito
- Consejo Nacional Electoral. 2009. *Concurso de CES y CEAACES en etapa de valoración de méritos*, en: <http://cne.gob.ec/es/component/content/article/45-procesos-electorales/consultas-populares/822-organizacion-interna>
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), Unesco / Iesalc. 2003. *Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en Ecuador*. Quito
- Cordera Campos, Rafael; Rocío Santamaría Ambriz. 2008. "Internacionalización, autonomía y calidad de la educación superior: Elementos para la integración de América Latina y el Caribe", *Universidades*, (37): 69-76
- Correa Arias, César. 2010. "Acceso y Permanencia en una Educación de Calidad, Calidad Educativa en Educación Superior. Usos del reconocimiento social como ideología en los académicos universitarios en México", *Congreso Iberoamericano de Educación*, Metas 2021, Buenos Aires
- Dávalos, Pablo comp. 2005. *Pueblos Indígenas, Estado y democracia Buenos Aires* CLACSO

- De Lombaerde, Philippe y Fredrik Söderbaum. 2013. *Regionalism*, SAGE Publications Ltd, Great Britain, Dorset Press
- Del Mazo, Gabriel. 1968 *La Reforma Universitaria, Tomo II, Propagación Americana*, Universidad Mayor San Marcos de Lima
- 1957. *Síntesis explicativa del Movimiento Argentino y Americano de la Reforma Universitaria*, La Plata, Talleres Gráficos A. Domínguez e Hijo
- De Micheli, Alfredo, 2003, De academias y académicos. Bosquejo histórico, Historia y Filosofía de la Medicina Gac Méd Méx Vol.139 No. 3, recuperado de <https://www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2003/gm0331.pdf>
- De Wit, Hans et. al. 2005. *Educación Superior en América Latina, La Dimensión Internacional*, Washington, Banco Mundial
- Diario Expreso, “La Calidad no se da por decreto ni reglamento”, 29 de agosto de 2012
- Díaz Barriga, A. 1996. “Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco”. *Momento Económico*. 2-7
- Didriksson, Axel. 2014. “La Universidad en la Sociedad del Conocimiento: Hacia un Modelo de Producción y Transferencia de Conocimientos y Aprendizajes” *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* 19 (3): 549-59
- Dieterich Steffan, Heinz. 1996. *El Socialismo del Siglo XXI*, <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>
- Díez Gutiérrez, Enrique Javier. 2011. “La macdonalización de la educación superior”, *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado* 25: 59-76
- 2009. *El capitalismo académico y el plan Bolonia*, León, Universidad de León
- 2009b. *Bolonia: ¿racionalización de la educación universitaria o modelo neoliberal?* [info:eu-repo/semantics/openAccess](http://info.eu-repo/semantics/openAccess)
- Domínguez Alfonso, Rocío. 2009. *La sociedad del conocimiento y los nuevos retos educativos* 8: 1-19  
<http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/numero8/Articulos/Formato/articulo9.pdf>
- EC. 1830. *Constitución* [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1830.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf)
- EC. 1835. *Constitución Política* Decreto Legislativo 000, Registro Auténtico 1835 de 13 de agosto [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1835.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1835.pdf)

- EC. 1836 *Decreto Orgánico De La Enseñanza Pública*.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9354>
- EC. 1843. *Constitución* [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1843.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1843.pdf)
- EC. 1851. *Constitución*, 25 de febrero [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1851.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1851.pdf)
- EC. 1852. *Constitución*, 6 de septiembre [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1852.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1852.pdf)
- EC. 1861. *Constitución*, 10 de abril 1861 [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1861.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1861.pdf)
- EC 1861 *Mensaje del Gobierno Provisorio ante la Convención Nacional*, Quito, Imprenta de los huérfanos de Valencia
- EC. 1864. *Ley Orgánica de Instrucción Pública*, Periódico Oficial El Nacional, Número 140 del 2 de enero de 1864
- EC. 1869. *Decreto declarando disuelta la Universidad*, Periódico Oficial el Nacional Número 357 17 de febrero
- EC 1869 Convención Nacional, *Decreto de Creación de la Escuela Politécnica Nacional*, 27 de agosto
- EC. 1869. *Constitución*, 11 de agosto [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1869.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1869.pdf)
- EC. 1878. *Ley de Instrucción Pública* Imprenta Nacional, Quito, 1879
- EC. 1878. *Constitución* 6 de abril [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1878.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1878.pdf)
- EC. 1884 *Constitución*, 13 de febrero [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1884.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf)
- EC. 1890 *Ley de Instrucción Pública*, Imprenta del Gobierno, 1892
- EC. 1891. *Ley de Instrucción Pública*, Imprenta del Gobierno, Quito
- EC. 1892. *Ley de Instrucción Pública*
- EC. 1897 *Constitución*, 14 de enero  
[https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion\\_1897.pdf](https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1897.pdf)
- EC. 1900. *Ley de Instrucción Pública*, Artículo 24, Decreto Legislativo, 18 de octubre, Imprenta Nacional, Quito, 1901
- EC. 1906 *Constitución*, 23 de diciembre [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1906.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1906.pdf)

- EC. 1907. *Ley Orgánica de Instrucción Pública*, Imprenta Nacional, Quito
- EC. 1912. *Ley de Instrucción Pública*, Decreto Legislativo, 21 de octubre, Imprenta y Encuadernación Nacionales, Quito
- EC. 1925. *Decreto sobre la Enseñanza Superior*, Número 81, 17 de octubre
- EC. 1928 *Constitución de 1929*. 26 de marzo [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1928.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1928.pdf)
- EC 1937. Modus Vivendi que restablece relaciones entre Ecuador y la Santa Sede, Decreto Supremo 46 Registro Oficial 30 14 de septiembre
- EC. 1945 *Constitución de 1945*, 6 de marzo [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1945.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf)
- EC. 1946 *Constitución de 1946* [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1946.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1946.pdf)
- EC. 1964. *Ley Orgánica de Educación Superior*, N° 216, Año I, 31 de marzo
- EC. 1965. *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial N° 411, Año II, 8 de enero
- EC. 1966. *Ley de Educación Superior*, Registro Oficial N° 48, año I, 6 de junio
- EC. 1967 *Constitución de 1967*, 25 de mayo [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1967.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1967.pdf)
- EC. 1971. *Ley de Educación Superior* Registro Oficial N° 136, Año I, 7 de enero
- EC. 1982. *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*, Registro Oficial 243, 14 de mayo
- EC.1979. *Constitución Política del Año 1979*. Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800, 27 de marzo [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1978.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf)
- EC. 1994, *Decreto Ejecutivo N°1603*, Registro Oficial N° 413, 5 de abril
- EC. 1998 *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, 11 de agosto [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo15.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf)
- EC. 2000 *Ley Orgánica de Educación Superior*, Registro Oficial 77 15 de mayo
- EC 2007 Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*
- EC 2008 *Constitución Política del Ecuador*, Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 20 de octubre

EC. 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre.

EC. 2010 *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Ley 0 Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre

EC. 2011 *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado* Ley 0 Registro Oficial Suplemento 555 de 13 de octubre

EC Asamblea Constituyente 2008, Acta 93, 22 de julio

EC Asamblea Nacional 2010, Acta 46, 22 de junio

----- 2010, Acta 46b, 29 de junio

----- 2010, Acta 46c, 13 de julio

----- 2010, Acta 46d, 20 de julio

----- 2010, Acta 46e, 20 de agosto

----- 2010, Acta 59 del 27 de septiembre

----- 2009, Acta 15, 12 de noviembre

----- 2009, Acta 15<sup>a</sup>, 15 de noviembre

EC Cámara de Representantes 1981 Acta 40, 8 de abril

----- 1981 Acta 41, 9 de abril

----- 1982 Acta 26, 24 de marzo

----- 1982 Acta 27, 31 de marzo

----- 1982 Acta 28, 1ro de abril

----- 1982 Acta 29, 15 de abril

----- 1982 Acta 30, 21 de abril

----- 1982 Acta 31, 22 de abril

----- 1982 Acta 33, 29 de abril

----- 1982 Acta 34, 3 de mayo

----- 1982 Acta 35, 4 de mayo

EC Congreso Nacional 1999, Acta 162, 2 de diciembre

----- 1999, Acta 164, 8 de diciembre

----- 1999, Acta 167, 15 de diciembre

----- 1999, Acta 169, 16 de diciembre

----- 1999, Acta 170, 21 de diciembre

----- 1999, Acta 170-b, 22 de diciembre

----- 1999, Acta 59, 2 de febrero

----- 1999, Acta 60, 3 de febrero

- 1999, *Acta 61*, 4 de febrero
- EC Consejo de Educación Superior 2012 *Informe de Rendición de Cuentas*
- 2013, *Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior*
- EC Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981, *Leyes y Reglamentos*
- EC Consejo Nacional de Educación Superior, Of. No. 329 - CONESUP-PR, Pedido de Cierre Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador, 13 de mayo de 2008
- *Informe de la Situación Académica y Jurídica de las Universidades y Escuelas Politécnicas, en cumplimiento del Mandato Constituyente 14*, 2009, Quito
- EC Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA). 2009 *Informe Mandato 14*, Quito
- EC Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), Unesco / Iesalc. 2003. *Guía de Auto Evaluación Con Fines de Acreditación para las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Quito
- EC Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior 2011 *Rendición de Cuentas 2011-2012*
- *Modelo General para la Evaluación de Carreras con Fines de Acreditación*, 2011
- EC Escuela Politécnica del Chimborazo, *Extensión de Morona Santiago de la ESPOCH inauguró sus instalaciones remodeladas*, Accedido 3 de enero de 2019, <https://www.esPOCH.edu.ec/index.php/component/k2/item/1894-extensi%C3%B3n-de-morona-santiago-de-la-esPOCH-inaugur%C3%B3-sus-instalaciones-remodeladas.html>
- EC Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables 2015 *Resumen del Proyecto Yachay*, marzo
- EC IKIAM, *¿Por qué estudiar en IKIAM?*, Accedido el 11 de diciembre de 2018 <https://www.ikiam.edu.ec/porque-ikiam.html#1>
- EC. Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, (SENESCYT) *Organizaciones juveniles de Zamora impulsaron encuentro de educación superior*, accedido, 12 de enero de 2019, en <https://www.fomentoacademico.gob.ec/organizaciones-juveniles-de-zamora-impulsaron-encuentro-de-educacion-superior/>
- 2016 *Informe de Rendición de Cuentas*

- EC, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, SENACYT. 1996. *Políticas de la Ciencias y la Tecnología, I Plan Nacional de Investigación Científica y Tecnológica*
- EC. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2012. *Transformación de la Matriz Productiva Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*
- 2010. *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, Colección Debates N° 1, Quito
- 2007. *Plan Nacional de Desarrollo* Quito
- *Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010*, Quito
- *Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013*, Quito
- *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, Quito.
- EC. Vicepresidencia de la República, Estrategia para el cambio de la Matriz Productiva, Quito, marzo 2015
- EC Universidad de Quito 1858 *Informe del Rector de la Universidad de Quito Dr. Gabriel García Moreno al Ministro de Instrucción Pública*, 23 de junio
- EC 1949 *Universidad Central del Ecuador 1586-1949*, Imprenta de la Universidad Central del Ecuador
- Ecuador Inmediato. *Ex rector de universidad Cooperativa de Colombia "trató de tejer red para cooptar sistema judicial"*, dice Augusto Espinosa, 5 de mayo de 2011, en:  
[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=149015](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=149015)
- *Para Jorge Escala, Ley de Educación Superior "acaba con la autonomía universitaria"*, 17 de mayo de 2010, en:  
[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=126700&umt=para\\_jorge\\_escalas\\_ley\\_educacion\\_superior\\_acaba\\_con\\_autonomia\\_universitaria](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=126700&umt=para_jorge_escalas_ley_educacion_superior_acaba_con_autonomia_universitaria)
- CONEA: *26 universidades no son aptas para educar y se pide que se revise su situación*, 10 de noviembre de 2009, en  
[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=116406](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=116406)
- *CONEA tendrá 90 días más para presentar informe técnico sobre el nivel de desempeño de establecimientos de educación superior*, 29 de mayo de 2009,

[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=105337&umt=conea\\_tendra\\_90\\_dias\\_mas\\_para\\_presentar\\_informe\\_tecnico\\_sobre\\_nivel\\_desempeno\\_establecimientos\\_educacion\\_superior](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=105337&umt=conea_tendra_90_dias_mas_para_presentar_informe_tecnico_sobre_nivel_desempeno_establecimientos_educacion_superior)

----- *Conformada Comisión que investigará a la Universidad Cooperativa de Colombia*, 28 de febrero de 2005, en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=9826](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=9826)

----- *Universidad Cooperativa de Colombia no otorga títulos reconocidos*, 17 de febrero de 2005, en [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=9271&umt=%20Universidad%20Cooperativa%20de%20Colombia%20no%20otorga%20t%EDtulos%20reconocidos&rdquo;](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=9271&umt=%20Universidad%20Cooperativa%20de%20Colombia%20no%20otorga%20t%EDtulos%20reconocidos&rdquo;)).

Ecuador Universitario, *El Proyecto Ciudad del Conocimiento Yachay*, 8 de mayo de 2015, en: <https://ecuadoruniversitario.com/opinion/el-proyecto-ciudad-del-conocimiento-yachay/>

----- *El Mandato 14 y las universidades del grupo «E»*, 9 de enero de 2012

Egred, José. 2010. “El primer día de clases en la Escuela Politécnica Nacional”, *Informativo Politécnico* 20(63): 17-8

El Comercio. *Una bomba explotó junto al Rectorado de la Universidad de Guayaquil*, 22 de agosto de 2019, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/bomba-explosion-rectorado-universidad-guayaquil.html#:~:text=La%20detonaci%C3%B3n%20se%20report%C3%B3%20a,del%20%C3%A1rea%20de%20la%20explosi%C3%B3n>.

---- *César Montaña ejercerá rectorado de la Universidad Andina desde el 7 de mayo*, 24 de abril de 2018, en <https://www.elcomercio.com/actualidad/cesarmontano-rectorado-universidad-andina-sentencia.html>

----- *Enrique Ayala Mora: El informe sobre Derechos Humanos no es un panfleto de oposiciones*, 18 de mayo de 2012

El Imparcial. *Incidentes en marcha de universitarios por veto a Ley de Educación Superior*, 8 de septiembre de 2010, en: <http://www.pasajedelasnieves.blogspot.com/2010/09/incidentes-en-marcha-de-universitarios.html?m=0>

El Telégrafo, *Ludeña: “Yachay Tech tiene aspectos positivos, pese a precariedad”* 17 de noviembre de

2018en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/eduardoluduenayachaytech-ciudad-conocimiento>

El Tiempo, *Escala: Votos logrados fraudulentamente*, 5 de agosto de 2010, en: [https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/escala-votos-logrados-fraudulentamente?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=fb16a1446ea9e94e384f3a3659f8870d7094ed3c-1586719790-0-AbyJ6wJgHdmS5DizBbI3zk1qrTiDuVJHemjr550T8JPNo8iVVA Ybw6FXiAWVEaBkjFqJ5DpSNKoloedCfb4xhBVdRvq0-BxasRoDdWoOurnGSNM13aVoX5rB-Q97SEx4zt0bqnNKnw1-Le1p-b8pHCe\\_bdyCfPaBTOk1G6KoW7IeBpB17sRci-qk0PesFzWBRUdX0YnWzn9ArsdqoHBPC9qnKQcLrzgMABa7UBqvAtTqLTaqOOmQwMo\\_mSY47DiRBJO9WN7eqALmQwC7ETUIWWUbgk6pMOfmga-wapIyBe0P8XabNv8E-r7vbFpIVR9-UGwqjW0dyokgh5YJeBmdgQ8ViSHRfBUBMp3goXjpGpiA](https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/escala-votos-logrados-fraudulentamente?__cf_chl_jschl_tk__=fb16a1446ea9e94e384f3a3659f8870d7094ed3c-1586719790-0-AbyJ6wJgHdmS5DizBbI3zk1qrTiDuVJHemjr550T8JPNo8iVVA Ybw6FXiAWVEaBkjFqJ5DpSNKoloedCfb4xhBVdRvq0-BxasRoDdWoOurnGSNM13aVoX5rB-Q97SEx4zt0bqnNKnw1-Le1p-b8pHCe_bdyCfPaBTOk1G6KoW7IeBpB17sRci-qk0PesFzWBRUdX0YnWzn9ArsdqoHBPC9qnKQcLrzgMABa7UBqvAtTqLTaqOOmQwMo_mSY47DiRBJO9WN7eqALmQwC7ETUIWWUbgk6pMOfmga-wapIyBe0P8XabNv8E-r7vbFpIVR9-UGwqjW0dyokgh5YJeBmdgQ8ViSHRfBUBMp3goXjpGpiA)

El Universo. *Cinco entidades estatales, bajo la vigilia de René Ramírez*, 18 de septiembre de 2011, en: <https://www.eluniverso.com/2011/09/18/1/1355/cinco-entidades-estatales-vigilia-rene-ramirez.html>

----- *Segundo debate de Ley de Educación Superior moviliza a universitarios*, 22 de junio de 2010, en: <https://www.eluniverso.com/2010/06/22/1/1355/segundo-debate-ley-educacion-superior-moviliza-universitarios.html>

----- *Senplades defiende su proyecto de Ley de Educación Superior*, 15 de julio de 2009, en <https://www.eluniverso.com/2009/07/15/1/1447/senplades-defiende-proyecto-ley-educacion-superior.html>

----- *Carlos Cedeño: “Senplades no tomó ideas de universidades en proyecto”*, 23 de julio de 2009

----- *Universidades con baja nota rechazan informe del Conea*, 12 de noviembre de 2009

Enríquez, Jorge. 2012. *Universidad Alfredo Pérez Guerrero, La Verdad*, Quito

Espacio Europeo de Educación Superior, *Desarrollo cronológico*, accedido 25 de enero de 2016 <http://www.eees.es/es/ees-desarrollo-cronologico>

Espinoza Oscar y Luis Eduardo González. 2016. El Impacto del Acuerdo de Bolonia en el Sistema de Educación Superior en Chile, *Revista Internacional Educación Superior Campinas* 2 (1):89-117 <http://ojs.fe.unicamp.br/ged/RIESup>

- Estermann, Josef y Manuel Tavares. 2015. Hacia una interversidad de saberes: Universidad e interculturalidad, *Revista Lusófona de Educação*, 31, 65-83
- Etzkowitz Henry, Loet Leydesdorff. 2000. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations, *Research Policy* 29: 109–23 en <http://www.uni-klu.ac.at/wiho/downloads/Etzk.pdf>
- Evans, Peter. 1996. “El Estado como problema o como solución” en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140): 529-62
- Faz Govea. *La autonomía como valor universitario*, <http://web.uaemex.mx/identidad/docs/AUTONOMIA.pdf>
- Ferreira, Marte et. al. 2017. *El Momento Decisivo, La Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Grupo Banco Mundial, Washington
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y Castigar*, Buenos Aires: Siglo XXI
- Foray, Dominique, ed. 2002, “La sociedad del conocimiento”, *Revista internacional de ciencias sociales*, 171 <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/171-fulltext171spa.pdf>
- Fuenmayor, Ramsés. 2008. “La Imposibilidad Actual de la Autonomía Universitaria”, *Educere Foro universitario* (12) 40: 127-32.
- Gacel-Avila, Joceline. 2010 “Impacto del proceso de Bolonia en la educación superior de América Latina”, *Revista de Universidad y sociedad del Conocimiento*, 8 (2): 123-34
- Garay Sánchez, Adrián de. 2008. “Los Acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”, *Universidades*, 37: 17-36
- García Álvarez, Santiago. *Sumak kawsay y Estado Plurinacional, Economía y buen vivir*, [http://base.socioeco.org/docs/la-econom\\_c3\\_ada-del-sumak-kawsay-o-buen-vivir.pdf](http://base.socioeco.org/docs/la-econom_c3_ada-del-sumak-kawsay-o-buen-vivir.pdf)
- García de Enterría, Eduardo. 1988. La autonomía universitaria, Ponencia presentada en el Simposio internacional celebrado en Bolonia en conmemoración del IX Centenario de su Universidad, 15-16 de noviembre
- García de Paredes, Gustavo. 2008. En defensa de la autonomía universitaria *Universidades*, 36: 47-54

- Gazzola, Ana, et. al. 2008. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Ministerio de Educación Superior (Venezuela), Asociación Colombiana de Universidades, Caracas <http://unescoeducacionsuperior.uprrp.edu/wp-content/uploads/2011/11/Tendencias-de-la-Educaci%C3%B3n-Superior-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Gentili Pablo y otros comp. 2009. *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO
- Gill, Stephen ed. 2015. *Critical perspectives on the crisis of Global Governance* New York: Palgrave Macmillan
- Giménez Duarte Francisco Javier. 2016. “Distintas acepciones de la autonomía universitaria: una aproximación a los casos de Paraguay y Argentina”, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9: 27-38
- González de la Fe, Teresa. 2009. “El Modelo de Triple Hélice de Relaciones Universidad, Industria y Gobierno: Un Análisis Crítico”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 738: 739-755 doi: 10.3989/arbor.2009.738n1049
- González Cardona, Diego. 2016. *La universidad investigadora y el capitalismo académico*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- González, Hugo. 1979. *La participación del pueblo de Quito en la llamada “Guerra de los cuatro reales”*, <http://archivoqhistorico.quito.gob.ec/index.php/component/phocadownload/category/3-investigaciones?download=7:la-guerra-de-los-cuatro-reales>
- González, Jorge. 2007. “Internacionalización De La Educación Superior” *Universidades*, 33: 3-10
- González Pérez Luis Raúl, Enrique Guadarrama. 2009. *Autonomía Universitaria y Universidad Pública, El Autogobierno Universitario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México
- Go Raymi., *Yachay "Ciudad del Conocimiento"*. Accedido el 12 de noviembre de 2018 <https://www.goraymi.com/es-ec/san-miguel-de-urcuqui/yachay-ciudad-del-conocimiento-af87967a6>
- Guadarrama González, Pablo. 2004. “Hostos y el Positivismo sui Generis Latinoamericano” *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 6 (6): 209-34
- Guber, Rosana. 2011. *La etnografía: Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires. Siglo Veintiuno

- Guillaumin, Arturo. 2004. "Una mirada compleja para entender transformar la universidad pública mexicana, Reseña del libro: La universidad de papel. Ensayos sobre educación superior", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (1): 1-10 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no1/contenido-guillaumin.html>
- Hernández, Pedro. 2012. *El pensamiento educativo de Aristóteles*, <http://coebioetica.salud-oaxaca.gob.mx/biblioteca/libros/ceboax-0227.pdf>
- Ibarra Colado, Eduardo. 2002. Capitalismo Académico y Globalización: La Universidad reinventada, *Revista de la Educación superior* 31 (122): 1059-1067 <http://www.cedes.unicamp.br>
- Instituto Internacional para la Educación superior en América Latina y el Caribe. 2010. "Las transformaciones de la Educación superior en América: Identidades en construcción", *Revista de Educación superior y Sociedad*, UNESCO
- Instituto de investigación y debate de gobernanza. 2009. *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores Hacia la redacción de una nueva Constitución* <http://www.institut-gouvernance.org/es/synthese/fiche-synthese-20.html>
- Jaramillo, Juan Pablo. 2014. Perspectiva Económica del Ecuador, La Matriz Productiva 2014, *Perspectiva*, Universidad de los Hemisferios, 4: 9-12
- Jiménez Ortiz, María del Carmen. 2011. "El discurso mundial de modernización educativa: evaluación de la calidad y reforma de las universidades latinoamericanas". *Espacio Abierto* 20: 219-38 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12218869001>
- Kandel, Victoria. 2010. Gobierno universitario y participación estudiantil. Consideraciones sobre el cogobierno y la democracia en la universidad pública, *Propuesta Educativa* 34 (2): 97-103
- Kattel, Rainer, "Small States, Innovation and Techno-Economics paradigms". 2011., en Drechsler, Wolfgang, Reiner Kattel and Eric S. Reinert, *Techno.Economics paradigms, Essays in Honor of Carlota Pérez*, Londres y Nueva York, Anthem Press
- Katz, Claudio. 2014 *¿Qué es el Neo-Desarrollismo? Una Visión Crítica*. México DF, Universidad Autónoma de México
- Koppel Eduardo. 2015. "La Evaluación, Acreditación y Categorización Universitaria en el Ecuador", *Anales, Revista de la Universidad de Cuenca*, (57): 33-39
- Kramer, Samuel. 1985. *La historia empieza en Sumer*, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A.

- Kruger, Karsten. 2006. "El concepto de Sociedad del Conocimiento", *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 11(683): 1-14
- Laguado Arturo Claudio. 2013. "Desarrollismo Y Neodesarrollismo. Un Análisis Político", *Revista Aportes*, 30: 69-85  
<http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/06%2020Arturo%20Claudio%20Laguado%20Duca%20-%20Desarrollismo%20y%20neodesarrollismo.pdf>
- La Hora, *Debatén posible reapertura de la ESPEA*, 15 de octubre de 2017  
 ----- 25 de abril de 1907, 28 de abril de 2007
- Larreáteguí, Carlos, 2012. "La depuración universitaria", *El Comercio*, 18 de abril de 2012, en [https://www.elcomercio.com/app\\_public.php/opinion/depuracion-universitaria.html](https://www.elcomercio.com/app_public.php/opinion/depuracion-universitaria.html)
- Latorre, Eduardo. 1984 "El Museum de Alejandría: Primera Universidad en el mundo", *Comunicación y medios* 4: 29-40, doi:10.5354/0719-1529.2011.14921
- Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics of Development*, Cambridge, U.K: Polity press  
 ----- 2006. *From Drivers of Change to the Politics of Development: Refining the Analytical Framework to understand the politics of the places where we work*, University of York, <http://www.gsdr.org/docs/open/doc104.pdf>
- Lenhardt Gero. 2008. *La Universidad Europea entre el Estado y el Mercado, Seminario Políticas de Educación Superior: explorando horizontes, riesgos y posibilidades*, Santiago de Chile
- Leydesdorff, Loet. 2012. *The Triple Helix of University-Industry-Government Relation*, University of Amsterdam, <https://www.leydesdorff.net/th12/th12.pdf>
- León-Portilla, Miguel. 2006. Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria, *Revista de la Universidad de México*, 30: 5-11
- López Millán, Fernando. 2018. "Los retos de la educación universitaria en el Ecuador", *Plan V*, <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/retos-la-educacion-universitaria-el-ecuador>
- Lorca, Javier. 2002 La educación como mercancía, *Página 12*, s/p, en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-11170-2002-10-14.html>
- Lozano, Luis. 2008. ¿Qué es calidad total?, *Revista Médica Herediana* 9 (1): 28-34, [//doi.org/10.20453/rmh.v9i1.566](http://doi.org/10.20453/rmh.v9i1.566)
- Lucena Samoral, Manuel. *Una Universidad Mayor que nunca tuvo estatutos: Santo Tomás de Quito. Funcionó con unas constituciones provisionales sin aprobación*

- real y afrontó tres reformas estatutarias que jamás entraron en vigor*, Universidad de Alcalá de Henares, <https://core.ac.uk/download/pdf/58906230.pdf>
- Lucio, Paredes, Pablo. 2009 *Educación: El poder estatal omnipresente...para uniformizar hacia abajo!*, Instituto de Economía Universidad San Francisco de Quito, en [www.usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/.../polemika002\\_008\\_articulo004.pdf](http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/.../polemika002_008_articulo004.pdf)
- Luna, Milton. 2014. *Las Políticas Educativas en el Ecuador, 1950-2010, Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a distancia, Madrid
- Maldonado, Carlos. 2016. “El capitalismo académico: las universidades como entidades del mercado y mercadeo” *El Mundo de las Ideas y los Ideales Revista Latinoamericana De Ensayo*, <https://critica.cl/educacion/el-capitalismo-academico-las-universidades-como-entidades-del-mercado-y-mercadeo>
- Malo, Hernán, comp. *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*, Quito, Corporación Editora Nacional
- Mann, Michael. 1997. *Las fuentes del poder social I*, Madrid Alianza Editorial
- 1997b *Las Fuentes del poder social II*, Madrid Alianza Editorial
- 2006. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5: 1-43
- Marías, Julián. 1952. “La universidad, una realidad problemática”, *Revista de Educación*, Lima, 131-141 <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/1952/195205/1952re05universidad.pdf?documentId=0901e72b81ee08a7>
- Marsiske Schulte, Renate. 2004. “Historia de la autonomía universitaria en América Latina”, *Perfiles Educativos*, 26 (106): 160-67
- Mazduca Sebastian. 2012. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado, *Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile* 32 (3): 545-60
- Medina, Efraín. 2004. “Autonomía: valor fundamental de la institucionalidad universitaria”, *Perfiles Educativos* (26) 106: 168-172
- Medina, José. 1967. *Filosofía, Educación y Desarrollo*, México, Siglo XXI
- Ministerio Coordinador de la Política Económica del Ecuador. 2013. *El Desarrollo Económico del Ecuador*, Estudio Realizado por la Secretaria de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Quito

- Minteguiaga, Analía, Prieto, Carlos, 2013, Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana, en: <https://rebellion.org/los-actores-del-cambio-en-la-reinencion-de-la-universidad-ecuatoriana/>
- Mollis, Marcela. 2012. *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* Consejo Latinoamericano de las Ciencias sociales, <http://www.belgranounr.com.ar/blog/wp-content/uploads/2012/01/Universidades-por-Marcela-mollis.pdf>)
- 2014. “Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa”, *Revista de Educación Superior* 169: 25-45 <https://doi.org/10.1016/j.resu.2014.01.001>
- Montero Curiel, Marisa. 2010. “El Proceso de Bolonia y las nuevas competencias”, *Tejuelo* 9: 19-37.
- Moncada Fonseca, Manuel. 2009. *El utillaje del mundo académico, Bolonia y América Latina*, Rebelión, en [www.rebellion.org/noticia.php?id=84092](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=84092)
- Moncada Salvador Jesús. 2008. “La Universidad: Un acercamiento histórico-filosófico”, *Revista Ideas y Valores* 137: 131-148
- Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre las Naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano
- Muñoz, Luis, “Autonomía Universitaria Hoy: Anotaciones para la Discusión”, *Revista Humanidades*, 3: 1-19
- Navascues Palacio, Pedro et. al. 2008. *Ars Mechanicae*, Ingeniería Medieval en España, Gobierno de España, Ministerio de Fomento
- Neave, Guy. 1998. *Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*, Paris, Asociación Internacional de Universidades
- Núñez, Jorge. 2017. *Educación superior, ciencia, tecnología y Agenda 2030*, México UDUAL
- 1999. “Inicios De La Educación Pública en el Ecuador”, *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, 13: 3-24
- Ocampo, José Antonio. 2002. *Globalización y Desarrollo*, CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf)
- Ogaz, Leonardo. 2015. *Todo el Poder a Velasco, La Insurrección del 28 de Mayo de 1944*, Quito, Abya Yala

- Olvera, Luis, Piña, Hiram, Maldonado Asael. 2009. "La universidad pública: autonomía y democracia", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* 51: 301-21
- OMC. 1995. *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Acuerdo de la Ronda Uruguay. en: [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_01_s.htm)
- Ordoñez, Luis Aurelio y Boris Salazar. 2013. "La autonomía universitaria y la reforma a la educación superior", *Tendencias revista de la Facultad de ciencias Económicas y administrativas de la Universidad de Nariño*, 1: 160-86
- Ornelas Delgado, Jaime. 2009. "Neoliberalismo y Capitalismo Académico", en *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*, Argentina, CLACSO
- Ospina, Pablo. 2009. *El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras, Comité Ecuménico de Proyectos*, Quito
- Pavón Romero Armando y Clara Inés Ramírez. 2010. *La autonomía universitaria, una historia de siglos*, IISUE 1 (1): 157-61 <http://ries.universia.net>
- Pacheco, Lucas, coord. 2015, *La Primera Evaluación de la Universidad Ecuatoriana*, Quito, Consejo de Educación Superior
- 2011. *Historia de la Universidad en el Ecuador, sus principales hitos*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- Paladines Escudero, Carlos. 1996. *Pensamiento pedagógico Ilustrado*, Quito, Universidad Politécnica Salesiana
- Pareja Francisco. coord., 1986, *La Educación Superior en el Ecuador*, Caracas, UNESCO.
- Pazos Padilla, Rina. 2015. *Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano*, Tesis de maestría, Universidad Andina "Simón Bolívar" Quito
- Pérez Guerrero, Alfredo. 1974. *La Universidad Ultrajada*, Editorial Universitaria, Quito
- 1954. *La Universidad y la Patria*, Quito, Editorial Universitaria
- Pérez, Carlota. 1986. Las nuevas tecnologías: Una Visión de Conjunto, en: *La Tercera Revolución Industrial, Impactos Internacionales del Actual viraje Tecnológico*: 43-89
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time History, Institutions, and Social Analysis*, New Jersey, Princeton University Press
- Pólit, Manuel María comp. 1888. *Escritos y discursos de Gabriel García Moreno*, Quito, Imprenta del Clero

- Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 1976. *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador* 11.
- Pulido, Antonio. 2009. *El Futuro de la Universidad un tema para debate dentro y fuera de las universidades*, Madrid, Delta Publicaciones Universitarias
- Quiros, Beatriz. 2004, *Comercialización de la Educación*, recuperado en [http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista042/comercializacion\\_educacion.pdf](http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista042/comercializacion_educacion.pdf)
- Rama, Claudio. 2006. La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización, *Revista Educación y Pedagogía*, vol. XVIII, núm. 46, Universitat de Barcelona
- Ramírez, René. 2013. Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior, Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología y Educación Superior, Quito
- Ramírez, René, coord. 2010 *Transformar la Universidad para Transformar la Universidad*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Ramírez, René y Analía Minteguiaga. 2008. Transformaciones en la Educación superior ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencias de la nueva constitución política, en *Revista Educación superior y sociedad*, Caracas, IESALC-UNESCO
- Rashdall, Hastings. 1895. *The Universities of Europe in the Middle ages*, Oxford, Claredon press
- Revista Vistazo, Los autos eléctricos encienden motores, 29 de abril de 2016, en: <https://www.vistazo.com/seccion/ambiente/los-autos-electricos-encienden-motores>
- Rhoades Gary y Sheyla Slaughter. 2004. *Capitalismo Académico en la nueva economía: retos y decisiones*, Universidad en Transformación, en <http://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45724/43-59.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Riggirozzi, Pia. 2015. “UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales”, *Estudios Internacionales* 181: 29-50
- Rodríguez, Tomás, Los Estudiantes del 29 De Mayo de 1969 en Guayaquil, la línea de fuego, junio 2, 2017, recuperado en: <https://lalineadefuego.info/2017/06/02/los-estudiantes-del-29-de-mayo-de-1969-en-guayaquil-por-tomas-rodriguez-leon/>

- Rojas, Jaime. 2011. "Reforma universitaria en el Ecuador, Etapa de transición", *Innovación Educativa* 11 (57): 59-67
- Romero Barberis, Nicolás. 2002, *Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador*, IESALC-UNESCO, Quito
- Romo, María Paula. 2008. "¿Cómo es el socialismo del Siglo XXI?", *La Tendencia, Revista de Análisis Político*, 119-20
- Rubaii, Nadia y Mariana Lima Bandeira. 2018. Comparative Analysis of Higher Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador: How is Political Ideology Reflected in Policy Design and Discourse? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 20, Issue 2, 158-175, DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1199103>.
- Rubio Orbe, Gonzalo, dir. 1963. *Revista Ecuatoriana de Educación*, N<sup>o</sup> 51, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana
- Ruiz Parra, Ariel. 2000. "Autonomía Universitaria: entre la historia, la legislación y la búsqueda", *Revista de la Revista de la Facultad de Medicina* 48 (4): 215-218
- Senent Sánchez, Joan María. 2007. La Evolución de la Movilidad Académica en Europa, en la Perspectiva de la Creación del Espacio Europeo de Educación Superior, *Revista Española de Educación Comparada*, 13: 361:399
- Schugurensky Daniel: Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo 21, El caso de Canadá, <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/127/03.html>
- Sinclair, Timothy. 2012. *Global Governance*, Cambridge, Polity Press
- Soifer, Hillel David. 2015. *State Building in Latin America*, Cambridge University Press, ----- 2012. "Measuring State Capacity in Contemporary Latin America", *Revista de Ciencia Política*, 32(3): 585-98
- SR Radio, *Ecuador Apuesta Por Una Sociedad Del Conocimiento Para Todos*, 28 de marzo de 2014, en: <https://www.srradio.com.ec/ecuador-apuesta-por-una-sociedad-del-conocimiento-para-todos/>
- Stolowicz Beatriz. 2005. "Apuntes para pensar la Autonomía Universitaria hoy", *Revista De Sociología* 19: 139- 148
- Tatian, Diego y Guillermo Vásquez.2018. *La autonomía hacia el centenario de la Reforma Universitaria*, México, UDUAL

- Terán Najas, Rosemarie y Guadalupe Soasti. 2006. “La Educación Laica y el Proyecto Educativo Velasquista En El Ecuador, 1930-1950”, *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia* 23: 39-55
- Trenado, Juan Manuel. 2018. “Así se gestó hace 100 años el estallido cordobés que inspiró al mundo con la Reforma Universitaria”, *La Nación*, 10 de marzo <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/asi-se-gesto-hace-100-anos-el-estallido-cordobes-que-inspiro-al-mundo-con-la-reforma-universitaria-nid2114885>
- Tünnermann Bernheim, Carlos. 2008. “La autonomía universitaria en el contexto actual”, *Universidades* 58 (36): 19-46
- , 2008b. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- , 2007. *La Universidad Necesaria para el Siglo XXI*, Hispamer, Managua
- , 2003. *La Universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, Unión de Universidades de América Latina, México
- , 1998. *La Educación superior en el umbral del siglo XXI*, Caracas, IESALC-UNESCO
- , 1998b. La reforma universitaria de Córdoba, *Educación superior y Sociedad*. 9 (1): 103-127
- , 1991. *Historia de la universidad en América Latina: de la época colonial a la reforma de Córdoba*, San José, EDUCA
- Tünnermann Bernheim, Carlos y Marilena de Souza Chaui. 2003. *Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, Cinco Años Después de la Conferencia Mundial sobre Educación superior*, París, Comité Científico Regional para América Latina y el Caribe del Foro de la UNESCO
- UNESCO. 2015. *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París
- , 1998. *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior La educación superior en el siglo XXI Visión y acción* París 5–9 de octubre
- , 1992. *Educación Y Conocimiento: Eje De La Transformación Productiva*, Santiago de Chile
- , 1986. *La Universidad Ecuatoriana*, Caracas
- Universidad Andina “Simón Bolívar”, *Crónica de una elección*, accedido 4 de febrero de 2019 <https://uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/cronologia>.

- Universidad Central del Ecuador. 1883. *Anales de la Universidad de Quito*, Quito, Imprenta del Gobierno
- Universidad de Córdoba. 2018. *Manifiesto De La Reforma Estudiantil De Córdoba*, 21 de junio
- Universidad de Quito, *Anales de la Universidad de Quito, Periódico Oficial de la Universidad, Destinado al fomento de la instrucción pública y al cultivo de las ciencias y las letras en el Ecuador*, Quito, Imprenta del Gobierno
- USINA Lex Group. La chispa que encendió la Reforma Universitaria, [https://lexgroupusina.com/portfolio\\_page/la-chispa-que-encendio-la-reforma-universitaria/](https://lexgroupusina.com/portfolio_page/la-chispa-que-encendio-la-reforma-universitaria/)
- Vaccarezza, Leonardo Silvio. 2006. Autonomía universitaria, reformas y transformación social, *Universidad e investigación científica*, 62-3
- Valencia, Salvador. 2003. *Derecho, Autonomía y Educación Superior*, México <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>
- Van der Bijl, Bart. 2015. “La evaluación de carreras universitarias en el Ecuador ¿Desde qué concepción de educación?” *Anales. Revista de la Universidad de Cuenca* 57: 9-22.
- Vega Cantor, Renán. 2015. *La universidad de la ignorancia. Capitalismo académico y mercantilización de la educación superior*, Bogotá, Ediciones Ocean Sur
- Villavicencio Arturo. 2015. *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?*, Quito, Universidad Andina “Simón Bolívar”
- 2014. *Universidad, conocimiento y economía*, Quito, Universidad Andina “Simón Bolívar”
- 2013. “La Universidad Virtuosa”, *Pretextos para el debate*, Quito, Universidad Andina “Simón Bolívar”,
- Whitehead, Laurence. 2006. “Latin America in Comparative Perspective” y “Latin American State Organization” en *Latin America: A New Interpretation*, Gordonsville: Palgrave Macmillan.
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, <https://es.weforum.org/>
- Wolcott, Harry. 2001. Making a study ‘more ethnographic’, pp. 50-69, en A. Bryman (coord.), *Ethnography (Vol. II)*, Londres: SAGE.
- 1999. Ethnography as a way of seeing (Capítulo 4), pp. 65-100, en *Ethnography: A way of seeing*. Lanham: AltaMira Press.

Yoo, Yeongsik. 2012. Corea y Ecuador: hacia la complementación económica, *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 12: 187-207