

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Sociología Política

¿Universidades para el Desarrollo?: La Reforma Universitaria de la Revolución Ciudadana

Daniel Alejandro Vizuite Sandoval

Asesor: Felipe Burbano de Lara Correa

Lectores: Fernando Herrera García y Rafael Rosales García

Quito, febrero de 2024

Dedicatoria

A la “burocracia del conocimiento” del Ecuador. Personas que trabajan en silencio en las instituciones del Estado y de las universidades, que contribuyen a cumplir los objetivos nacionales e institucionales en condiciones laborales deficientes: contra el tiempo, sin financiamientos adecuados, sin directrices claras y sin el debido reconocimiento.

Epígrafe

No es sueño ni delirio, sino filosofía..., ni el lugar donde esto se haga será imaginario, como el que se figuró el Canciller Tomás Moro; su utopía será, en realidad, la América.

¿Dónde iremos a buscar modelos? La América Española es original. Original han de ser sus Instituciones y su Gobierno. Y originales los medios de fundar unas y otro.

O inventamos o erramos.

- Simón Rodríguez

Índice de contenidos

RESUMEN	8
AGRADECIMIENTOS	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. INSTITUCIONES Y DESARROLLO	25
1.1. ¿Qué son las instituciones?	25
1.2. El (problema del) cambio institucional	33
1.3. El agente de cambio	37
1.4. Giro institucional del desarrollo	39
1.5. ¿Qué instituciones para el desarrollo?.....	41
CAPÍTULO 2: TRAYECTORIAS UNIVERSITARIAS	45
2.1. Apuntes sobre las trayectorias de la universidad latinoamericana	46
2.1.1. Primera reforma universitaria: la Reforma de Córdoba	47
2.1.2. Segunda reforma universitaria: masificación y modernización	49
2.1.3. Tercera reforma universitaria: contra reforma	51
2.1.4. La universidad latinoamericana en el siglo XXI.....	55
2.2. Trayectorias de la universidad en Ecuador	59
2.2.1. Etapas clásicas de la universidad ecuatoriana	60
2.2.2. Universidad ecuatoriana y el retorno a la democracia	66
CAPÍTULO 3: EL ESTADO COMO ACTOR Y LA REFORMA UNIVERSITARIA COMO PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL	74
3.1. El Estado como agente de cambio: Asamblea Nacional Constituyente y retorno del Estado	74
3.2. El camino al desarrollo según la Revolución Ciudadana: encuentro planificación y educación superior.....	77
3.3. El Estado dibuja las reglas de juego: Ley Orgánica de Educación Superior y cambios en la gobernanza del sistema.....	80
3.4. Cambiando a las instituciones desde adentro: el escalafón docente	86
3.5. Reconfiguración de las instituciones desde las prácticas: la evaluación universitaria.....	90
3.6. Capacidades e impulso para el cambio: el financiamiento	95

Capítulo 4. Conclusiones: los resultados de la reforma universitaria.....	99
Glosario	109
Referencias	110
Anexos	118

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Determinantes del cambio social	32
Gráfico 2.1. Tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios hasta 1996.....	56
Gráfico 2.2. Universidades públicas y privadas creadas en Ecuador hasta 2008.....	71
Gráfico 2.3. Tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios hasta 1996.....	72
Gráfico 3.1. Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB durante la Revolución Ciudadana	96
Gráfico 4.1. Tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios de Ecuador en distintas etapas.....	100
Gráfico 4.2. Universidades públicas y privadas vigentes en Ecuador hasta 2018	102

Tablas

Tabla 1.1. Tipo de institución según su contribución al desarrollo.....	44
Tabla 2.1. Universidades creadas en Ecuador hasta 1895.....	61
Tabla 2.2. Universidades creadas en Ecuador entre 1945 y 1969.....	63
Tabla 2.3. Universidades creadas en Ecuador entre 1970 y 1979.....	65
Tabla 2.4. Composición de los organismos rectores del sistema universitario entre 1979 y 2010.....	68
Tabla 2.5. Composición interna del organismo de evaluación universitaria de 2000.....	69
Tabla 2.6. Total de universidades creadas entre 1990 y 2008 según naturaleza jurídica y grado de financiamiento público	70
Tabla 3.1. Aspectos destacados sobre educación superior incluidos en la Constitución de la República aprobada en 2008	76
Tabla 3.2. Composición de los organismos rectores del sistema universitario en el periodo 2000 – 2010.....	83
Tabla 3.3. Composición organismo de evaluación del sistema de educación superior.....	84
Tabla 3.4. Categorías docentes según el reglamento de escalafón docente	88
Tabla 3.5. escalafón y escala remunerativa del personal académico	89
Tabla 4.3. Perfil institucional promovido durante la reforma universitaria	107

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Daniel Alejandro Vizuite Sandoval, autor de la tesis titulada “¿Universidades para el Desarrollo?: La Reforma Universitaria de la Revolución Ciudadana”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Sociología Política concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2024

Firma

**DANIEL ALEJANDRO
VIZUETE SANDOVAL**
Firmado digitalmente por
DANIEL ALEJANDRO
VIZUETE SANDOVAL
Fecha: 2024.02.20
14:21:09 -05'00'

Daniel Vizuite Sandoval

Resumen

¿Cómo se cambia una institución para que contribuya a interés tan maximalista como el desarrollo? El presente trabajo aborda la dinámica de cambio institucional promovida por la *Revolución Ciudadana*, entre 2007 y 2017 a partir de la identificación del perfil institucional de las universidades ecuatorianas promovido por el Estado ecuatoriano mediante la movilización de determinadas fuerzas para provocar el cambio institucional hacia una dirección determinada.

El trabajo se construye a partir de las discusiones del giro institucionalista del desarrollo en el que se pone el foco en el tipo de instituciones que gestionan procesos de desarrollo económico, antes que en la acumulación de stocks. Para ello, se emplea una noción “ampliada” de institución en la que se identifican los planos constitutivos de las instituciones, las dimensiones internas y las fuerzas que pueden incidir en cada dimensión.

La persistencia de las universidades en el tiempo, les otorga características que se incorporan en sus dimensiones internas, constituyendo trayectorias. Mientras que, las múltiples relaciones que instituciones como las universidades construyen con otros actores las someten permanentemente a cambios culturales o en su estructura social. Sin embargo, no cualquier actor puede movilizar recursos para vencer las trayectorias universitarias (latinoamericanas y ecuatoriana). La capacidad de acción e intervención del Estado resulta fundamental para modificar los patrones de comportamientos de las universidades.

Aunque el Estado pueda actuar de forma racional y planificada y movilizar recursos suficientes para modificar las trayectorias previas, los cambios institucionales no ocurren de forma lineal, por lo que los perfiles institucionales promovidos en un proceso de cambio resultan más complejos de lo que se planificó inicialmente.

Agradecimientos

A la universidad pública latinoamericana

Al sistema internacional FLACSO

A los docentes del programa de Sociología Política

A las personas entrevistadas

A mis padres, Narcisa y Daniel, por su impulso y apoyo

A Anabel, por su ternura y abrigo

A Yura, por la complicidad infinita

A Felipe Burbano de Lara, por su paciencia y su guía

A mis hermanos, Andrés y Karla, por su apoyo y confianza

A mis compañeras y compañeros de aula

Introducción

Al igual que muchos países de la región, el sistema universitario ecuatoriano pasó de estar conformado exclusivamente por “universidades nacionales” (universidades públicas masivas) durante el primer siglo de su vida republicana, a cobijar un conjunto heterogéneo de instituciones entre universidades públicas, universidades privadas e institutos superiores en su sistema de educación superior (OICTS, 2018). La expansión y diversificación institucional de los sistemas universitarios es resultado de un conjunto de cambios que la universidad, como institución ha vivido a lo largo del tiempo. Una de las características distintivas de las universidades, es su persistencia en el tiempo, ya que, como pocas instituciones estas expresan un conjunto de arreglos y acuerdos sociales cuya duración tiene varios siglos (Pazos, 2015), su persistencia no es sinónimo de inmutabilidad. Por el contrario, su vigencia en el tiempo obedece a la posibilidad de procesar e incorporar cambios en distintas dimensiones, que han permitido a las universidades conservar y ampliar su relevancia social. Esta característica, la relevancia social, es entendida como la importancia que tiene la universidad para otros actores y ámbitos sociales.

La relevancia social de las universidades en América Latina lejos de acotarse en su función educativa, abarca otros ámbitos como la ciencia, la política y la cultura. La centralidad de la universidad para los sistemas científicos de los países de América Latina, es una muestra de ello. La producción científica de la región es fundamentalmente universitaria. La mayoría de científicos y científicas de la región están enrolados como profesores universitarios. En términos relativos, son muy pocos los científicos que no se encuentran vinculados a universidades. Salvo Argentina, Brasil y Chile, este porcentaje está por sobre el 90% (OICTS, 2018).

En términos políticos, la relación entre las élites (intelectuales y políticas) y universidad tiene su propio capítulo. Varios autores rastrean, por ejemplo, la influencia de la obra de intelectuales como José Ingenieros en los estudiantes promotores de la Reforma de Córdoba¹ o la influencia del político mexicano José Vasconcelos como autoridad universitaria² en los gobiernos pos revolucionarios. En Ecuador, al igual que en muchos países de la región, la izquierda estuvo identificada con las universidades públicas muy fuertemente. Líderes de los

¹ Argentina, 1918.

² Fue director de la Universidad Nacional de México, hoy llamada Universidad Autónoma de México.

partidos comunista o socialista³ del Ecuador son reconocidos como destacadas autoridades universitarias de su época.

La importancia de la educación en general y de la educación pública en particular es clave para la construcción de sociedades con igualdad de oportunidades. Históricamente han existido actores sociales que demandan la democratización de la universidad y señalan a esta como una característica constitutiva de la “universidad pública”. Más allá de los logros o pendientes en este aspecto, las universidades cumplieron y cumplen un rol clave en este sentido: albergan y promueven el encuentro social, es decir, el relacionamiento entre personas que provienen de clases, territorios y grupos étnicos distintos (Lemaitre, 2018). Este es, sin duda, uno de los aspectos que más conflictos ha generado a lo largo de la historia universitaria.

La presencia histórica de las universidades en los procesos sociales de América Latina y su relacionamiento con actores sociales ha constituido, con el pasar del tiempo, una identidad única, distinta a las universidades de otras regiones del mundo, haciendo de esta una institución con valor cultural específico (Salazar, 1968). Precisamente en esto se ancla la vigencia y diversidad de las universidades, en su valor cultural. Lo cual, está constitutivamente atado a la dimensión política de la universidad. A lo largo de la historia, han sido varios los actores sociales y políticos que han buscado direccionar, guiar, controlar y dar forma a las universidades. No es ninguna novedad que las universidades tejan relaciones con otros actores. De hecho, esa es una característica propia de toda institución. Sin embargo, debido a la trama de recursos, ideas y fuerzas que influyen sobre las universidades, las relaciones son diferenciadas.

Uno de los actores con mayor influencia histórica sobre las universidades es el Estado. La relación entre Estado y universidad ha tenido distintas formas a lo largo de la historia. Ambas instituciones se han transformado a lo largo del tiempo y han sido influidas por procesos de cambio social, económico y político. Sin embargo, es posible rastrear sus configuraciones en momentos específicos.

En América Latina existieron desde la época de la colonia, universidades que fueron administradas durante décadas y siglos por las monarquías española y portuguesa, órdenes religiosas católicas y en algunos casos, élites criollas locales (Pazos, 2015). Cuando nacen las

³ Manuel Agustín Aguirre, político e intelectual socialista, fue rector de la Universidad Central del Ecuador en 1969, donde lideró la llamada “Segunda Reforma Universitaria”.

repúblicas latinoamericanas en la primera mitad del siglo XIX, estas instituciones pasan a la administración del Estado a través de un desplazamiento de la autoridad eclesial por la autoridad civil y la anulación de la formación teológica (Krotsch, 2018). Las dimensiones internas se conservan de forma general. Con el pasar de los años y con la modernización de los Estados y sociedades latinoamericanas, se producen episodios de movilización y cambio social. El estallido de la Revolución Mexicana significó un hito fundamental para la universidad latinoamericana ya que su ideario influyó en la Reforma de Córdoba (Tünnermann, 2008a) promoviendo una transformación de las dimensiones internas de las universidades y promoviendo un nuevo modo de relacionamiento con la sociedad en general. El Estado argentino, a través del gobierno del radical Hipólito Yrigoyen,⁴ procesa estos conflictos y acompaña la transformación universitaria (Hurtado, 2010).

Décadas más tarde, en la época en que la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) estuvo vigente como paradigma económico en los países de América Latina, el Estado también movilizó sus intereses en el campo universitario. Uno de los postulados fundamentales de la ISI, fue la formación de una fuerza de trabajo especializada para que pueda llevar adelante las mejoras técnicas que el proceso de industrialización demandaba. Al no existir ni la masa crítica suficiente, el Estado promovió la creación de universidades técnicas regionales⁵ que permitirían formar esta masa crítica y ampliar la cobertura por fuera de las ciudades grandes (Krotsch (2018) y (Tünnermann, 2008a). A partir de la década de los setentas, los procesos de industrialización y los regímenes democráticos del continente fueron interrumpidos, en varias ocasiones por golpes de Estado que dieron paso a dictaduras cívico militares soportados en coaliciones políticas conservadoras (Hurtado, 2010). Durante este periodo, aunque no únicamente, muchas universidades fueron cerradas como parte de las políticas anticomunistas de la época. No solo que la relevancia de la “universidad pública” es puesta en duda en la sociedad, sino que las universidades viven transformaciones forzosas.

A mediados de los ochentas, la ISI es sustituida como paradigma económico por el ideario del Consenso de Washington. Este conjunto de ideas y directrices promulga la idea de la austeridad fiscal, Estado mínimo y la privatización de derechos y servicios anteriormente

⁴ Perteneciente a la Unión Cívica Radical, fue presidente entre 1916 y 1922 y vivió el estallido de la reforma de Córdoba en 1917.

⁵ En Ecuador, se alude a un conjunto de universidades creadas en ciudades distintas a Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja que tuvieron las primeras universidades y que generalmente se nombran como “Universidad Técnica de...” Ambato, Machala, Quevedo, etc.

prestados por el sector público. Este proceso dio lugar a lo que se conocería como la “Segunda Reforma Universitaria” o “Contrarreforma universitaria”, cuyo principal indicador fue la disminución del presupuesto público para la educación en todos sus niveles y la consiguiente proliferación de universidades privadas de baja escala y el redireccionamiento de la oferta universitaria de universidades públicas hacia carreras ligadas a la administración de empresas (Ramírez, 2013).

En años recientes, varios países latinoamericanos han experimentado procesos de reforma, evaluación o creación de nuevas universidades que han modificado los sistemas universitarios. Sin embargo, a diferencia de otras épocas, se evidencian caminos divergentes y particulares entre países de la región, sin que esto signifique que los legados de las trayectorias de largo plazo se hayan eliminado o perdido por completo. América Latina hoy sistemas universitarios diversos y heterogéneos caracterizados por la persistencia diferenciada de legados de distintas etapas históricas y relaciones particulares con sus respectivos Estados y gobiernos.

Sea como promotor, opositor o mediador, el Estado ha jugado un rol clave, aunque no siempre en el mismo sentido, en la reconfiguración de la universidad. Así, se constituye como un *actor* fundamental para comprender las etapas universitarias y sus legados aún vigentes, especialmente en cuanto a tres etapas generales: la Reforma de Córdoba (1918), la masificación y modernización universitaria (entre 1950 y 1980 según el país) y la “Contrarreforma universitaria (a partir de los años 80) de los noventa. Estos procesos solo fueron posibles porque hubo Estados que movilizaron distintos recursos para promover una forma general del sistema universitario, funcional a sus intereses (Krotsch, 2013) (Tünnermann, 2008a).

No siempre que el Estado ha querido modificar patrones y conductas de las universidades, ha sido posible. No todos los cambios coyunturales logran expresarse de forma directa en las dimensiones institucionales internas o en el relacionamiento con otros actores. Theda Skocpol (1984) plantea la idea de que no todo Estado es capaz de movilizar recursos para alcanzar sus objetivos, sino que, esto ocurre cuando logra construir una “autonomía relativa” de otros actores sociales que le permita plantear objetivos e intereses propios e intervenir, como otro actor, en asuntos en los que otros actores tienen sus propios intereses y expectativas.

En el caso de las universidades, aunque el concepto de autonomía relativa de Skocpol (1984) no sea el más exacto, sirve para entender también la especificidad del campo universitario. La llamada “autonomía universitaria” es el resultado histórico de procesos de movilización social

a favor de separar la influencia de la Iglesia Católica y de los gobiernos de turno sobre el quehacer universitario. Cabe mencionar que la autonomía universitaria no fue una de las características fundantes de la universidad latinoamericana, por el contrario, se consolida jurídicamente a partir de los años 20⁶ del siglo XX, lo cual da cuenta de su carácter histórico y contingente, pero también la condición de posibilidad para que las universidades hayan podido desarrollar sus trayectorias específicas respecto de otras instituciones.

Si el Estado y la universidad poseen, cada uno a su forma, especificidades y particularidades fruto de su autonomía (relativa), ¿cómo se podría estudiar la relación entre estos dos actores? A partir de la examinación de características específicas de ambos actores en procesos sociales definidos. Si bien los Estados y las universidades latinoamericanas han desarrollado un patrón general de relacionamiento, este es insuficiente para explicar los cuestionamientos que el conjunto de la sociedad tiene con la universidad, dada su relevancia social. Más allá de los patrones generales, cabe construir explicaciones más detalladas que permitan entender particularidades históricas, especialmente de los últimos periodos, donde la diversidad del sistema universitario lo ha complejizado.

Al hablar de etapas se alude a características específicas que resultaron de procesos históricos, pero, sobre todo, de las dinámicas que dieron lugar a estos resultados. Es decir, una mirada contingente y conflictiva de estos procesos. Si bien fueron los cambios sociales y políticos de la época los que influyeron en estructuras, dinámicas y dimensiones institucionales de las universidades. El presente trabajo analiza la Reforma Universitaria impulsada por la *Revolución Ciudadana* durante los gobiernos de Rafael Correa, entre 2007 y 2017. Este proceso se caracterizó por una inusitada movilización del Estado con un conjunto de recursos materiales como el financiamiento, institucionales como políticas públicas y conceptuales como categorías jurídicas, sin precedentes en la historia republicana del Ecuador. En este periodo se apuntó a modificar el comportamiento de las universidades y lograr que, según su visión, estas se comprometieran con un proceso de desarrollo nacional. Si bien el fortalecimiento de la universidad tenía un valor intrínseco, más valioso y, por tanto, el objetivo final, sería su involucramiento con el desarrollo nacional.

La visión de la transformación productiva que sería la base del desarrollo nacional estuvo orientada por la estrategia del “cambio de la matriz productiva”. El objetivo central de esta estrategia consistía en superar la estructura primario exportadora de la economía, cuya base de

⁶ En Ecuador, la autonomía universitaria fue reconocida jurídicamente en la Constitución de 1926, luego de la “Revolución Juliana”

acumulación ha sido desde la época colonial la exportación de recursos naturales, mediante la expansión de los sectores industriales que producen bienes y servicios con alto valor agregado (SENPLADES, 2007) (SENPLADES, 2009). Para lograrlo, se requería generar una base de talento humano que sea capaz de llevar adelante procesos de tecnificación e innovación de bienes y servicios con alto valor agregado, en el que el sistema universitario sería clave.

Durante las décadas anteriores, en los años 90 y 2000, la universidad ecuatoriana acumulaba un importante desprestigio social y relaciones conflictivas con distintos actores sociales: los actores productivos sostenían la existencia de un “divorcio” entre la academia y la empresa, mientras actores sociales reclamaban el “abandono” del que había sido víctima la universidad por parte del Estado (Lucas, 2013). Incluso, trascendió a la opinión pública y a procesos judiciales que el descontrol era tal, que existían universidades que “vendían” títulos y los falsificaron de forma sistemática (CEAACES, 2014).

Por su parte, la institucionalidad pública, tampoco gozaba de buena salud fruto de la crisis social de estos años. La implementación de reformas económicas pro austeridad sin suficiente consenso social, había erosionado las relaciones con un conjunto de actores sociales lo que derivó en crisis política, económica y social sin precedentes. Desde 1996, se terminó anticipadamente con el mandato de tres presidentes, se abandonó la moneda nacional en curso y tuvo lugar una ola migratoria importante ante la crisis de empleo. La joven democracia ecuatoriana (interrumpida entre 1972 y 1979) no había logrado consolidar un proyecto nacional sólido, ni un Estado fuerte que lo apuntale. Con la llegada al poder de Rafael Correa en un contexto de desprestigio de las élites políticas tradicionales y de alta la movilización social, se impulsa un proceso de reforma estatal que inició con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), encargada de redactar una nueva Constitución de la República del Ecuador (CRE), en la que su fuerza política, Alianza PAÍS sería ampliamente influyente en un contexto favorable para la izquierda y los movimientos sociales.

En lo económico, la CRE recupera el rol planificador e inversor del Estado y desplazaría las lógicas de autorregulación del mercado y captura corporativa del Estado. En lo social, enfatiza la universalización se incluyó un conjunto de derechos y demandas ciudadanas como la universalización de servicios públicos, la participación ciudadana y la promoción del Estado plurinacional. El proceso de discusión de la CRE estuvo caracterizado por la participación social y la hegemonía de fuerzas políticas de izquierda, que a su vez sostenían diferencias importantes respecto a algunos aspectos, como el rol del Estado como actor económico, garante de derechos y una ambiciosa reforma política e institucional. Navas y

Barahona (2016), sostienen que en el texto constitucional se incorporaron varias nociones de desarrollo no armonizadas entre sí, producto de las diferencias tanto al interior del bloque hegemónico, como con otras fuerzas políticas, lo cual constituyó un espacio de conflictividad para el ciclo político posterior.

Durante el tiempo que estuvo instalada la ANC, no solamente la discusión sobre el rol de la Universidad cobró relevancia, sino que, en función de su prerrogativa legal, intervino. En julio del 2008, se expide el “Mandato 14”, una resolución que incluye la derogación de la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, acusada de expedir títulos fraudulentos (Ver Anexo 1). De igual forma, se dispuso a los organismos rectores del ámbito universitario, el Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación – CONEA, entregar informes sobre la situación legal y el desempeño académico y administrativo de cada una de las universidades. Con la expedición del Mandato 14, el Estado “regresó” su vista al sistema universitario. Lejos de ser una acción coyuntural, fue el inicio del proceso de la Reforma Universitaria que sería llevada adelante gracias a una transformación del Estado en varios niveles y su posterior incumbencia en este aspecto a través de la creación de una nueva institucionalidad y una propuesta, compleja y maximalista, para orientar el comportamiento de la universidad ecuatoriana. A través de la inclusión de nuevas nociones sobre la educación superior en la CRE,⁷ el desarrollo de un nuevo esquema de gobernanza, la recomposición del financiamiento público y la reconfiguración del sistema universitario a partir de procesos de evaluación institucional y creación de nuevas instituciones públicas.

El presente trabajo busca abordar, a la Reforma Universitaria de la *Revolución Ciudadana*, como un caso particular del problema del cambio institucional. El estudio del cambio institucional supone abordar “el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico” (North 1993, 13). En los renovados estudios sobre el desarrollo, el proceso de cambio institucional es visto como el camino al desarrollo (Evans, 2007) (Portes, 2010). En “Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”, Acemoglu y Robinson (2017) ofrecen una renovada explicación de los procesos históricos de desarrollo en el que sitúan la clave de los procesos de desarrollo nacional en las instituciones, distanciándose de explicaciones clásicas

⁷ En el artículo 348 de la CRE se incluye la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, mientras en el 351 se incluyó la noción de autonomía responsable y la articulación del sistema de educación superior al Plan Nacional de Desarrollo.

basadas en factores geográficos o patrones culturales. Los autores sostienen que más allá de las diferencias de las distintas sociedades y países, los casos históricos de éxito en materia de desarrollo económico lo han logrado porque han sido capaces de generar un desarrollo institucional autónomo (lo que denominan como deriva institucional) que ha culminado en la construcción de “instituciones inclusivas” cuyo opuesto serían las “instituciones extractivas”.

Cualquier planteamiento de una estrategia de desarrollo económico supone tomar en cuenta el célebre aforismo de Douglas North “institutions matter” (las instituciones importan) (1993), no solamente como una variable o elemento, sino como el aspecto fundamental a abordar. El llamado giro institucionalista del desarrollo en el que se inscriben un sinnúmero de trabajos y reflexiones sobre las funciones, roles, características y funcionamiento de las instituciones pone especial énfasis en los procesos de cambio institucional.

El objetivo de esta reflexión es analizar un proceso de cambio institucional, que fue planteado como clave para la construcción de un sendero de desarrollo, a partir de la construcción de instituciones inclusivas o desarrollistas que apuntalen los procesos de desarrollo económico. Abordar el problema del cambio institucional no es sencillo. Como se mencionó en líneas anteriores, las instituciones mantienen un conjunto de relaciones con actores que movilizan sus recursos para influir en estas. “Las sociedades están constantemente sujetas al conflicto económico y político que se resuelve de distinta forma debido a diferencias históricas específicas” (Acemoglu y Robinson 2017, 135). La resolución histórica de los conflictos sociales está dada, precisamente, por el tipo de instituciones que resultan de estas contingencias.

Al hablar de conflicto, se alude al conjunto de actores que intervienen en los conflictos específicos y las fuerzas que se hacen presentes. No toda definición de institución es apropiada para dar cuenta de la combinación de fuerzas que, efectivamente, tienen el potencial de explicar los cambios institucionales, ni el sentido en el que estos apuntan. Portes (2010) sostiene que los desarrollos recientes de la literatura económica y sociológica (especialmente la sociología económica) convergieron en la generación de una renovada explicación sobre el devenir de las instituciones.

Por otro lado, para hablar de instituciones es importante hablar también de acción colectiva. A partir de aportes de Mancur Olson, planteados en “La lógica de la acción colectiva” (Olson, 1965) y “Auge y Declinación de las Naciones” (Olson, 1982) se retoman elementos conceptuales para precisar las dinámicas de acción colectiva que movilizan (o no) a individuos alrededor de sus intereses y los dilemas y costos que la acción colectiva trae

consigo. Como mencionan Bottino, Demmel y Guardiola (2009) a partir de un análisis de la producción de Olson: “sin una teoría particular de poder o del Estado, la dinámica o interacción de los grupos queda incompleta” (Bottino *et.al.* 2009, 28); a lo que podemos decir, complementariamente, que sin una teoría de la acción colectiva no se puede dar cuenta de cambios institucionales.

En términos analíticos, cabe hacer una precisión. Una de las distinciones fundamentales es aquella entre organización e institución. Mientras las instituciones son, en sentido estricto, el plano simbólico de las organizaciones, estas (las organizaciones) son espacios que ocupan personas que encarnan estructuras de poder (Portes, 2010). Al hacer esta distinción, el autor se inscribe en una idea central del “neo institucionalismo” (Basabe, 2007), donde las instituciones poseen dos planos jerarquizados e interrelacionados que albergan un conjunto de códigos y estructuras que sostienen arreglos colectivos, lo que generalmente llamamos institución. Otros autores como Powell (1990) y Granovetter (2001), sostienen que las organizaciones son aquello que habitan los actores sociales y, a su vez, encarnan las manifestaciones más fácilmente visibles de las estructuras de poder subyacentes, mientras las instituciones representan la huella digital (blueprint) simbólica de las organizaciones. En ese sentido, las organizaciones constituyen el nivel más superficial del plano de las estructuras sociales y las instituciones son el equivalente en el plano cultural.

Esta definición va más allá de la definición clásica de institución, esgrimida por Douglas North (1993) por la cual una institución es “cualquier forma de restricción que los seres humanos ingenian para dar forma a la interacción humana” (North 1993, 13). La principal diferencia es que las instituciones tienen un sentido normativo, pero no se limita a este, sino que existen más dimensiones constitutivas que corresponden a los planos señalados y que pueden ser analizados para problematizar el rol de las instituciones en procesos históricos e identificar sus dimensiones internas y las fuerzas que actúan sobre estas.

Definiciones metodológicas

La presente investigación tiene un carácter cualitativo, en el se aborda el proceso de reforma universitaria como un proceso de cambio institucional y sobre el cuál se busca identificar la estrategia que la Revolución Ciudadana desplegó para convertir al sistema universitario ecuatoriano en un conjunto articulado de instituciones desarrollistas o inclusivas, de forma tal que provean de incentivos y recursos a otros actores que intervienen en el proceso de desarrollo económico.

Se parte de la idea que las universidades son organizaciones y por tanto se someten, como cualquier organización a los procesos de cambio institucional que, como esbozan varios autores, puede ocurrir en diferentes planos y por acción de diferentes tipos de fuerzas. Así, se considera el esquema analítico planteado por Portes (2010) en el que distingue los planos cultural y social de las instituciones, las dimensiones institucionales y las fuerzas que intervienen en cada una. Se recupera la distinción entre el plano cultural en el que se “incluye los elementos simbólicos necesarios para la interacción humana, el mutuo entendimiento y el orden” (Portes 2010, 51) y el plano de la estructura social según las cuales las “personas ejercen roles organizados en una estructura jerárquica de algún tipo” (Portes 2010, 52).

En el esquema analítico propuesto por Portes (2010), se identifican los elementos de los planos culturales, como roles, normas, repertorios cognitivos y valores, que orientan la interacción humana y el orden. Mientras que en el plano de la estructura social, las instituciones está configuradas por la capacidad específica y diferenciada de los actores para obligar a otros según sus intereses, constituidos por poder, estructura de clases y jerarquías.

En adelante, nos referiremos a las universidades como organizaciones y a las reglas de juego y arreglos, como instituciones, con el objetivo de distinguir analíticamente a cada entidad. Precisamente, Portes (2010), menciona que las instituciones son los planos simbólicos de las organizaciones y “Comprenden un conjunto de reglas formales o informales, que rigen las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones como la familia, las escuelas y otras grandes áreas institucionalmente estructuradas de la vida social: la política, la economía, la religión, las comunidades, la información y el ocio” (Portes 2010, 55). Así, a cada dimensión del plano social, le correspondería una del plano cultural.

Dado que los procesos de cambio son contingentes, cabe precisar que las instituciones y organizaciones resultantes son resultado de la combinación de fuerzas que logran influir de forma efectiva sobre las diferentes dimensiones institucionales y, por lo tanto, estos no son ontológicamente evolutivos, en sentido de que los cambios percibidos como positivos no necesariamente son acumulables y no necesariamente resultan en instituciones inclusivas o desarrollistas. Por el contrario, los procesos de cambio institucional apuntan a la persistencia de las estructuras y arreglos vigentes. Portes (2010) supone un complejo esquema analítico en el que se muestran un conjunto amplio de categorías analíticas, cuya aplicación resulta extremadamente larga para una mirada de conjunto de varias instituciones, sobre todo tan diversas como las universidades. Sin embargo, es el punto de partida para construir un marco

analítico que permita identificar la estrategia de cambio institucional desplegada por la *Revolución Ciudadana*.

En primer lugar, se considera el proceso de reforma del Estado iniciado en la ANC de 2008 como el proceso por el cual el Estado ecuatoriano se configura en un agente de cambio institucional. Skocpol (1985) sostiene que no todo Estado tiene las condiciones necesarias para convertirse en un agente de cambio capaz de llevar adelante transformaciones sociales según sus intereses, sino que por el contrario, esto ocurre en momentos específicos, en los cuales cabe identificar si los cambios corresponden al orden de las “Revoluciones Políticas” o de las “Revoluciones Sociales” (Skocpol, 1984).

Se busca identificar las capacidades que desarrolla y las características que constituyen al Estado durante los primeros años de la *Revolución Ciudadana*, lo que determinará el alcance de la autonomía relativa que logra construir para, posteriormente, movilizar recursos (desplegar fuerzas) para lograr los cambios institucionales deseados sobre las universidades y su articulación con el desarrollo nacional. La caracterización del Estado se construyó a partir de fuentes primarias y secundarias. Para el primer caso, se obtuvo información a partir de testimonios de ex autoridades públicas, especialistas y autoridades universitarias a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas en las que se consultaron aspectos generales del tema. Complementario a los testimonios se hizo una revisión histórica de documentos legales, especialmente de Constituciones del Ecuador y los Planes Nacionales de Desarrollo. El énfasis estuvo en la revisión de las constituciones de 1979 que marca el Retorno a la Democracia, de 1998 que supone el consenso neoliberal y de 2008, mientras que se revisaron los Planes Nacionales de Desarrollo de 2007, 2009-2013 y 2013-2017.

Las fuentes secundarias empleadas correspondieron a literatura académica que analizó y caracterizó el procesos de reforma y retorno del Estado durante la *Revolución Ciudadana*, así como de teoría del Estado con énfasis en aquellos que estudian procesos de cambio social a partir de casos históricos (Skocpol, 1984) (Skocpol, 1985). De igual forma, textos sobre el proceso constituyente (Navas y Barahona, 2016).

En segundo lugar, siguiendo la premisa de que las instituciones no evolucionan, sino que por el contrario son resultado contingente de la combinación de fuerzas que promueven o resisten el cambio, se reconstruye las trayectorias de la universidad ecuatoriana, que están fuertemente influenciadas por la trayectoria de la universidad latinoamericana. La reconstrucción y descripción de las principales características del sistema universitario ecuatoriano permite establecer patrones previos y procesos de cambio institucional en el periodo estudiado. La

dependencia de trayectoria (o de sendero), como menciona Portes (2010) es el plano más superficial de las organizaciones e instituciones y configura una fuerza resistente al cambio.

Para la construcción de las trayectorias de la universidad latinoamericana se emplearon fuentes secundarias. Dado que la universidad ecuatoriana expresa un conjunto de características y legados de la universidad latinoamericana, se realizó una síntesis de estas a partir de textos académicos especializados, muchos de los cuales tienen una mirada procesual e historiográfica (Krotsch, 2018) (Hurtado, 2010) (Tünnermann, 2008a, 2008b). La caracterización de los procesos de la Reforma de Córdoba, masificación y modernización y la Contra Reforma, son de carácter sintético y acotado y constituyen pautas generales de la universidad ecuatoriana (Pacheco, 1992).

Como fuentes primarias para construir las trayectorias particulares de la universidad ecuatoriana se emplearon las leyes ecuatorianas LES 1982, LOES 2000 y LOES 2011, los estatutos de las universidades creadas y documentos institucionales de las instituciones rectoras, a partir de los cuales se establecieron las características generales y la configuración del sistema universitario ecuatoriano previo a la reforma iniciada en 2008, enfatizando en las tipologías de universidades existentes y la gobernanza del sistema universitario, así como en la búsqueda, archivo y lectura de los estatutos de las universidades creadas durante la vida republicana de Ecuador y renovados al sol de la reforma universitaria iniciada en 2012. Un aspecto clave de este trabajo es la aplicación del marco analítico propuesto por Burton Clark (1998), quien plantea la existencia de tipos ideales de autoridad de los sistemas universitarios, a partir de la proveniencia de las personas que ocupan las instituciones rectoras y la proporción existente entre el tipo de universidades vigentes en cada periodo (públicas vs privadas). Así se establecen las trayectorias de gobernanza del sistema universitario del Ecuador, mostrando los distintos cambios vividos.

También se emplearon fuentes secundarias, que debido a la escasez de literatura especializada durante amplios periodos de tiempo, son pocas las obras que permiten una mirada explicativa de la universidad ecuatoriana de forma sistemática. Resaltan aquí los trabajos de Pacheco (1992) y Ayala Mora (2013). La literatura académica más reciente, por el contrario es más explicativa y se enfatizó en el último proceso, por lo que el aporte de las tesis de posgrado de Rosales (2015) y Reyes (2017) fue importante. A continuación se analiza los recursos movilizados por la *Revolución Ciudadana*, con el fin de identificar que fuerzas del cambio movilizó realmente y qué influencia logró tener en el conjunto del sistema universitario. El foco del análisis está en las categorías legales incluidas en la CRE aprobada en 2008 y la Ley

Orgánica de Educación Superior (LOES), aprobada en 2011, los procesos de evaluación universitaria a través de la acreditación institucional y el escalafón docente, el financiamiento universitario y la construcción de una renovada gobernanza del sistema universitario.

Dado que los cuatro elementos señalados anteriormente actuaron de forma concurrente, la distinción que se realiza es analítica ya que existen muchos elementos entrelazados entre sí que nutren a distintas fuerzas al mismo tiempo. Esta sección se construye a partir de la información proporcionada por dos tipos de actores: ex funcionarios de los organismos rectores del sistema de educación superior de Ecuador y gestores académicos e investigadores de universidades públicas y privadas que vivieron la reforma desde el seno de las universidades. En ambos casos, ocuparon sus cargos entre 2010 y 2016.

Por otro lado, las fuentes secundarias seleccionadas fueron diversas ya que se tomó en cuenta la información contenida en portales web y documentos institucionales. Un importante aporte se obtuvo de informes de las instituciones rectoras del sistema universitario que, por su especificidad, emplea un meta lenguaje propio del campo disciplinario y que supuso una complejidad adicional.

Técnicas de investigación

Para la colecta de datos se realizaron las siguientes actividades:

- a. Compilación de documentos que definen la estructura y objetivos de las organizaciones, como estatutos y reglamentos internos
- b. Compilación de documentos que configuran el marco institucional en el que intervienen los actores, como constituciones, leyes y reglamentos
- c. Recopilación de reportes y evaluaciones
- d. Entrevistas con personas involucradas en organizaciones promotoras de los procesos de cambio institucional (7 entrevistas)
- e. Entrevistas con informantes clave de otras organizaciones vinculadas al sistema universitario (6 entrevistas)
- f. Revisión de bases de datos

Preguntas de investigación

La presente investigación busca responder:

1. ¿Cuáles fueron las fuerzas de cambio institucional (estrategia de cambio institucional) promovida por el Estado ecuatoriano para influir en los comportamientos y dinámicas de las universidades ecuatorianas durante la reforma universitaria ocurrida entre 2007 y 2017
2. ¿Qué recursos se movilizaron en torno a las fuerzas del cambio institucional y cómo se configuraron dichas fuerzas?
3. ¿Qué niveles fueron intervenidos durante la reforma universitaria?

Objetivo general

Identificar el perfil institucional de las universidades ecuatorianas promovido por el Estado ecuatoriano a partir de la movilización de fuerzas de cambio institucional durante la reforma universitaria ocurrida entre 2007 y 2017.

Objetivos específicos

1. Caracterizar a las trayectorias universitarias que moldean a las universidades y el sistema universitario del Ecuador
2. Identificar las fuerzas de cambio movilizadas por procesos de cambio institucional durante la reforma universitaria y su efectividad.
3. Especificar el perfil universitario promovido durante la reforma universitaria y su articulación al desarrollo.

Estructura

El presente trabajo está dividido en 4 capítulos. El primer capítulo es de naturaleza teórica y posee las definiciones de instituciones, cambio institucional y el giro institucional del desarrollo y el rol de las instituciones en el desarrollo. Dada la complejidad del término, se tomó a consideración una definición extendida de “instituciones” construida a partir de las definiciones de Douglas North (1993) y ampliada por las discusiones de autores neo institucionalistas como Alejandro Portes (2012), Peter Evans (2003), Victor Nee (2012) y Daron Acemoglu y James Robinson (2017) y Mancur Olson (1965, 1982).

En el segundo capítulo se aborda la problemática de las trayectorias universitarias tanto en las tendencias regionales, dada la especificidad de la universidad latinoamericana, como en la dimensión más específica de la universidad ecuatoriana. Aquí se describen los cambios en la

legislación, y se reconstruyen las etapas de la universidad ecuatoriana a partir de los periodos de creación de universidades, las variaciones en la gobernanza del sistema y el financiamiento público al sistema universitario. En este capítulo se establecen las características por la cual la dependencia de sendero es una fuerza resistente al cambio institucional.

En el tercer capítulo se explora la transformación del Estado en agente de cambio institucional a partir de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 y su incumbencia en el sistema de educación superior en función de los contenidos legales establecidos en el Mandato 14 (2008), la Constitución de la República (2008), la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) y los Planes Nacionales de Desarrollo (2007) (2009) (2013).

En el cuarto capítulo se analizan los recursos movilizados por el Estado a partir del proceso de implementación de la LOES (2010), los procesos de evaluación universitaria a través de la acreditación institucional y el escalafón docente, el financiamiento universitario y la construcción de una renovada gobernanza del sistema universitario para identificar las fuerzas del cambio movilizadas por el Estado y sus efectos visibles en el conjunto del sistema universitario. Se elaboran las conclusiones de la investigación y se tabulan los anexos.

Capítulo 1. Instituciones y Desarrollo

En este capítulo se presentan los conceptos empleados para problematizar a las instituciones como objeto de estudio, incluyendo sus dinámicas internas y su rol en procesos sociales, con énfasis en los procesos de desarrollo. En primer lugar, se expone el concepto clásico de institución, a partir de la obra de Douglas North (1993) y una problematización a este desarrollo por parte de autores neo institucionalistas como Alejandro Portes (2010), Peter Evans (2007). En segundo lugar se exponen las discusiones sobre los procesos de desarrollo a partir del llamado “giro institucional del desarrollo”, aquí se evalúan los patrones institucionales y se caracteriza el desempeño de las organizaciones y su contribución a los procesos de desarrollo, tomando en cuenta varios casos situados por Acemoglu y Robinson (2017), Evans (2007) y Grimson, Castellani y Roig (2012).

A partir de estas definiciones, y en tercer lugar, se explorará el problema del cambio institucional como el proceso mediante el cual las instituciones se transforman en actores decisivos para el desarrollo. En este apartado se explora la dinámica de los procesos de cambio institucional como los agentes las fuerzas y determinantes que configuran los procesos del cambio institucional. Aunque pueden ser sinónimos, se empleará el término organizaciones para referirse a entidades e instituciones para referirnos a acuerdos.

1.1.¿Qué son las instituciones?

La definición de las instituciones ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas. En las últimas décadas, la inquietud alrededor encontrar nuevas explicaciones a los procesos económicos, ha revitalizado esta discusión en el seno de la sociología económica. Sin embargo, el tema no es nuevo. En las obras de autores clásicos de la sociología, como Karl Marx, Max Weber y Émile Durkheim, existen nociones y definiciones sobre las instituciones, a partir de sus estudios sobre el apareamiento de las prácticas económicas modernas en las etapas tempranas del capitalismo que orientan el rumbo de sociedades e individuos (Smelser y Swedberg, 2005).

Para Dobbin (2005) en la noción del Estado de Marx, donde este actúa como un instrumento de las clases dominantes para imponer las reglas para su propio beneficio, es explícito el vínculo entre el poder y la existencia y cumplimiento de las normas y regulaciones, con base en el control de los medios de producción. Esta idea, también trabajada en años recientes,

busca explicar como los Estados modernos imponen y promueven un conjunto de reglas e instituciones que dan forma a la vida económica y social (Skocpol, 1984).

Weber (1978), a partir del estudio de las costumbres y convenciones de diferentes religiones, buscó entender el desarrollo de las instituciones y los factores que influyen en estas para generar un orden económico. Para él, las instituciones son convenciones sociales y por lo tanto, deben ser entendidas desde los significados (órdenes simbólicos y valores) compartidos que tienen para las personas. A partir de los significados compartidos se prefiguran los comportamientos y modos de acción de los individuos. Por otra parte, el mismo autor sostiene que el comportamiento humano se guía por tres tipos de acción: la costumbre, las emociones y la búsqueda deliberada y acordada de objetivos acordados. Estos tipos de acción intervienen en el comportamiento individual y en la construcción de instituciones que dan forma, a su vez, de la sociedad. Varios autores han tomado las nociones de los tipos de acción y de los significados sociales para explicar como estos dan forma a los comportamientos económicos de las personas, en lugar de leyes universales o acuerdos predeterminados (Scott, 1995).

Para Durkheim (1984), las redes sociales en las cuales están insertos los individuos, guían las sus comportamientos en múltiples sentidos. La existencia de vínculos entre los individuos y su entorno social, da forma a los comportamientos a partir de la división social del trabajo. Por ello, configuran los roles y guiones con los cuales estos se ejercen. En las sociedades modernas, los roles sociales se ejercen principalmente a partir de las ocupaciones, sin desmedro que la posición de un sujeto en una red determinada, pueda influir de forma directa en la configuración de los roles que ejercen los individuos.

Dobbin (2005) es enfático en afirmar que las contribuciones de Marx, Weber y Durkheim sobre el poder, las convenciones sociales y los roles ejercidos en sociedad, entran en juego con y para la regulación de los comportamientos individuales, a partir de la configuración y potencial apareamiento de instituciones en lugares y épocas determinadas. Esta explicación sentará las bases de la noción de que cada institución es única e irrepetible, a pesar de que persigan objetivos similares o posean características comunes.

Con la complejización de las sociedades modernas, el análisis institucional amplía su observación que durante varios años se concentró en las instituciones religiosas (por la obra de Weber). Se comenzaron a analizar instituciones y organizaciones cada vez más diferenciadas y cada vez más complejas en las que las particularidades estaban influidas de forma más evidente por sus contextos (Evans, 2009). Así, la teoría institucionalista se

revitalizó durante la década de los 80s a través del debate entre sociólogos y economistas “institucionalistas” y los economistas neoclásicos.

Para la renovación del análisis institucional, se tomó en cuenta cuatro conceptos que guiaron el debate sobre las instituciones: el costo de transacción, los límites de la agencia humana, la oportunidad de actuación y la búsqueda de ganancias a partir de los procesos de cambio institucional (Coase, 1960) (Posner, 1993) (North, 1993). En primer lugar, el costo de transacción supone el principal incentivo o restricción para que las personas u organizaciones se relacionen entre sí. En términos coloquiales, sería el análisis particular que se hace para saber si algo vale el esfuerzo que toma concretarlo. Este costo es determinado por limitaciones formales e informales y si esta valoración excede los recursos disponibles o perjudica otros intereses de la persona u organización, este no sería asumido (North, 1993).

Tanto los aspectos de oportunidad de actuación, como de búsqueda de beneficios suponen, en el marco de las sociedades capitalistas, que las organizaciones son capaces de procesar la información de su entorno para movilizarse a favor de la consecución de sus intereses de modo inmediato (Posner, 1993). La oportunidad de actuación es distinta para cada persona u organización y supone tanto el procesamiento de la información proveniente del exterior, como de las condiciones para movilizar sus recursos internos para tomar una oportunidad determinada. En ese sentido, la búsqueda de beneficios implica generar una actitud proactiva para tomar las oportunidades y generarlas interactuando más con el contexto, tal como señala North (1993).

A diferencia de los economistas neoclásicos, los autores de vertiente institucionalista consideran que, aunque en diferentes medidas, cada acción está guiada por la razón pero limitada por un contexto específico, donde existen oportunidades o incentivos específicos a ser tomados en cuenta y donde los individuos y organizaciones tienen agencia y rango de acción limitados. En ese sentido, North (1993) sostiene que los incentivos existen estructuradamente en acuerdos institucionales establecidos y orientan la acción de individuos y organizaciones en las sociedades modernas.

North (1993) define a las instituciones como “reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” (North 1993, 13). Su teoría de las instituciones se basa en la distinción de las normas escritas o formales y códigos de conducta o informales que actúan de forma conjunta sobre individuos y organizaciones. Las instituciones entonces, son el marco de la

interacción humana y existen porque, al basarse en creencias compartidas e interacciones, reducen la incertidumbre, a partir de la estructuración de la vida diaria en formas estables.

Las llamadas “limitaciones informales” (North 54, 1993), se caracterizan por ser más abundantes que las formales. Estas existen en la cotidianidad y persisten a pesar de cambios drásticos (el autor los caracteriza como cambios revolucionarios). Estas limitaciones provienen de la información transmitida socialmente en el ámbito de la cultura, y por lo tanto, están ampliamente extendidas. Se catalogan como limitaciones informales a: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de las normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente, 3) normas de conducta aceptadas internamente por los individuos (North, 1993). El autor explica también que la persistencia de las limitaciones informales parte de su potencial para resolver problemas de coordinación y reducción de los costos de negociación en los intercambios sociales, al mismo tiempo. En el corto plazo, la cultura define el procesamiento y uso de la información, mientras en el largo plazo, el procesamiento cultural de la información es la base para que las instituciones evolucionen de forma incremental y marquen las trayectorias institucionales, redefiniendo las limitaciones formales.

Las “limitaciones formales” (North 66, 1993), consisten en limitaciones cristalizadas cuya creación es influida por la creciente complejidad de las sociedades, el cambio tecnológico y el crecimiento de los sistemas sociales. Son complementarias a las limitaciones informales, con las cuales posee una diferencia de grado. La causalidad entre limitaciones formales e informales es bidireccional, pero no lineal, por lo que cambios en un sentido u otro puede tener resultados diversos. Estas limitaciones incluyen, generalmente, constituciones, leyes, contratos y demás formatos que definen derechos de propiedad de un valor o recurso. En ese sentido, la principal función de las limitaciones formales es facilitar el intercambio político y económico al interior y entre instituciones existentes, por lo que la diversidad de los intereses influye en la estructura de las reglas. Otra de las funciones es la promoción de tipos determinados de intercambio político y económico, en los que usualmente “se toman en cuenta los costos de su cumplimiento o los costos de medición de su cumplimiento en función de los objetivos socialmente asignados a cada institución” (North 1993, 76).

Otro aspecto fundamental, más allá del carácter formal o informal de las limitaciones es su propiedad de “ejecución obligatoria” (North 67, 1993). Rara vez, por más que existan fuertes consensos sociales y políticos alrededor de las funciones y objetivos de instituciones determinadas el cumplimiento de las limitaciones son eficientes, en el sentido de tener los menores costos de transacción posible. Por el contrario, aunque sea compartido el acuerdo

sobre los límites sobre el que se fundamenta un orden social, al tener elevados costos de transacción. La obligatoriedad aunque imperfecta y poco eficiente, es la base por la cual los contratos e intercambios entre agentes tienen lugar y constituyen la base del mutuo reconocimiento de la intervención de la institución en actividades específicas. Sin embargo, al ser la base de intercambios económicos y políticos requieren la generación de un marco institucional que tienda a minimizar los costos de transacción para que el sistema funcione de forma cohesionada al tener costos de intercambio relativamente aceptables para los participantes (North, 1993).

North (1993) postula que las instituciones son las reglas de juego, mientras los organismos u organizaciones son los jugadores que se comportan en función de las reglas existentes. El comportamiento de los jugadores, sin embargo, depende también de la estrategia que estos planteen. Esta definición incluye, no solo una dimensión normativa, sino también, una teoría del comportamiento, por lo que aborda los problemas de la cooperación, los costos del intercambio y los costos de violar las reglas o aplicar los castigos respectivos, a partir de la idea postulada por Weber (1978) de que existen estructuras de poder subyacentes a las instituciones y sus marcos de acción.

La formalización de instituciones busca transparentar las relaciones de poder y someterlas a negociación: “las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente, más bien estas instituciones cuando menos las reglas formales tienen están hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas” (North 29, 1993). En esta idea, aparece con nitidez la dimensión del poder de las instituciones complementariamente a la idea de que la eficiencia no es el principio orientador de las instituciones, sino los gradientes de poder sobre los que se construyen los acuerdos económicos y políticos.

Los incentivos para la acción de las instituciones tienen un carácter estructurado y extendido en los sistemas sociales, por lo que si el marco institucional presenta desequilibrios entre los objetivos sociales que se promueven y la participación de los individuos en las distintas actividades. Esto ha sido fruto de reflexión de varios autores. Olson, por ejemplo, le da un lugar clave a la existencia de incentivos en su teoría de la acción colectiva. Este autor discute con la premisa de que la acción individual de las personas parte del interés propio y que los intercambios entre personas fijan precios y construyen acuerdos (instituciones) (Olson, 1965).

Sin embargo, no es la coincidencia de intereses (entre individuos u organizaciones) lo que promueve los procesos de organización y acción a favor de algún interés. Dado que los beneficios colectivos son distribuidos por igual al quien se moviliza y a quién no (como un bien común), los incentivos para la acción individual decaen. En ese sentido, la acción colectiva depende también del tipo de organización en la que participan las personas y no solamente de sus intereses (Olson, 1965). Se distinguen dos tipos de organizaciones, las grandes, donde tanto el aporte, como los beneficios de la persona movilizada son mínimos; y las pequeñas, donde ocurre lo contrario.

A consecuencia, las organizaciones grandes promueven la acción individual a partir de procesos coercitivos o de la generación de incentivos selectivos. En cambio, si la acción colectiva se canaliza por grupos pequeños, en donde los costos de no participar son mayores, pueden movilizar más efectivamente a los participantes (Olson 1965, 1982). De igual manera distingue el tipo de interés colectivo que persigue cada organización, siendo estos amplios o estrechos o de rentas bajas o altas (Olson, 1982).

La existencia de incentivos selectivos son importantes para que exista acción colectiva. Si las organizaciones grandes prosperan con base en esta estrategia, perdurarán en el tiempo, pero se convertirán en una carga para la sociedad en su conjunto (Olson, 1965). Por el contrario, si ocurre a través de organizaciones pequeñas, se corre el riesgo de que estas, al tener mejor potencial de movilización, se conviertan en grupos de intereses especiales o grupos de intereses estrechos, que pongan en segundo plano el interés general a favor de los suyos, en tanto tienen mayor capacidad de organización y de captación de la producción social (Olson, 1982).

Por otro lado, Evans (2009) sostiene que uno de los equilibrios más complicados de lograr en las sociedades modernas es el incentivo a los derechos de propiedad que promueven la generación de riqueza y el adecuado funcionamiento de instituciones que velan por la redistribución de la riqueza. Para North (1993), de igual forma existen numerosos incentivos que promueven los derechos de propiedad, la innovación y el emprendimiento privado, por lo cual las instituciones redistributivas no solo amortiguan los incentivos negativos sobre la innovación y la empresa privada, sino también sostienen los incentivos para la participación política y la acción de las instituciones que forman parte del Estado.

A diferencia de otros institucionalistas, North (1993) plantea puentes de diálogo con los teóricos de la economía neoclásica. Uno de sus postulados principales es la idea de que las instituciones nacen a partir de elecciones individuales y por tanto, son estas elecciones las que condicionan a las instituciones, individuos y reglas económicas. Sin embargo, una de las diferencias fundamentales es la racionalidad que se le atribuye al individuo. En las teorías institucionalistas, la racionalidad es procesual y reconoce las limitaciones del contexto. En la economía neoclásica, por el contrario, la racionalidad es instrumental donde se da por sentado que los actores poseen toda la información para tomar sus decisiones y encontrar su máximo beneficio. Provee así una definición normativa de las instituciones en tanto son: “cualquier forma de restricción que los seres humanos idean para dar forma a la interacción humana” (North 1993, 13).

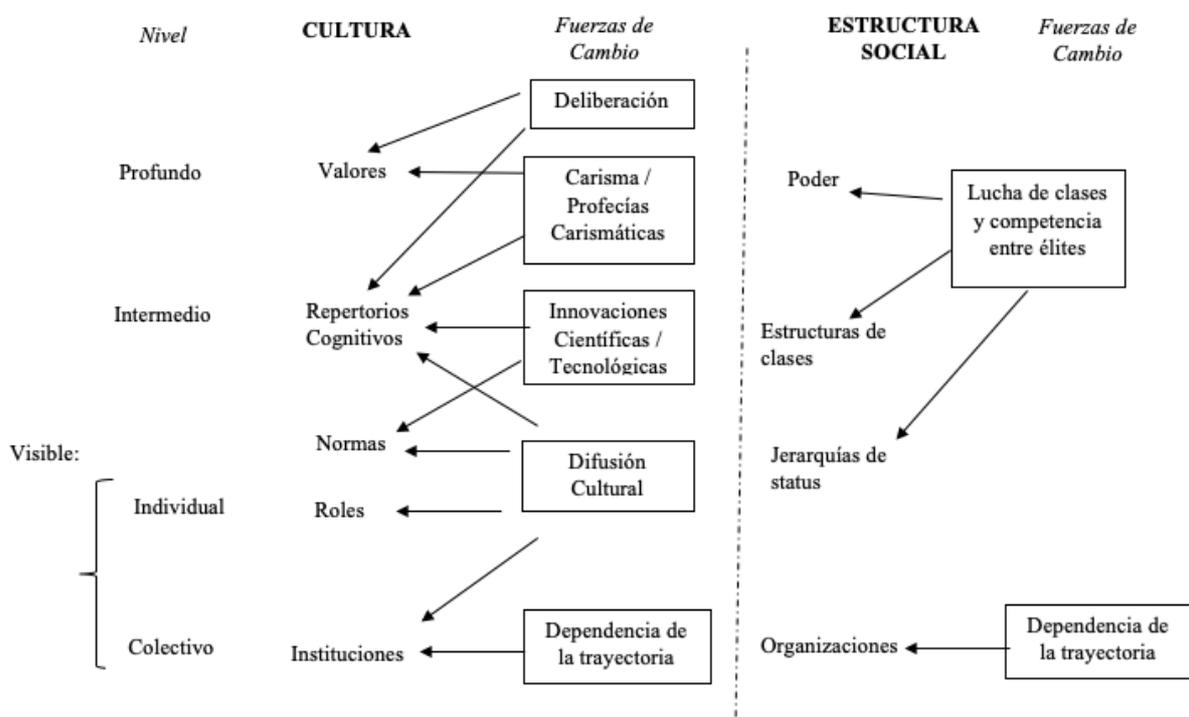
Portes (2010) retoma la discusión de las instituciones a partir de la distinción teórica entre cultura y estructura social y ensaya una nueva definición, según la cual las instituciones son expresiones superficiales de arreglos culturales, mientras las organizaciones son expresiones superficiales del orden (estructura) social. (Portes, 2012) . La configuración de unos y otros son fruto de la evolución conjunta, por lo que deben ser entendidos de forma relacional. Portes (2010) y Evans (1995), plantean el carácter complejo y multidimensional de las instituciones como arreglos sociales complejos en los que, más allá de las limitaciones formales e informales, son constituidos por pautas que orientan la acción de las personas que forman parte de las instituciones (organizaciones) y de las instituciones con otros actores. Por ello, el debate del cambio institucional clásico que aborda el problema del cambio institucional va más allá de la oposición de dos fuerzas de cambio institucional: la difusión y la dependencia de trayectoria.

La difusión supone la migración y asimilación de formas institucionales y organizacionales propias de otros contextos. Generalmente las instituciones se transplantan de países con mayores niveles de desarrollo relativo a países menos desarrollados (Evans, 2005). La idea del trasplante institucional se pone en vigencia dada la dependencia de trayectoria de instituciones en países con menor grado de desarrollo relativo, que son inmunes o poco favorables a los cambios, generando procesos de cambio institucional en un sentido definido previamente, de forma lineal y evolutiva. (Campbell, 2004). Para Portes (2010) y Evans (1995) el cambio institucional es un proceso más complejo y diverso porque existen otros modos en que las instituciones pueden cambiar.

Al asegurar que “las dinámicas del cambio no se limitan a la difusión o la dependencia de la trayectoria, pueden existir niveles más profundos en los planos cultural y de la estructura social que pueden producir resultados no evolutivos” (Portes 2010, 15), el autor sostiene que los cambios institucionales no se producen necesariamente por cambios totales de las instituciones o por efecto de largos periodos de gestación. Por el contrario, existen dimensiones particulares que pueden modificarse para dar forma a la interacción de las instituciones.

Portes (2010) plantea que existen dos planos constitutivos de las instituciones: el cultural y la estructura social, cada uno con sus dimensiones y jerarquías características, según el Gráfico 1. En el esquema, Portes (2010) sostiene que en cada plano existen dimensiones más profundas de las instituciones, donde los elementos más profundos son aquellos que resultan más difíciles de cambiar, ya que demandan la movilización de más recursos y de una forma más específica. Por ello, la movilización específica de recursos para influir en dimensiones específicas constituye una fuerza del cambio particular.

Gráfico 1 1.1. Determinantes del cambio social



Fuente: Portes (2012) adaptado

En cada plano, existen pautas que orientan los comportamientos de las personas (North, 1993) al interior de las instituciones y de las instituciones con otros actores. En el plano cultural se agrupan los elementos simbólicos que habilitan el mutuo entendimiento entre personas que

forman parte de las instituciones, como roles, normas, repertorios cognitivos y valores, que orientan la interacción humana y el orden (North, 1993). En este plano las organizaciones están conformadas, según Portes (2010), por:

- Valores: entendidos como los códigos fundamentales de una sociedad o sus tradiciones. Aunque no son invocados en la vida cotidiana, marcan el comportamiento de los individuos.
- Normas: limitaciones a comportamientos individuales socialmente sancionadas que se ejercen a partir de los roles sociales.
- Repertorios cognitivos: conjunto de habilidades y guiones para guiar el ejercicio de los roles sociales.
- Roles: conjunto de comportamientos prescritos para ocupantes de determinadas posiciones sociales.

En el plano de la estructura social, se agrupan las jerarquías de roles configurados por la capacidad específica y diferenciada de los actores para obligar a otros según sus intereses. Sus elementos, según Portes (2010), son:

- Poder: habilidad de un actor para imponerse a otros a pesar de la resistencia ejercida. Este es conferido a partir del control de los medios de producción, apropiación de conocimiento, medios de difusión de información y violencia.
- Estructura de clases: configurada por la posesión diferencial de los recursos que configuran la base del poder, sobre todo aquellos ligados al capital social.
- Jerarquías: configuradas alrededor de los roles, son los modos de clasificación de los miembros del sistema social establecidos a partir de la estructura de poder.

1.2. El (problema del) cambio institucional

El proceso de cambio institucional ocurre a partir de cambios en las dimensiones que pertenecen a distintos planos de las instituciones, debido a la estructura de incentivos vigente. North (1993) sitúa así el carácter imbuido de las instituciones en un contexto más amplio sobre el cual influyen, pero también es influido. Es en la modificación de estas relaciones, complejas, dinámicas y bidireccionales donde se construyen los esquemas de estabilidad de las organizaciones. En paralelo, la retroalimentación de la percepción y reacción ante los cambios define también los patrones de variaciones de las organizaciones o el marco institucional (North, 1993). El carácter estable de las instituciones, entonces, es relativo y

debe ser entendido como una consecuencia del número elevado de limitaciones específicas a elecciones particulares, antes que a estructuras fijas o arreglos permanentes.

Los cambios institucionales son posibles cuando los gradientes de poder de negociación promueven la reestructuración del marco institucional vigente al que las limitaciones formales e informales están íntimamente ligadas y conforman el equilibrio de cada institución. La función de las limitaciones informales es dar forma o cambiar las reglas formales para brindar estabilidad a las instituciones, por lo que la condición para que se genere un nuevo equilibrio institucional es la formalización de las limitaciones formales (North 1993, 88).

Los procesos de cambio institucional, entonces, son posibles cuando se pierden las condiciones en las que las instituciones permanecen estables. Al perderse el equilibrio dinámico de las organizaciones pueden provocar dinámicas de cambio institucional en varios niveles (North, 1993). Los estudios de la sociología de las organizaciones muestran, por ejemplo, que los cambios pueden venir a partir de cambios externos, en el marco institucional, o internos, desde la misma organización.

La dependencia de trayectoria o *path dependence*, es el proceso que determina la persistencia de las estructuras o normas vigentes en un territorio determinado a lo largo del tiempo y que, influyen en la configuración actual y futura de las organizaciones. En términos de North (1993) esta sería fruto de las limitaciones informales, donde más allá de la eficiencia en los costos de transacción, son los gradientes de poder y limitaciones puntuales las que permitan su persistencia.

La difusión cultural o *cultural diffusion*, hace posible que organizaciones, generalmente de países desarrollados, sean exportados y adoptados con el fin de promover el desarrollo en otros países. Este proceso desconoce los contextos específicos y la configuración del entorno institucional para las organizaciones. En términos de Portes (2010), la difusión institucional sería la promoción y adopción de formatos organizacionales que desconoce los factores más profundos en los planos de la cultura y la estructura social.

Para entender los procesos de dependencia de la vía y difusión, empleamos el concepto de incrustación de Granovetter (2003). La incrustación o *embededness* hacen referencia al conjunto de relaciones generadas histórica y contextualmente entre una organización y su entorno. Es un concepto relacional que explica la influencia de factores externos a una organización que influyen sobre elecciones particulares y a la larga influye también en el comportamiento económico y social de la organización y su contexto. La incrustación, hace

posible la persistencia de instituciones poco eficientes, pero también explica la debilidad de la difusión institucional como fuerza eficiente para el cambio institucional.

Por su parte, Olson (1982) plantea que cuando ocurren procesos de transformación social, toma un tiempo considerable para que organizaciones capaces de movilizar acción colectiva con miras a generar bienes colectivos para sus miembros, aparezcan. Sin embargo, cuando estas aparecen, pueden sobrevivir durante largos periodos de tiempo, incluso cuando los objetivos para los que fueron creadas han sido alcanzadas. Esto supone que es la estabilidad social es la que hace posible que aparezcan grupos organizados con capacidad de negociación y capacidad de actuar racionalmente de modo sostenido en el tiempo, generando la persistencia organizativa en el tiempo (Olson, 1982).

A diferencia de North (1993), Portes plantea que los desequilibrios pueden decantar en cambios de las instituciones y no en su sustitución (por difusión) o evolución (por dependencia de trayectoria). Estos cambios son provocados cuando se movilizan recursos a dimensiones internas y más profundas de las instituciones generando cambios en periodos cortos de tiempo. Los desequilibrios pueden ser provocados y aunque su resultado no puede ser predicho con exactitud, pueden ser direccionados en función de la naturaleza de las fuerzas de cambio institucional.

Los cambios revolucionarios ocurren cuando se activan las fuerzas que actúan en los niveles más profundos. En el plano cultural, el carisma o las profecías carismáticas inciden sobre el sistema de valores como fuerzas capaces de cambiar la realidad tal y como se la conocía hasta el momento generando las condiciones necesarias para generar un nuevo orden social reconocido todas personas e instituciones que puedan, además estructurar nuevos códigos sociales (Weber, 1964).

En el plano de la estructura social, la condición para alterar las dimensiones institucionales es arrebatarse el poder a sus actuales poseedores y investirlo en una nueva élite (Portes, 2010). Skocpol (1984) explica las “revoluciones sociales” a partir de la confluencia de conflictos entre élites políticas, presión de grupos externos como militares o agentes extranjeros y rebeliones de grupos subalternos que pueden transformar las estructuras del orden social de diferentes formas y en diferentes profundidades.

North (1993) menciona que los cambios pueden ser continuos o discontinuos y que, por más revolucionario que sea un cambio, siempre hay rasgos que persisten en el tiempo. Esto se debe a que hay dimensiones institucionales que pueden modificarse sin llegar al nivel más

profundo, por lo que se expresan rasgos que persisten. Precisamente, los planos más superficiales, los más visibles son sobre los que se suelen realizar los cambios y que en muchos casos no ha desembocado en cambios en la eficiencia de los intercambios y en la contribución al desarrollo (Evans, 2007).

Las innovaciones científicas o tecnológicas o la difusión insitucional, propias del plano cultural inciden en niveles intermedios de las instituciones (Portes, 2010). Aunque las primeras pueden generar cambios radicales en poco tiempo, no necesariamente subvierten el orden social vigente. De igual forma, los cambios de actores con poder generan cambios en diferentes niveles en función de cada proceso. En los más profundos cambia la posesión total del poder, mientras en cambios menos profundos se modifican acuerdos de gobernanza.

La modernización de las sociedades es entendida en gran medida a partir de los cambios tecnológicos. Las innovaciones científicas y tecnológicas influyen también en la configuración de las instituciones en el plano cultural. Para Portes (2010) estos elementos actúan como fuerzas de cambio a nivel de los repertorios cognitivos, es decir de los guiones (y sus contenidos) con los cuales se ejercen los roles y las normas vigentes.

Complementariamente autores como Freeman y Pérez (1988), sostienen que los cambios tecnológicos pueden tener diversa profundidad, que van ascendentemente desde las innovaciones incrementales, las innovaciones radicales, los cambios en el sistema tecnológico y los cambios en el paradigma tecnoeconómico.

Adicionalmente, cabe mencionar dos aspectos fundamentales para el cambio institucional: el aprendizaje y la cooperación. Las organizaciones tienen procesos de aprendizaje constantes, sin embargo, su capacidad de procesamiento respecto a condiciones externas o internas requiere la inversión en recursos y toma tiempo. Sin un adecuado aprendizaje, ninguna organización es capaz de responder adecuadamente al marco institucional, ni vincularse con otros actores. La vinculación con otros actores, depende tanto de las expectativas compartidas, los estímulos disponibles y las capacidades desarrolladas (North, 1993). Los procesos de cooperación y aprendizaje tienen como objetivo disminuir los costos de transacción, así como reducir la incertidumbre, aspecto fundamental para la proactividad institucional.

Peter Evans (2003) y Rodrik (1999) plantean a la democracia deliberativa como una fuerza importante del cambio institucional. Evans plantea que cualquiera que fuese la estrategia de cambio institucional, esta debería apuntar a fortalecer las capacidades burocráticas de las organizaciones, mejorar su interacción con los mercados y promover la deliberación interna y

externa. La combinación de estas tres características en lo que él denomina “el hibridismo como estrategia administrativa” (Evans, 2003) promueve el mejor desempeño de las organizaciones frente a los desafíos de su entorno y mejora su contribución en los procesos de desarrollo.

Como se ha dicho, al mencionar que sobre las instituciones actúan normas y valores sociales, se alude a un contexto determinado, en el que existe una estructura de poder determinada. Adicionalmente, si se toma en cuenta que los cambios institucionales son marginales, se considera que los cambios significativos no solamente demandan una alta cantidad de recursos, sino también que estos serán resistidos, aun si los objetivos son tan loables como la eficiencia o la redistribución.

1.3.El agente de cambio

Un elemento fundamental en los procesos de cambio institucional, es el agente de cambio: “el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional” (North 1993, 83), es decir, el actor capaz de movilizar recursos para alterar en su favor la estructura de incentivos existentes y modificar el comportamiento de otros actores. De forma general, la tendencia del cambio institucional es fundamentalmente incremental, es decir, busca cambiar los incentivos de su entorno a su favor para reducir los costos de transacción y ser más eficiente en la consecución de sus intereses.

Luciano (1985) y North (1981) aluden a los Estados y mercados como los actores que, en base a la evidencia histórica, han sido capaces de subvertir códigos, modificar estructuras y movilizar recursos a favor de cambiar marcos institucionales amplios, heterogéneos y complejos de forma sostenida o duradera a lo largo del tiempo. Evans (2007) matiza con estos autores y postula que no es el Estado en su forma mínima el que puede actuar como nexo o generador de nexos, sino un Estado con congruencia colectiva, capacidad funcional y eficiencia interna. Un Estado que ha desarrollado una cierta autonomía relativa y capacidades de intervención en ámbitos de la vida social (Skocpol, 1984).

A medida que las sociedades se complejizan y crecen, los marcos institucionales se vuelven cada vez más importantes para procesar los conflictos e intercambios económicos y políticos. En las sociedades modernas, el Estado ocupa un rol fundamental en el ordenamiento de las limitaciones formales, e incluso, de las informales. Max Weber (1964) planteó que el Estado es un “dominio de tipo institucional” (Weber 1964, 1060), donde las organizaciones

administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo de todo el Estado moderno.

Autores como Theda Skocpol (1995) postularon la necesidad de plantear una estrategia analítica en la cual el Estado, como objeto analítico, debía ser explicado a partir de las acciones y lógicas que desempeña el mismo Estado, desplazando las explicaciones basadas en las relaciones sociales (socio-céntricas) hacia una fundada en el propio Estado (estado-céntrica). Este desplazamiento supuso tomar en cuenta dimensiones específicas de los Estados como su “autonomía” y sus “capacidades” para tomar decisiones y ejercer el dominio de un territorio específico mediante los medios institucionales disponibles, tal como Weber lo explica.

La “autonomía del Estado” hace referencia a la posibilidad de formular y perseguir objetivos determinados, más allá de las demandas o intereses de grupos sociales. Si bien la motivación para ello puede deberse a motivaciones internas, como el mantenimiento del control, o externas, como la competencia entre Estados, se debe determinar de forma particular y situada como ocurre este proceso y pueden ser movilizadas por élites estatales o burocracias estatales.

Otro aspecto fundamental es la movilización que élites de funcionarios pueden hacer para plantear y perseguir sus propios objetivos. Así, la autonomía del Estado no es una característica estructural, sino que debe ser constatada según las experiencias históricas a partir de las cuales se puede constatar su real existencia y las diferencias, muchas veces de grado, respecto de relaciones sociales (Skocpol, 1995).

Las capacidades remiten a la posibilidad de que el Estado plantee objetivos a perseguir y su potencial cumplimiento. Si bien no todos los objetivos del Estado son planteados de forma autónoma por sus funcionarios, la eficacia en el cumplimiento de los mismos pasa por los instrumentos y recursos de los cuales dispongan los funcionarios. Adicional a los instrumentos y recursos, las capacidades estatales se configuran a partir de los entornos socioeconómicos y políticos en los cuales se ubican, en los cuales existen también otros actores con intereses y recursos específicos. La posibilidad de actuación de los Estados, entonces, no depende solamente de las características de los propios Estados, sino de su relación con los otros actores (Skocpol, 1995).

Siguiendo a Weber, el ejercicio del poder es posible gracias a las posiciones desiguales y jerárquicamente articuladas en un orden social que apuntan hacia un horizonte colectivo. En tanto un actor o conjunto de actores logran imponer su voluntad a pesar de las resistencias de

otros (Weber, 2005), ejerce poder sobre los actores del territorio que controla. Weber y Skocpol, coinciden en señalar que las acciones que realiza el Estado son más importantes que su estructura. Esta mirada agencial del Estado lo sitúa analíticamente como un “actor” de los procesos sociales, pero no cualquiera, sino uno con recursos y capacidades normativas, administrativas, financieras y coercitivas determinadas.

Michael Mann (2006) profundiza el debate sobre el Estado y postula la necesidad de entenderlo a partir de los procesos de construcción de sus poderes. Para Mann, el ejercicio estatal se expresa a través del poder “despótico” y el poder “infraestructural”. Mientras el primero hace referencia a las prácticas y procesos mediante las cuales el Estado ejerce el cumplimiento de decisiones no negociadas con otros actores sociales a partir de su autoridad, el segundo alude a las acciones que el Estado realiza en el territorio permeando a la sociedad.

Ambos tipos de poder pueden ser vistos como expresión de la autonomía del Estado. Así también, pueden ser considerados recursos con los que el Estado cuenta para aumentar su autonomía o incrementar sus capacidades. En este proceso entra en juego tanto la tendencia centralizadora de los poderes estatales, de expropiación de poderes a la sociedad, como las relaciones de este con los diferentes actores territorialmente ubicados.

1.4.Giro institucional del desarrollo

El llamado giro institucional del desarrollo surge a partir de la resignificación de los procesos de desarrollo como procesos de cambio institucional, en desmedro de la noción extendida la acumulación de *stocks* de capital (Hoff y Stiglitz, 2001) e intentos por superar el “fundamentalismo del capital” (Evans, 2007). Por su parte, Alejandro Portes (2010) sostiene que las instituciones son la respuesta colectiva a las actividades económicas y políticas y que comprenden un conjunto heterogéneo de elementos y complejidades que deben considerarse para promover cambios internos o del marco institucional. Por su parte, Chang y Evans (2001) señalan que las instituciones son “modelos sistemáticos de expectativas compartidas, presunciones dadas por hecho, normas aceptadas y rutinas de interacción que tienen fuertes efectos en la configuración de las motivaciones y el comportamiento de conjuntos de actores sociales interconectados” (Chang y Evans, 2001), dejando entrever una mirada compleja y multidimensional de las mismas.

Chang (2006) y Evans (2006), sostienen que, si bien desde la economía neoclásica se abordó el rol de las instituciones en el desarrollo, este se limitó a abordar los modos en los que se podría mejorar el desempeño de las economías nacionales en términos macroeconómicos y financieros, por ello, al igual que Evans (2004, 2006), sugieren que la idea empleada sobre las instituciones resulta corta y queda restringida a los resultados inmediatos y superficiales. Este es el origen de la llamada estrategia del monocultivo institucional. Esta estrategia se basa en la idea de que la eficiencia institucional no depende del contexto, sino del diseño de la institución, lo cual ha servido de base para promover en la exportación y adopción acrítica de instituciones de los países desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo. Muchas veces la adopción de estos formatos institucionales son condiciones de los organismos multilaterales (sobre todo en la década de los noventa), que ven en esta estrategia un modo efectivo y rápido de realizar correcciones a los procesos de gobernanza, principalmente, económica.

Uno de los principales problemas del monocultivo institucional reside en la promoción del isomorfismo institucional. Según DiMaggio y Powell (1983) consiste en la promoción de un único formato y configuración organizacional para un mismo problema en diferentes contextos. Esta premisa parte de la idea que organizaciones con la misma “forma” pueden cumplir las mismas “funciones” y por lo tanto desplegar los mismos resultados. El fracaso de muchas experiencias muestra, por el contrario, que más allá de la forma las instituciones “transplantadas” no podían asumir las funciones esperadas o incluso, llegar a establecerse.

El problema de la incrustación (Granovetter, 2003) es fundamental para entender tanto porque instituciones nuevas no pueden instalarse, mientras que por el contrario, experiencias sobre instituciones ineficientes pero arraigadas persisten en muchos lugares. Son las relaciones sociales generadas con el contexto y la autopercepción de las trayectorias organizacionales lo que dan forma y densidad a la red de relaciones en las cuales está imbuida una organización.

Rodrik (1999) postula que la alternativa a la práctica del monocultivo institucional es la construcción de mejores instituciones, concebidas localmente y socialmente aceptadas.

Amartya Sen (1999) postula, a su vez, que las instituciones políticas participativas son las únicas capaces de dar lugar a las decisiones y compromisos que permitan los objetivos deseables del desarrollo. En el mismo sentido Hoff y Stiglitz (2001) sostienen que la única habilidad de un gobierno para actuar como un agente de desarrollo depende de la vitalidad de las fuerzas democráticas de cada país. Ampliando, aun más la noción de instituciones.

Las discusiones sobre el rol de las instituciones en el desarrollo, ha evolucionado desde la debate de la contribución de organizaciones específicas, pasando por el debate sobre el

desempeño de las instituciones, al planteamiento de estrategias de cambio institucional que promuevan la “evolución” de las instituciones. Para Olson (1982), los individuos que se organizan, sobre todo en grupos pequeños, tienen capacidad de movilizarse, negociar entre sí y presentar incentivos para sus miembros, generando las condiciones para construir acuerdos donde se generen beneficios que puedan ser distribuidos entre los ciudadanos. Esta es, en criterio de este autor, la explicación para procesos de cambio institucional que generen beneficios sociales.

En ese sentido, el proceso de evolución institucional supone cambios continuos e incrementales en el seno de las organizaciones y en los marcos institucionales. Por supuesto, dado el carácter económico y político de las instituciones ello es conflictivo y está en permanente tensión. A continuación se exploran las “fuerzas del cambio institucional” Portes (2010) y el modo y profundidad en que actúa cada uno.

1.5.¿Qué instituciones para el desarrollo?

Para Mancur Olson, dado que “las sociedades estables, cuyas fronteras no hayan sido rectificadas, tienden a acumular más acuerdos y organizaciones para la acción colectiva a medida que pasa el tiempo” (Olson 1982, 62) lo cual implica que la acumulación de grupos de acción colectiva constituye un obstáculo para las condiciones crecimiento económico de un país, por lo cual se explican procesos de rápido crecimiento luego de periodos de posguerra o por la acción de gobiernos autoritarios. Al mismo tiempo plantea la inquietud sobre si una sociedad podría construir una economía eficiente y racional mediante la negociación entre grupos organizados.

Para Olson (1982) la negociación equilibrada y simétrica no es posible, debido a los costos de la acción colectiva, la existencia de incentivos, la lentitud de las negociaciones y la distribución de beneficios sociales diferenciales para las organizaciones y por ende, para los individuos (Olson, 1982). Por lo tanto, hay diferentes estrategias de acción colectiva y límites para la efectividad de esta acción. Una diferencia significativa, en ese sentido, es el tipo de acción que movilizan las distintas organizaciones y lo que demandan de la producción social. Cuando se orientan exclusivamente a la distribución de la renta generada y no al aumento de la producción en su conjunto se denominan “coaliciones distributivas” (Olson, 1982).

Las coaliciones distributivas, con el pasar del tiempo, se organizan, se estabilizan y conquistan sus intereses, los cuales pueden ir en desmedro de intereses de otras coaliciones, lo

que genera fricciones y, a la larga, la fragmentación del sistema político de cada país, generando un efecto perjudicial tanto para la vida política, como para el desarrollo económico (Olson, 1982). El efecto perjudicial, sin embargo, no está dado automáticamente por el tipo y escala de organización, sino también por los intereses que persigan las coaliciones. En ese sentido, si son organizaciones que abarcan a amplios sectores de la sociedad, al confrontar incentivos variados, deben preocuparse también de la producción social de su sociedad para ejercer la representación de sus miembros.

En ese sentido, las coaliciones distributivas de amplia representación tienen el potencial de influir de modo efectivo y relativamente directo sobre decisiones de política pública, mercado o arreglos de diverso tipo (Olson, 1982). Esto genera que la presión sobre el gobierno sea mayor, complejizando la normativa necesaria para regular las interacciones sociales, aunque en el caso de llegar a acuerdos con el gobierno, los acuerdos generados tendrán un alcance significativo (Olson, 1982). Estas consideraciones influyen en las decisiones tomadas desde organismos de gobierno y explican posibles dinámicas en procesos de cambio institucional en sociedades pluralistas.

Según las ideas presentadas anteriormente, queda en evidencia la complejidad y amplitud de aspectos para caracterizar a las instituciones, tanto a nivel interno como externo. Portes y Lori (2012), postulan que se puede caracterizar a las instituciones a partir de dimensiones internas y externas. Las dimensiones internas hacen relación a la coherencia entre los valores y estructura de la organización, mientras las dimensiones externas hacen referencia a la capacidad de la organización para relacionarse con el medio.

Acemoglu y Robinson (2017) plantean la centralidad de instituciones promotoras del desarrollo económico, antes que explicaciones culturales o geográficas. Los autores sostienen que más allá de las diferencias de las distintas sociedades y países, los casos históricos de éxito en materia de desarrollo económico lo han logrado porque han sido capaces de generar un desarrollo institucional autónomo (lo que denominan como deriva institucional) que ha culminado en la construcción de “instituciones inclusivas” cuyo opuesto serían las “instituciones extractivas”.

Portes (2009) plantea que la calidad institucional de un país es uno de los aspectos determinantes para el desarrollo económico. La calidad institucional alude a la existencia de carreras meritocráticas, inmunidad contra la corrupción y la ausencia de islas de poder al interior de las organizaciones. De igual manera, para que las instituciones sean influidas positivamente por otros actores deben ser proactivas, flexibles tecnológicamente, abiertas a la

innovación y construir alianzas externas. La constatación de estos atributos genera una combinación particular para cada organización que puede resultar en alguno de los cuatro tipos ideales planteados por Evans (1995) y Portes (2009): Instituciones desarrollistas, intermedias, reactivas y predatorias.

Las instituciones desarrollistas de Evans (1995) y Portes (2009) equivalen a las instituciones inclusivas de Acemoglu y Robinson (2017) en tanto poseen un conjunto de atributos organizativos internos y capacidades para relacionarse positivamente con su medio. Acemoglu y Robinson (2017) enfatizan en que estas instituciones poseen su deriva institucional propia y son capaces de generar acuerdos sociales de largo plazo ya que “las instituciones económicas inclusivas hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías” (Acemoglu y Robinson 2017, 501).

Las instituciones predatorias de Evans (1995) y Portes (2009) tienen su equivalente en las instituciones extractivas de Acemoglu y Robinson (2017). Consisten en aquellas que lejos de haber desarrollado atributos internos adecuados e involucrarse positivamente con su medio, son poco eficientes en la administración de sus recursos y en la consecución de sus objetivos sociales. Además, se caracterizan por su opacidad y gestión de intereses particulares (Grimson, Castellani, Roig, 2012). En otras palabras “las instituciones económicas extractivas (están) estructuradas para extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica” (Acemoglu y Robinson 2017, 501).

Las instituciones intermedias corresponden a aquellas instituciones que, si bien se relacionan de forma positiva con su medio y responden en cierta medida a sus objetivos, es poco eficiente en el uso de sus recursos; mientras que las instituciones reactivas son aquellas que son fuertes en sus dimensiones internas, pero poseen baja proactividad y capacidad para generar alianzas, y por tanto, relacionarse de forma positiva con su medio (Grimson, Castellani, Roig, 2012).

Las dimensiones internas (Portes y Lori, 2012) son meritocracia, inmunidad a la corrupción y ausencia de islas de poder, que se construyen a partir de las siguientes características:

- a) La existencia de una burocracia competente, fuertemente cohesionada, contratada de acuerdo con criterios meritocráticos y que valora mucho el ejercicio de los cargos.
- b) Normas transparentes y predecibles para cubrir puestos y realizar promociones.

c) Marco regulatorio claro y estable que rijan el funcionamiento de la organización.

Las dimensiones externas (Portes y Lori, 2012) son proactividad, flexibilidad tecnológica y aliados externos, que se configuran a partir de las siguientes características:

- a) La capacidad de la organización de interactuar con su entorno y cumplir las funciones asignadas.
- b) Un alto grado de flexibilidad para adaptarse a los cambios de contexto que posibilita la incorporación de avances tecnológicos en insumos y procesos.
- c) La capacidad de construir redes articuladas con otros actores sociales o estatales, sin perder autonomía en los procesos de decisión.

Los aspectos mencionados se sistematizaron en la tabla 1.1.

Tabla 1 1.1. Tipo de institución según su contribución al desarrollo

Dimensión	Tipo de institución			
	Desarrollista	Intermedia	Reactiva	Predatoria
Meritocracia	Sí	No	Sí	No
Inmunidad corrupción	Sí	No	Sí	No
Ausencia Islas de poder	Sí	No	Sí	No
Proactividad	Sí	Sí	No	No
Flexibilidad tecnológica	Sí	Sí	No	No
Aliados externos	Sí	Sí	No	No

Fuente: Grimson, Castellani y Roig (2012).

Nota: La tabla fue desarrollada en base a ideas de los autores citados, más la tabla es de elaboración propia.

Según Grimson, Castellani y Roig (2012), la plenitud o debilidad de las 6 dimensiones institucionales configura, de forma situada, el tipo de relación que cada organización tiene respecto a su contribución a los procesos de desarrollo. Las organizaciones pueden ser predatorias, reactivas o desarrollistas (promotoras del desarrollo) según su desempeño en cada dimensión, pero también su combinación y su relación con el contexto.

Capítulo 2: Trayectorias universitarias

Si entendemos a las universidades como organizaciones, es preciso hablar, como se ha dicho en líneas anteriores, de las trayectorias que existen en las universidades para entender la relevancia de estas en procesos de cambio institucional y poder dilucidar si existe dependencia de trayectoria y cómo se caracteriza. En el presente capítulo se abordarán las características de la universidad ecuatoriana adquiridas a partir de una revisión de las principales etapas históricas del siglo XX, a partir de la Reforma de Córdoba en 1918. En el primer apartado se presenta una revisión de las trayectorias regionales de la universidad en América Latina. A continuación, se explorará el sistema universitario nacional con énfasis en el periodo previo a la *Revolución Ciudadana* su a partir de tres observables: el tipo de universidades creadas, la legislación vigente y la gobernanza del sistema universitario en cada periodo.

Autores como Robert Merton (1942) y Pierre Bourdieu (2012), clásicos de la sociología de la ciencia, definieron a la comunidad científica como un grupo social con códigos propios que se distinguen de la sociedad y sus códigos más extendidos. Aunque no niegan la influencia de factores externos, estos parecen ser secundarios en sus planteamientos. Dado que la comunidad científica habita las universidades en América Latina, cabe preguntarse cuán autónomas son las universidades respecto al concierto social. El enfoque empleado en esta investigación, Portes (2010) parte de la idea que todas las organizaciones son influidas por arreglos institucionales en diferente medida, por lo que la autonomía, debe ser entendida como una cuestión en negociación permanente. Precisamente, autores como Dominique Vinck (2015) enfatiza la necesidad de entender a las comunidades científicas en sus procesos históricos y contingentes respecto a relaciones sociales más ampliadas.

Hoy en día, se discute desde diversas teorías cual es el esquema de producción científica y tecnológica más adecuado a la realidad actual y el lugar que ocupan las universidades en estos esquemas que orientan la formulación de políticas científicas. En los países de mayor nivel de desarrollo relativo como Estados Unidos y Europa, los sistemas científico-tecnológicos son más grandes y diversos. Las universidades (de distinto tipo) conviven con empresas, el complejo militar-industrial y grandes centros públicos de investigación disciplinaria. En América Latina, a pesar de que existen muchas de estas instituciones en diversos países, las universidades ocupan un lugar central, aunque no propiamente autónomo, en sus sistemas científico-tecnológicos nacionales.

Adicional a la producción científica, la universidad latinoamericana tiene una arraigada tradición política, social y cultural en las sociedades. La evolución de las universidades es un proceso largo y conflictivo a lo largo de varios siglos. Las primeras universidades son fruto del legado colonial, mientras en la época republicana se han producido varias modificaciones importantes. La Reforma de Córdoba marcó el legado primordial de la universidad pública que ha sido discutido a lo largo del siglo XX. Durante las últimas décadas, sin embargo, se han discutido también otros procesos de transformación como la masificación, modernización, globalización y mercantilización, a lo que la literatura especializada denomina “Reformas Universitarias” (Krotsch, 2018).

Aunque los temas de discusión respecto a cada reforma son variados y dependen de las experiencias nacionales, varios temas han sido centrales en la región, desde la misión de la universidad, la autonomía universitaria, el cogobierno, libre acceso y la libertad de cátedra (principios de la Reforma de Córdoba), pasando por las discusiones de gratuidad, financiamiento y función social de la universidad. Los múltiples procesos de transformación y creación institucional, han generado sistemas universitarios diversos, con una renovada discusión sobre el rol científico de las universidades, su relación con el Estado y compromiso con la sociedad.

2.1. Apuntes sobre las trayectorias de la universidad latinoamericana

La universidad latinoamericana se origina a partir de la transferencia de las universidades medievales europeas portuguesas y españolas. Estas, estuvieron auspiciadas por el poder político, las monarquías y el poder eclesiástico, la Iglesia Católica (Maldonado, 1983). Las primeras universidades, fueron fundadas en el siglo XV (Universidad de Salamanca, Universidad de Alcalá de Henares) (Pazos, 2015). A tono con el clima de la época, el contenido impartido, así como los objetivos eran planteados por la Iglesia, a través de órdenes sacerdotales como dominicos y jesuitas que proporcionaban los escasos recursos disponibles (Pazos, 2015).

Durante las primeras décadas de las jóvenes repúblicas latinoamericanas, el esquema colonial persistió, sin embargo, la tutela de las universidades pasó a los Estados nacionales. En el plano administrativo y de la propiedad, a tono con los procesos de construcción estatal, fue donde se concretaron prontamente estos cambios. Sin embargo, múltiples códigos, prácticas y estructuras internas (instituciones) seguían siendo las mismas de la época colonial, por lo que

la tutela fue compartida en gran medida con la Iglesia Católica y sus distintas órdenes religiosas. “Las Universidades latinoamericanas, como fiel reflejo de las estructuras sociales que la Independencia no logró modificar, seguían siendo los ‘virreinos del espíritu’ y conservaban, en esencia, su carácter de academias señoriales” (Tünnermann, 2008).

Con las transformaciones económicas y políticas de las décadas posteriores a la fundación de las repúblicas, las sociedades latinoamericanas buscaron la construcción de sus propias instituciones. Las nuevas repúblicas demandaron la formación de personal para asumir tareas de seguridad y administración, por lo que adoptaron el “modelo napoleónico” basado en la formación de profesionistas liberales, contribuyó a la formación de una emergente burocracia nacional y el arraigamiento de la universidad en sus localidades (Krotsch, 2018) (Tünnermann, 2008). El modelo napoleónico es la base de las llamadas “universidades nacionales”, universidades públicas y masivas que fueron la base de los sistemas universitarios hasta inicios del siglo XX.

2.1.1. Primera reforma universitaria: la Reforma de Córdoba

A inicios del siglo XX, influido por los cambios demográficos resultante de los procesos de urbanización, la expansión de una población de clase obrera industrial y la pérdida de espacio social por parte de la Iglesia Católica (Pazos, 2015) (Ramírez, 2013), se generó un movimiento cultural y social que demandó la reorganización interna de las universidades y la discusión sobre el rol de esta en la sociedad. La “Reforma de Córdoba”, es vista como un proceso de cambio institucional y de movilización social, cuya relevancia trascendió a toda la región, por cuanto esta significaba: “redefinir la relación entre la sociedad y la Universidad bajo la presión del surgimiento incipiente de sociedades nacionales, dentro de estructuras estatales que ya estaban dadas jurídicamente” (Steger 1971, 23).

Darcy Ribeiro (1971) sostiene que la Reforma de Córdoba es la “la principal fuerza renovadora de nuestras Universidades”. Ribeiro manifiesta que este proceso tiene relevancia histórica dado que logró transformar las estructuras universitarias y su relación con el entorno a partir de la movilización interna de estudiantes con respaldos de actores externos.

Tünnermann (2008a) valora la trascendencia de este proceso en tanto muchos de los cambios

que se promovieron fueron adoptados por universidades fuera de Argentina a lo largo del siglo XX e incluso inspiraron proyectos políticos más amplios⁸.

El primer hito de la Reforma de Córdoba fue la celebración del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios (argentinos) que se celebró en julio de 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba. En este evento se discutieron los contenidos para la constitución de las universidades que luego serían incluidos en la Ley Universitaria (Argentina). Acá se incluyeron varias ideas novedosas para la época, la comunidad universitaria se forma por estamentos que reconocen los diferentes roles de quienes la conforman autoridades, docentes, estudiantes y trabajadores quienes elegirán a sus propias autoridades que los representarán y establecerán los organismos para el funcionamiento interno y su misión social (Venanzi, 1968).

Salazar (1968) sostiene que el movimiento político académico de la reforma tuvo cuatro objetivos fundamentales: la apertura de la universidad a sectores sociales más diversos, el acceso a formación académica a personas sin importar su ideología y procedencia, la ampliación de la comunidad política de las universidades para la elección de sus autoridades y la vinculación de la universidad con la vida de la(s) nación(es). Para el movimiento reformista, estos objetivos eran fundamentales para la construcción y garantía de la autonomía universitaria en diálogo con la misión social de las universidades latinoamericanas (Tünnermann, 2008a).

Aunque la idea de autonomía durante la Reforma de Córdoba fue muy amplia, esta se centró en la posibilidad de elegir sus propias autoridades, garantizar la libertad de enseñanza, la administración de sus recursos y la crítica social. La autonomía universitaria se construye en el aspecto que replanteó las relaciones entre Universidad, sociedad y Estado, por lo que este aspecto se incluyó progresivamente en las legislaciones nacionales. Tal es así que “La autonomía fue así el marco jurídico indispensable para que la Universidad pudiera asumir una nueva posición” (Tünnermann 2008a, 87).

En cuanto al cogobierno universitario, base de la autonomía, la inclusión de estudiantes como electores y elegidos, así como de profesores y de graduados, en las decisiones universitarias fue toda una novedad. Se configuró así, en primera instancia, una idea de gobierno “tri partido” que permitía democratizar las decisiones de la universidad y garantizar la renovación

⁸ El político peruano Raúl Haya de la Torre publicó en 1927 el libro “Por la emancipación de América Latina” libro en el que desarrolla un conjunto de ideas políticas en las que pone en diálogo el legado de líderes populares latinoamericanos y el ideario reformista de Córdoba.

de la representación, que garantizaría a su vez, la democratización de las decisiones en el tiempo. “No sólo es un corolario de la autonomía sino también su base de legitimación, pues al proclamar el principio de la autodeterminación de la comunidad universitaria, la reforma señaló que ésta no se compone exclusivamente de profesores y ‘profesores funcionarios’, es decir de las autoridades universitarias, sino de todos sus elementos” (Tünnermann 2008a, 90).

Tünnermann (2008b) sostiene que los aspectos fundamentales en los que el legado de la reforma prosperó, se enfocaron en los aspectos organizativos del gobierno universitario. Por el contrario, fue menos efectiva en lo relativo al funcionamiento académico. Sobre esto último, la reforma no fue igual de profunda, ni en términos de metodologías, ni de contenidos, ni de procedimientos. Si bien se realizaron cambios al funcionamiento de la docencia, los aspectos de los métodos de enseñanza o del modelo académico no fueron impugnados con toda fuerza, conservando lo fundamental del modelo napoleónico. Se generaron, más bien, actualizaciones contextualizadas de este modelo universitario, que fortaleció a las llamadas universidades nacionales, que experimentaron un proceso de modernización de sus estructuras de gobierno y preservaron la misión fundamental de formar profesionistas liberales de las áreas de derecho, administración, contabilidad y otras.

2.1.2. Segunda reforma universitaria: masificación y modernización

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el escenario estaba marcado por Estados fuertes en materia política y económica. La estrategia de “Industrialización dirigida por el Estado” (Bértola y Ocampo, 2013) puso en primer plano un modelo de desarrollo basado en la industrialización de la economía y esta como principal directriz del proceso de desarrollo económico, político y social de los Estados latinoamericanos. Se priorizó la construcción del mercado interno que absorba los productos resultantes de la “industrialización por sustitución de importaciones” (Bértola y Ocampo, 2013) y la exportación de excedentes.

Durante la década de los 50, varios países de la región como Argentina y Brasil⁹ crearon las primeras instituciones estatales orientadas a promover la producción y apropiación de conocimiento para apalancar los procesos de desarrollo industrial. Sin embargo, “la toma de conciencia sobre la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo se produjo en América Latina y el Caribe durante el decenio de 1960” (Sagasti 1988, 69) gracias a las

⁹ En Brasil, se crea el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico en 1951 durante la presidencia de Eurico Gaspar Dutra. En Argentina, se crea el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC) fue creado en 1951 durante el gobierno de Juan Domingo Perón.

primeras reuniones, oficinas especializadas y documentos de instituciones internacionales como UNESCO, OEA y OPS¹⁰.

Durante varias décadas convivieron las tendencias de creación de organismos públicos, asesorados por organismos internacionales como CEPAL, UNESCO, USAID o la fundación Rockefeller (Krotsch, 2000). La diversidad de diagnósticos y enfoques influyeron de forma diversa en los distintos países, coincidiendo en la necesidad de formar recursos humanos altamente calificados, financiar al desarrollo de actividades científicas tecnológicas y el desarrollo de infraestructuras (Sagasti, 1988) que generasen los conocimientos necesarios para acelerar los procesos de industrialización y especialización tecnológica.

Precisamente entre 1960 y 1970 existe un rápido crecimiento en la matrícula universitaria en América Latina llegando a triplicar la población universitaria con tasas de crecimiento sobre el 10% (Sagasti 1988, 70), debido a la confluencia de los procesos de institucionalización de la promoción científica como asunto de Estado y la concesión de la gratuidad en la universidad, en varios países de la región. Este periodo se conoce como la etapa de masificación y modernización de la universidad latinoamericana, donde, a más de la expansión de la matrícula universitaria y la institucionalización de las políticas científicas, la planificación estatal opera como principal mecanismo de intervención social (Krotsch 2018, 338).

En este periodo, existió una tendencia a la proliferación y diversificación institucional, así como disputas por la gratuidad y arancelamiento de la universidad pública. Para autores como Levy (1995) la proliferación de instituciones de educación fue fundamentalmente privada y liderada por la Iglesia Católica en casi todos los países. Esta emergencia, en formatos privados o mixtos, fue sostenida a partir de las falencias de la universidad pública respecto a las expectativas de actores sociales y del propio Estado, que se vio excedido prontamente en sus capacidades de gestión.

Organizaciones estadounidenses como la USAID o las fundaciones Ford y Rockefeller promovieron desarrollos institucionales que, criticando al modelo napoleónico vigente en la mayoría de universidades latinoamericanas, promovieron innovaciones institucionales como departamentos académicos que sustituyeron a las clásicas facultades. También se crearon

¹⁰ Los antecedentes son la celebración de la Conferencia Sobre la Ciencia y la Tecnología al desarrollo de América Latina (CASTALA) organizada por UNESCO en 1965, la creación de la Unidad de Desarrollo Tecnológico en la Organización de Estados Americanos en 1966 y el informe de política científica preparado por la Organización Panamericana de la Salud.

centros de investigación adscritos, favoreciendo la descentralización (Krotsch, 2018). La principal vía de promoción de esta nueva forma institucional fue la creación de universidades privadas.

Levy (1995) destaca que el patrón de creación de universidades privadas en la región estuvo marcado por:

1. creación de universidades católicas,
2. creación de universidades seculares de élite y
3. absorción de demanda que no es de élite, sino que responde a las demandas del mercado.

Así, los sistemas universitarios, como tendencia general se vieron abocados a la influencia de organismos nacionales e internacionales que promovieron la formación universitaria como base para la formación de recursos humanos especializados y un esquema de modernización institucional basado en una nueva impronta institucional (universidades privadas departamentalizadas). Burton Clark (1998), sostiene que estos cambios influyen también en la legitimidad de la autoridad estatal en la gobernanza de los sistemas universitarios, propiciando transformaciones en este nivel.

Para finales de los años setenta, las expectativas políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas no fueron cumplidas, por lo que las rupturas democráticas convivieron con procesos de ajuste estructural, en los que se cuestionó duramente, tanto la estrategia de sustitución de importaciones dirigida por el Estado, como el financiamiento de las entidades públicas que apalancaban este modelo. Así, a tono con los procesos de austeridad, las universidades públicas fueron desfinanciadas, mientras se promovió la creación de universidades privadas, principalmente de baja calidad y “sin compromiso con el desarrollo nacional” (Ramírez, 2013) cuya principal misión era, de nuevo, formar profesionistas liberales, alejados de las profesiones técnicas y científicas.

2.1.3. Tercera reforma universitaria: contra reforma

La limitación al financiamiento y el deterioro de la calidad, fue una de las principales tendencias. Esto produjo varios efectos, como la creación de universidades públicas de menor costo, el arancelamiento a universidad pública y la apertura de universidades privadas (Rama, 2006), los sistemas universitarios iniciaron un largo proceso de “mercantilización y diferenciación de la educación superior” (Rama, 2006). Se produce un giro político donde la

universidad pasa de ser un derecho, garantizado por el Estado, a un servicio, que se debe buscar en el mercado.

Krotsch (2000) sostiene que esta etapa supuso un proceso de multiplicación institucional, caracterizado por:

- a) “El debilitamiento de las consideradas “universidades nacionales”, como producto de la ruptura del monopolio público de la educación superior.
- b) La aparición del sector privado, hasta entonces casi inexistente en la mayoría de los países de la región.
- c) Una creciente diferenciación entre las instituciones tanto en el sector privado como en el público.
- d) El inicio de la construcción de un mercado de instituciones, alumnos y docentes.
- e) Una nueva relación entre estudiantes e instituciones en la cual la elección comienza a jugar un papel importante” (Krotsch, 2000).

En esta etapa también, se promovió un proceso de diferenciación y deslocalización institucional basada en la descentralización física y funcional de las instituciones de enseñanza superior, cuyo objetivo fue permear en nuevos territorios y conquistar segmentos sociales no tradicionalmente vinculados a la universidad, con el objetivo de incrementar la cobertura de la educación superior, ahora comprendida como servicio. Esta tendencia se fortaleció a partir del crecimiento de las universidades privadas.

Autores como Ramírez (2010) Rama (2010) y Didriksson (2010) sostienen que, a partir de la década de los ochentas, existió un proceso de privatización de los sistemas de educación superior del que Ecuador formó parte. Para Ramírez (2010) el modelo “utilitario-liberal” (Ramírez, 2010) vigente se expresa en:

- a) “Privatización de la oferta universitaria
- b) Privatización de las carreras ofertadas
- c) Privatización del acceso a la universidad
- d) Privatización del tránsito universitario
- e) Privatización redistributiva” (Ramírez, 2010).

En este sentido, los autores antes mencionados coinciden que una tendencia importante durante las últimas décadas del siglo XX y el cambio de siglo fue la radical privatización de la educación superior, que sucedió por los procesos concurrentes señalados por Ramírez (2010). En ese sentido, la orientación de los objetivos de la educación superior por parte del mercado

generó la creación universidades, carreras y programas de posgrado en áreas empresariales y de gestión (Santos, 2011) (Tünnermann, 2008); la retracción del Estado de la vida pública debido al ajuste fiscal y la reforma del Estado provocadas por la crisis de la deuda generaron incentivos para la privatización de la universidad tanto por la proliferación de universidades privadas, como por el arancelamiento diferencial de la universidad pública (Bustamante, 2016) (Rama, 2012) (Ramírez, 2013).

Otros procesos que contribuyeron a la relocalización y transformación de la matrícula universitaria en favor de universidades privadas, fueron también la aparición de nuevas instituciones con distinto perfil académico y distintos objetivos educativos en los sistemas universitarios de la región (Gazzola y Didriksson, 2008); el arancelamiento de la matrícula de la universidad pública (Ramírez, 2013) y la facilidad de adopción de nuevas tecnologías que poseen las universidades privadas al estar mejor insertas en los mercados de bienes (Gazzola y Didriksson, 2008) (Prados y Rivera, 2008).

En esta etapa se contribuyó también a la desregulación de las universidades, e incluso de los organismos reguladores. Durante la década de los noventa junto a los procesos de reforma del Estado, ajuste fiscal y apertura económica y el deterioro de la universidad pública, se legitiman cambios en la gobernanza universitaria que promovieron la creación de universidades privadas, muchas veces sin la debida supervisión administrativa (Krotsch, 2000).

En los países con los sistemas universitarios más grandes de la región inician los procesos de evaluación universitaria (Solanas, 2012). La relación con el Estado pasaría de la contradicción política y el financiamiento, a la observación del desempeño académico de las universidades. El llamado “giro evaluador del Estado” (Banco Mundial, 1991) incorporó los parámetros de eficiencia al desempeño institucional condicionados a la entrega de recursos públicos o búsqueda de recursos privados.

Brunner (1990) sostiene que el “Estado evaluador” puede contribuir a los sistemas universitarios, en tanto el Estado mantenga y aumente el gasto en educación, las universidades adopten una actitud “emprendedora”, se generen los incentivos selectivos y políticas adecuadas, se produzca un incremento significativo a la calidad de la enseñanza y se promueva la vinculación con la sociedad, generando procesos virtuosos de retroalimentación social para el accionar de las universidades.

El éxito de la evaluación estatal se sostiene en realizar regulaciones livianas y eficaces que promueva el desarrollo tanto de organismos particulares, como de los sistemas nacionales en general (Brunner, 1990). Tanto la proliferación de universidades, como el giro evaluador del Estado, supusieron presiones para los cambios en la gobernanza de los sistemas universitarios que por entonces conservaban, en la mayoría de países una estructura primordialmente estatal.

Junto con las discusiones sobre la gobernanza y autoridad de los sistemas universitarios, el giro evaluador del Estado, las tendencias de “inclusión social”, “internacionalización” y la “responsabilidad social universitaria” influyeron tanto en las políticas universitarias de la región, como en los debates teóricos y políticos de la relación universidad – sociedad, agregando más factores a los procesos de heteronomización de los sistemas universitarios regionales (UNESCO, 1998).

Conferencias internacionales como la Declaración Mundial sobre Educación Superior para el siglo XXI de la UNESCO (1998), promovió el proceso de internacionalización como componente clave de su contribución a la sociedad. Los argumentos principales para sobre los cuales se promueve la dimensión social de la internacionalización son fortalecer el lado humano de la globalización y el encuentro entre culturas, relanzando la misión modernizadora de la universidad (Gacel-Ávila, 2018). La internacionalización, si bien marca distancia de la transnacionalización, según Gacel-Ávila (2003), ambas coinciden la necesidad de repensar las estructuras y funciones de la universidad. Mientras la primera lo debe hacer en función de los intereses sociales, la segunda se debe a los intereses del mercado.

Una dificultad para los procesos de internacionalización, sobre todo en la dimensión de integración regional, es la heterogeneidad de los sistemas universitarios regionales y las asimetrías de conocimiento en el marco de la “Sociedad del Conocimiento” (Tünnermann, 2018) (Gacel-Ávila, 2018). Tendencias como la ampliación, diversificación y acceso desigual a la educación superior han dirigido los procesos de internacionalización de las universidades latinoamericanas. Ello ha generado que el principal enfoque haya sido la transnacionalización mercantil. Promocionada por organismos internacionales como el Banco Mundial. Por su lado, organizaciones regionales como la Conferencia Regional de Educación Superior abogan por un modo de internacionalización más endógeno hacia la región retomando la dimensión más humana del proceso.

2.1.4. La universidad latinoamericana en el siglo XXI

Fruto de las tres grandes reformas universitarias regionales, los sistemas universitarios de los países de la región se complejizaron y diversificaron, sin que ningún perfil institucional, propio de las tres etapas anteriormente mencionadas, desaparezca por completo. Por este motivo la gobernanza de los sistemas universitarios se complejiza y demanda de innovaciones institucionales que puedan dar cuenta de la diversidad existente, así como de los objetivos socialmente delegados a la universidad.

Burton Clark (1998) plantea la existencia de tres fuerzas de autoridad en los sistemas universitarios que definen, a su vez, las estructuras de gobernanza. Estas fuerzas son el Estado, las oligarquías académicas y el mercado. Estas coexisten en los diferentes sistemas universitarios, pero como sugiere Clark (1998), la relevancia política de estas fuerzas no es igual, ya que esta se construye en procesos históricos. Para Clark (1998), la configuración de los sistemas universitarios está fuertemente influida por los sistemas políticos y por las relaciones que las distintas universidades tejen con su entorno. En ese sentido, la autoridad estatal se funda en los poderes políticos, la burocracia especializada y su efectiva influencia sobre el sistema universitario. Las fuerzas del mercado se fundan en los intereses empresariales, así como por el peso específico de las universidades privadas. Finalmente, las oligarquías académicas fundan su poder a partir de su legitimidad social y la autoridad construida a partir del desarrollo disciplinario y la producción científica.

El perfil de un sistema universitario hacia un polo u otro supone una cuestión de grados de libertad, aunque Clark (1998) sostiene que es una cuestión de difícil constatación empírica en América Latina por su excesiva diversidad e inestabilidad de los sistemas universitarios. En el gráfico 2.1. se presentan algunos ejemplos de países de América Latina y Europa en función de su esquema vigente hasta finales del siglo XX. Ver gráfico 2.1.

Gráfico 2 2.1. tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios hasta 1996



Fuente: Clark (1998)

Nota: El gráfico ha sido adaptado, agregándose países de América Latina según lo planteado por el autor en el texto citado.

Uno de los aspectos fundamentales relacionado con el tipo de autoridad predominante en los sistemas universitarios es la estructura de financiamiento. Según la OCDE (2014) los sistemas universitarios se clasifican, según su financiamiento en cuatro modelos:

- Modelo 1: países con gratuidad o bajas tasas de matrícula en instituciones privadas
- Modelo 2: arancelamiento público y privado moderado con crédito, becas y préstamos como mecanismo de financiamiento
- Modelo 3: arancelamiento público y privado elevado con crédito, becas y préstamos como mecanismo de financiamiento.
- Modelo 4: arancelamiento público y privado bajo con crédito, becas y préstamos como mecanismo de financiamiento.

Los modelos de financiamiento descritos por la OCDE (2014) suponen tipos ideales en los que existe una estructura de financiamiento de la matrícula universitaria. Para inicios del siglo XX, pocos países mantuvieron o consolidaron esquemas de gratuidad universitaria, como Cuba o Argentina. El resto de países de la región había avanzado en esquemas de arancelamiento público y privado, resultando en una pérdida de poder de coordinación por parte del Estado y por tanto, una descoordinación de los sistemas universitarios.

Un aspecto que ha ido evolucionando, tanto en su relevancia, como en su interés por parte de académicos y gobiernos, es el rol de la universidad en la producción científica nacional.

Fernando Chaparro (2010) sostiene que la aceleración de la dinámica económica y su intensidad en conocimiento ha puesto en la palestra dos discusiones: la distancia entre el “conocimiento básico” y su aplicación y las formas organizativas de las instituciones productoras de conocimiento, que deben ser abordadas como desafíos contemporáneos:

“la creciente importancia del conocimiento como factor de producción y fuente de crecimiento y desarrollo en el entorno actual de la nueva economía conlleva la necesidad de desarrollar una capacidad de generar conocimiento (...) la creciente incorporación de la investigación a la universidad está fortaleciendo el papel de esta última en los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación de los países iberoamericanos y a nivel mundial” (Chaparro 2010, 48).

Chaparro (2010) sostiene que la incorporación de la investigación a la universidad está generando cambios en las instituciones de educación superior de América Latina. Este proceso ha generado una presión para fortalecer la función investigativa de la universidad, respecto a las funciones de docencia y extensión (vinculación), por lo que es uno de los aspectos con más presencia en los procesos de evaluación universitaria.

Las “universidades de investigación”, han florecido con intensidad durante los últimos cien años, a pesar de que su origen se remonte a la Universidad de Berlín en 1811 y su difusión a la creación de universidades en Estados Unidos a lo largo del siglo XIX (Castro-Martínez y Sutz, 2010). El modelo “humboldtiano” o “alemán” se caracteriza por la orientación investigadora que tienen las universidades, para lo cual han generado estrategias de diferenciación institucional internas, como la creación de centros, redes o grupos de investigación y la vinculación de estos a grandes proyectos de investigación, principalmente en Estados Unidos y Europa.

Tanto Castro-Martínez y Sutz (2010) y Chaparro (2010) sostienen la necesidad de tomar en cuenta el rol insustituible de la universidad en la producción de conocimiento y coordinarlo tanto con los objetivos sociales, como con las misiones de docencia y extensión de las universidades, para no generar procesos de diferenciación institucional y desconexión social de las universidades.

Durante la última década del siglo XX y primera del siglo XXI se dio una mayor divergencia entre los sistemas universitarios caracterizada por la discusión en torno a la “inclusión educativa” (Suasnábar y Rovelli, 2016). La discusión de la inclusión educativa se funda sobre las discusiones del “derecho a la universidad”, donde la temática de acceso a la educación superior mediado tanto por las históricas brechas de clase y concentración de la oferta en las conglomeraciones urbanas, así como los procesos de exclusión social por género, etnia y discapacidades. Aunque la discusión ha sido prolífica y ha abierto diferentes aristas, el desarrollo de políticas de inclusión educativa en la región ha sido heterogénea.

Es así que, en años recientes, varios países de la región han emprendido reformas educativas integrales, reformas universitarias o crearon políticas de distinto tipo, siguiendo no solo las tendencias de diferenciación institucional, sino también la divergencia de los perfiles nacionales. Varios países, hicieron énfasis en políticas de inclusión educativa basados en la masificación y ampliación de cobertura. Venezuela y Brasil, destacan en esta tendencia por la apertura de centenares de universidades e instituciones no universitarias públicas en sus territorios. En otra experiencia reciente, Ecuador y Argentina apuntaron a crear universidades públicas con perfiles de investigación. Las universidades “emblemáticas” en Ecuador y las universidades del “conurbano bonaerense” buscaron mejorar no solo el perfil de investigación universitario de estos países, sino de sus sistemas científico-tecnológicos en general.

En otros sentidos varios países emprendieron políticas de regulación. Ecuador y Perú dispusieron evaluaciones legales y de calidad en sus sistemas universitarios. En ambos casos, han generado nueva institucionalidad pública que incluso ha llegado a cerrar dependencias o instituciones universitarias enteras, a través de un Consejo de Evaluación y una Superintendencia Universitaria, respectivamente. En países como Colombia y Chile, la última década ha estado marcada por la movilización de movimientos sociales demandando reformas a los sistemas educativos con énfasis en la ampliación del financiamiento y mejoramiento de la calidad. Huelgas, paros, acciones en la justicia y movilizaciones masivas han sido parte de esta trayectoria reciente en ambos países.

En este apartado se ha combinado una revisión de las principales tendencias de promoción, regulación y cambio institucional en las universidades latinoamericanas desde su origen, hasta los últimos años. Se destacan, los orígenes coloniales de la universidad en América Latina, su rol en la construcción de las repúblicas recientemente independizadas y su evolución a lo largo del siglo XX a partir de las grandes tendencias de cambio institucional denominados Reformas Universitarias. La Reforma de Córdoba sentó las bases para la autonomía

universitaria y la reorganización interna de las universidades. La segunda reforma, promovió la masificación de la matrícula y la discusión de la gratuidad a la educación superior. La tercera reforma, marcada por las tendencias de mercantilización e internacionalización amplió aún más las discusiones sobre el desempeño de las universidades y su función social a partir de sistemas complejos y diversos tanto entre países, como en el seno de cada país de la región.

2.2. Trayectorias de la universidad en Ecuador

El desarrollo de la universidad ecuatoriana se inscribe en las tendencias regionales, pero como se ha mencionado varias veces, con su especificidad nacional. Autores como Pacheco (1992), Ramírez (2010, 2013), Ramírez y Minteguiaga (2010), Ayala Mora (2015), Carvajal (2013), sostienen que el proceso de desarrollo del sistema universitario o “la universidad” ecuatoriana ha estado marcado por discontinuidades, rupturas y crisis que ha influido en la diferenciación y descoordinación del sistema universitario, que ha complejizado el relacionamiento de la universidad con la sociedad, con el mercado y con Estado.

Pacheco (1992) sostiene que procesos sociales como los cambios de época o los enfrentamientos políticos y procesos internos como el desempeño académico han configurado las trayectorias de la universidad ecuatoriana desde sus inicios hasta el siglo XX. Ayala Mora (2018), Freile (2010) y Pacheco (1992) ubican a las disputas entre los proyectos liberal y conservador del siglo XX como uno de los determinantes más importantes para las distintas tendencias y patrones de la universidad ecuatoriana que se expresa en la creación de distintos tipos de universidades y subsecuentes cambios en el sistema universitario, generando etapas particulares.

En este apartado se parte de las propuestas originales de Clark (1998) sobre los perfiles de autoridad de los sistemas universitarios y de Pacheco (1992) sobre las etapas clásicas de la universidad ecuatoriana. Las propuestas originales, sin embargo, tienen limitaciones explicativas. En el caso de Pacheco, su obra publicada en 1992 (Ver Anexo 2) comprende desde los inicios de la república hasta 1988, mientras que esta investigación aborda hasta 2017. Por este motivo se discute la última etapa planteada por Pacheco (1992) y se proponen etapas adicionales, a partir de evidencia empírica y literatura especializada.

En el caso de la propuesta original de Clark (1998) los perfiles de autoridad corresponden a resultados de largas trayectorias de cada país. Sin embargo, en aras de construir trayectorias

específicas para Ecuador, hemos aplicado esta propuesta teórico metodológica por etapas, construyendo perfiles de autoridad para cada una. Estas contribuciones a las propuestas originales de ambos autores surgen a partir del procesamiento de evidencia empírica y revisión de literatura especializada sobre los cambios en los sistemas universitarios. Así, se realizó una revisión y sistematización de los cambios en las legislaciones (Ver Anexo 3) de la educación superior, el tipo de universidades que fueron creadas y los cambios en los organismos de gobernanza de cada etapa.

2.2.1. Etapas clásicas de la universidad ecuatoriana

Pacheco (1992) sostiene que hasta 1990, existieron 5 etapas de desarrollo de la universidad ecuatoriana:

1. “De 1788 a 1895, marcada por la influencia del clero y la vigencia de las universidades con raíces coloniales
2. De 1825 a 1925, la universidad fue influida por procesos de movilización social como la Reforma de Córdoba, la Revolución Liberal Alfarista y la Revolución Rusa.
3. De 1925 a 1948, se caracteriza por la influencia del movimiento estudiantil movilizad y el relacionamiento de la universidad con otros actores sociales.
4. De 1948 a 1969, la universidad es influida por los procesos de modernización social, industrialización liderada por el Estado y explosión demográfica urbana.
5. De 1969 a 1990, ocurre un proceso de modernización de la sociedad caracterizado por inestabilidad política y avance de las lógicas del mercado en la sociedad” (Pacheco, 1992).

A partir del trabajo con fuentes primarias como decretos ejecutivos, leyes, constituciones y estatutos de las universidades, se identificaron y sistematizaron de la configuración general de cada una de las etapas clásicas de la universidad ecuatoriana. Con la revisión de fuentes secundarias como textos académicos y especializados se complementaron aspectos sociales y políticos de cada época. Al respecto, se destacan las principales características e hitos de cada una de las etapas establecidas por Pacheco (1992).

La primera legislación nacional de la etapa republicana se da en 1863 con la expedición de la Ley Orgánica de Instrucción Pública¹¹. Este fue el primer cuerpo legal que normó el quehacer universitario, donde se fijaron las bases de la autonomía universitaria, comprendida como

¹¹ Expedida por el gobierno conservador de García Moreno.

libertad académica (hoy libertad de cátedra), pero no como autonomía institucional con auto gobierno y financiamiento específico. En 1891, se dicta la Ley de Instrucción Pública¹², donde se dispuso la conformación de universidades nacionales y su estructura de gobierno en la que se consideraba a la universidad como una estructura administrativa encargada de la instrucción, sin dar cuenta de las particularidades del campo universitario. Este periodo su ruptura con la llegada de la revolución liberal en 1895. Durante el periodo comprendido entre 1863 y 1895 existieron 4 universidades públicas provenientes del legado colonial y de los primeros gobiernos republicanos. Ver la tabla 2.2.

Tabla 2 2.1. Universidades creadas en Ecuador hasta 1895

Nombre	Año Creación	Tipo de institución
Universidad Central del Ecuador	1826	Pública
Universidad de Guayaquil	1867	Pública
Universidad de Cuenca	1868	Pública
Escuela Politécnica Nacional	1869	Pública

Elaborada por el autor con base en información del trabajo de campo

La etapa comprendida entre 1895 y 1925 se caracteriza por la ruptura con gobiernos conservadores, a nivel nacional y procesos de transformación social, donde las universidades se vincularon fuertemente con movimientos sociales, a tono con tendencias mundiales de transformación social, política y económica importantes a nivel internacional¹³ (Pacheco, 1992). Esta etapa estuvo caracterizada por la transformación del Estado nacional con la ampliación de la presencia del Estado y su presencia territorial (Salvador Lara, 2009). En este periodo existieron 4 universidades públicas que se transformaron internamente a partir del desplazamiento de la autoridad eclesiástica y su sustitución de por parte del Estado y las tensiones generadas a partir de este proceso.

¹² Expedida por el también conservador Ignacio de Veintimilla

¹³ El inicio del siglo XX estuvo marcado por la I Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique en Rusia y la Reforma de Córdoba en América Latina.

La siguiente etapa inicia en 1925, a partir del proceso conocido como la Revolución Juliana.¹⁴ Se expide la Ley de Educación Superior, inspirada en la Reforma de Córdoba (Argentina), donde se establece por primera vez el cogobierno y la autonomía “administrativa y técnica” de las universidades. Es la primera vez que se incorpora la noción de autonomía y autogobierno de las universidades en la legislación ecuatoriana (Pacheco, 1992). Esta ley influyó fuertemente en la ampliación de la matrícula universitaria y en un proceso de diversificación académica en favor de la creación de carreras de orientación productiva en universidades regionales, ubicadas fuera de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, principales polos de desarrollo, hasta entonces, de Ecuador.

En 1937 se expide una nueva Ley de Educación Superior¹⁵ y se asigna al Ministerio de Educación la potestad de clausurar o reorganizar establecimientos, anulando la declaración de la autonomía universitaria de la ley de 1925 y subordinando nuevamente a la universidad al gobierno. En 1938, se expide una nueva Ley de Educación Superior¹⁶ donde se ratifica el contenido de la anterior y se incluye la búsqueda de autonomía económica progresiva. Es la primera vez que se incluye el compromiso de financiamiento universitario por parte del Estado (Barreto, 2015).

Será en 1945, cuando se consagre la “autonomía universitaria” a nivel constitucional durante la Revolución Gloriosa.¹⁷ La autonomía se construiría a partir de la creación de un fondo universitario que garantice el financiamiento de las universidades (todas públicas hasta el momento) y la posibilidad de autogobernarse. Esta constitución fue derogada al año siguiente cuando José María Velasco Ibarra se declara dictador (Salvador Lara, 2009). Con la Ley Sustitutiva de Educación Superior, se renuevan las facultades de intervención al Ministerio de Educación. Así, entre 1925 y 1945 ocurre la transformación interna de las universidades, la inestabilidad del ordenamiento jurídico, el compromiso financiero del Estado y la creación de una nueva universidad pública (Loja, 1943) fruto de la autonomización de una dependencia de la Universidad de Cuenca.

En 1946, con la creación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, primera universidad privada del Ecuador, inicia una nueva etapa universitaria caracterizada por la

¹⁴ Este periodo es considerado como la segunda ola de la revolución liberal de inicios del siglo XX en Ecuador.

¹⁵ Durante el gobierno del político conservador Federico Páez.

¹⁶ Durante el gobierno del político nacionalista Alberto Enríquez Gallo.

¹⁷ Episodio singular de la historia republicana donde se produce un gran acuerdo político para generar una nueva constitución, con contenido importante en materia de derechos políticos, económicos y sociales, pero que duró pocos meses debido al establecimiento de la dictadura del conservador Velasco Ibarra.

convivencia del ideario de la Reforma de Córdoba, el “retorno de la Iglesia Católica al quehacer universitario” (Freire, 2010), la modernización social y la politización de la universidad pública alrededor de la demanda de la autonomía universitaria y la masificación de la universidad pública a través del libre ingreso. Durante este periodo, el Estado realiza varios arreglos para garantizar el funcionamiento de distinto tipo de universidades, incluyendo la suscripción del *Modus Vivendi*¹⁸ para el funcionamiento de universidades confesionales.

Entre 1946 y 1969 se da la creación de nuevas universidades públicas, las primeras distintas a las estructuras vigentes desde la colonia, mientras que la democracia fue interrumpida en varias ocasiones. La creación de las “universidades técnicas” se da bajo la influencia de la Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones, cuya misión fue formar profesionales técnicos que puedan llevar adelante cambios técnicos en los procesos productivos. De igual forma, se crean dos universidades privadas, una de las cuales también era confesional y otra laica. Estas universidades, aunque privadas, recibieron rentas del Estado para su funcionamiento. Ver tabla 2.2.

Tabla 3 2.2. Universidades creadas en Ecuador entre 1945 y 1969

Nombre Institución	Año Creación	Tipo de Institución
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	1946	Privada confesional
Universidad Técnica de Manabí	1952	Pública
Escuela Superior Politécnica del Litoral	1958	Pública
Universidad Católica Santiago de Guayaquil	1962	Privada confesional
Universidad Laica Vicente Rocafuerte	1966	Privada laica
Universidad Técnica de Ambato	1969	Pública
Universidad Técnica de Machala	1969	Pública

Elaborada por el autor con base en información del trabajo de campo

¹⁸ Modus Vivendi es un contrato firmado entre el Estado ecuatoriano y el Estado vaticano en 1937. En su parte pertinente dice: “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 estos 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 de dar, además, a dichos planteles carácter y orientación católicos”

La década de los sesenta estuvo marcada por la inestabilidad política y la interrupción de regímenes democráticos (Salvador Lara, 2009). En 1964 la Junta Militar de gobierno expide la Ley Orgánica de Educación Superior donde se retoma la autonomía universitaria (de la constitución de 1946) e incluye la presencia del Ministro de Educación en los consejos universitarios, estableciendo así un modo de gobernanza compartido por parte del gobierno y las autoridades de cada universidad. En 1966, se expide la Ley de Educación Superior¹⁹ donde se incluye la autonomía universitaria, se excluye al Ministro de Educación del gobierno universitario, se prohíbe el cierre o reorganización de instituciones y se crea el Consejo de Educación Superior, primera institución encargada de coordinar el sistema conformado por rectores y estudiantes. La constitución de 1967 se incluye la autonomía universitaria nuevamente y confirma el compromiso de financiamiento del Estado.

En 1969 ocurre la “Matanza en la Casona” (Barreto, 2015) un episodio cruento en el que organizaciones estudiantiles se tomaron la casona (campus) de la Universidad de Guayaquil, la universidad más grande del país, reclamando el libre acceso a la universidad pública. El episodio terminó con represión por parte del gobierno de Velasco Ibarra y marcó un punto de inflexión ya que se decretó el “libre ingreso” a la universidad pública ecuatoriana, aunque no sin tensiones respecto a las relaciones entre la universidad pública y el Estado. En 1970, Velasco Ibarra se declara dictador y desconoce la constitución vigente (Salvador Lara, 2015) y en 1971, expide la Ley de Educación Superior, donde limita nuevamente la autonomía universitaria y sustituye el Consejo de Educación Superior por el Consejo Nacional de Educación Superior con capacidad de intervenir instituciones y aprobar planificaciones educativas. Se incluye en el Consejo la presencia de delegados del ejecutivo y elimina el libre ingreso.

En 1972, ocurre un golpe de Estado militar que depone del poder a Velasco Ibarra. Asume el poder el general del Ejército, Guillermo Rodríguez Lara quién lleva delante un régimen dictatorial caracterizado por la presencia del Estado en la economía nacional a partir del “boom petrolero” y el desarrollo de infraestructura hasta 1976 (Salvador Lara, 2015). En 1976 Rodríguez Lara es depuesto por el Consejo Supremo de Gobierno, junta militar compuesta por generales de las tres ramas de las fuerzas armadas, que liderarán el país hasta 1979 en que se reestablece el régimen democrático.

¹⁹ En el gobierno del conservador Clemente Yerovi

Para Pacheco (1992) plantea existe una etapa universitaria entre 1969 y 1990, marcada por una tendencia general de modernización social que, aunque marcada por la interrupción de los regímenes democráticos y la mercantilización universitaria existió una constante en cuanto al modelo económico del país basado en la economía planificada dirigida por el Estado. Durante estos años se crearon 8 nuevas instituciones, 5 públicas, 1 pública internacional y 2 universidades privadas confesionales ligadas a órdenes religiosas católicas que, reciben rentas del Estado. Ver la tabla 2.3.

Tabla 4 2.3. Universidades creadas en Ecuador entre 1970 y 1979

Nombre Institución	Año Creación	Tipo de Institución
Universidad Técnica "Luis Vargas Torres"	1970	Pública
Universidad Católica de Cuenca	1970	Privada confesional
Universidad Técnica Particular de Loja	1971	Privada confesional
Universidad Técnica de Babahoyo	1971	Pública
Institutos de Altos Estudios Nacionales	1972	Pública
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	1973	Pública
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador	1975	Pública internacional
Escuela Politécnica del Ejército	1977	Pública

Elaborada por el autor con base en información del trabajo de campo

Dada la magnitud de las transformaciones que el Ecuador sufrió, sobre todo, a nivel político e institucional, la etapa comprendida entre 1969 y 1990 por Pacheco (1992) debe dividirse en dos: de 1969 a 1979 y de 1980 a 2008. Este segundo inicia con el retorno al régimen democrático de modo duradero, luego de las interrupciones y renovaciones constitucionales y legales de las décadas de los sesentas y setentas del siglo XX.

Como síntesis de este apartado, se puede sostener que los procesos políticos y sociales internacionales influyeron en el sistema universitario, pero claramente Ecuador desarrolla una trayectoria propia para su sistema universitario que se puede evidenciar a lo largo de toda la vida republicana. Fruto de esto se puede identificar la creación de 20 universidades, así como la continua expedición, derogación y re sustitución de contenidos sobre educación superior a nivel constitucional y legal y las diferentes universidades creadas entre 1830 y 1979. En primer lugar, de las 20 universidades existentes hasta entonces, 15 son públicas. La

Universidad Central fue creada a partir de antiguas universidades coloniales, pero las otras 14 se originan de procesos sociales específicos: la Universidad de Guayaquil parte del ideario reformista, mientras la Escuela Politécnica Nacional es elemento importante del proyecto de modernización conservadora de García Moreno. Por otro lado, la creación de universidades técnicas en diversos territorios es la propuesta del ideario liberal que inicia con Eloy Alfaro y es continuado por la Revolución Juliana y se concreta en varios gobiernos liberales y conservadores que, encuentran convergencia con la industrialización liderada por el Estado, para crear estas universidades.

En cuanto a la legislación nacional, la autonomía universitaria se incluye a nivel legal por primera vez en 1925, se incorpora a nivel constitucional en 1945 y queda ratificada en la constitución de 1979. Sin embargo, hasta 1979 existieron 8 leyes que regularon la educación superior de Ecuador y cuyos contenidos cambiaban radicalmente unos de otros, siendo el rol del Estado y la potestad que este tendría sobre las universidades uno de los principales puntos de disputa a lo largo del siglo XX. De igual manera, la discusión sobre el financiamiento estatal a la universidad, que aparece por primera vez en 1938 pero no logra institucionalizarse, es uno de los puntos de debate que se retoma en la Constitución de 1979.

2.2.2. Universidad ecuatoriana y el retorno a la democracia

Si bien Pacheco menciona que los años comprendidos entre 1969 y 1990 constituyen una misma etapa universitaria, la dinámica de los años posteriores al retorno a la democracia dan cuenta de una especificidad. De ahí que, el periodo entre 1969 y 1979 se abordó como la quinta etapa clásica de la universidad ecuatoriana. Analíticamente se construye una etapa que abordan los años entre 1979 y 2008, que incluye el periodo conocido como Retorno a la Democracia, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi con la llegada de la Revolución Ciudadana. Por otro lado, para constatar empíricamente los perfiles de autoridad del sistema universitario se estudia la conformación de los organismos rectores de la educación superior y la proveniencia de los miembros de estos organismos, de modo tal que, junto al tipo de regulaciones expedidas, se pueda determinar el tipo de autoridad que le corresponde a cada etapa.

Ramírez (2010 y 2013) sostiene que el Retorno a la Democracia supone una transición política con el restablecimiento de la democracia y económico a favor de las ideas del Consenso de Washington. A partir de estos años, ocurre la llamada contra reforma universitaria en la que la educación superior pública pierde espacio frente a la educación

superior privada. En Ecuador, al igual que en la mayoría de países de la región se identifican las 4 características fundamentales de esta:

1. El cambio de orientación de los objetivos de la educación superior que decantó en la creación de universidades, carreras y programas de posgrado.
2. El desfinanciamiento de la educación pública, por la retracción del Estado
3. Incentivos para la proliferación de universidades privadas de distinto tipo y,
4. Adopción desigual de nuevas tecnologías

Adicionalmente, se da un proceso de mayor autonomía del sistema de educación superior respecto al Estado. A lo largo del siglo XX, la contraparte estatal del sistema universitario fue, a su momento, el ministerio de gobierno, el ministerio de educación y consejos mixtos conformados por representantes del sistema universitario y del gobierno de turno. Sin embargo, en este periodo su influencia queda relegada a lo mínimo, debido a la fuerza de estamentos internos al mundo universitario, expresado en términos de Clark (1998) tanto como oligarquías académicas, como por fuerzas de mercado. Por otro lado, las discusiones alrededor del financiamiento y de la calidad del sistema universitario se expresan en la creación de organismos rectores especializados que tienen el objetivo de garantizar el funcionamiento de las universidades y sus objetivos institucionales y sociales.

Así, en 1982 se expide la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas.²⁰ En esta ley incluye la creación de un órgano autónomo de gobernanza del sistema universitario: el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas – CONUEP. Este estuvo conformado por miembros delegados del ejecutivo, los rectores de las universidades y los representantes gremiales de estudiantes y profesores, ampliando así la noción de autonomía universitaria no solamente a las instituciones en particular, sino del sistema universitario en su conjunto.

En 1998 en un nuevo periodo constituyente, se ratifica nuevamente el rango constitucional de la autonomía universitaria, se establece al CONUEP como organismo autónomo y se incluye el carácter “sin fines de lucro” para universidades particulares (CRE, 1998). En el año 2000, se expide la Ley de Educación Superior²¹ - LOES donde crea el Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP que sustituye al CONUEP.

²⁰ Este periodo gubernamental corresponde al primer gobierno del retorno a la democracia, donde fue electo el binomio conformado por el populista nacionalista Jaime Roldós Aguilera y el democristiano Oswaldo Hurtado, quién expide la ley de 1982 al haber asumido el poder ante el fallecimiento de Roldós.

²¹ Durante el gobierno del democristiano Jamil Mahuad.

El CONESUP expresa una nueva conformación de sus delegados a favor de las autoridades universitarias (rectores), en desmedro de delegados profesores, estudiantes y trabajadores. Ver tabla 2.4.

Tabla 5 2.4. Composición de los organismos rectores del sistema universitario entre 1979 y 2010

Proveniencia	Miembros	CONUEP (1982 - 2000)	CONESUP (2000 - 2010)
Sistema Universitario	Rectores Universidades y Escuelas Politécnicas	Todos	Cuatro: 2 U. públicas, 1 E.P., 1 U. particulares
	Rectores Institutos Tecnológicos	No reconocidos	Sí, uno
	Representantes profesores	Uno por gremio	No
	Representantes estudiantes	Uno por gremio	No
	Representantes trabajadores	Uno	No
	Miembros académicos	No reconocidos	No reconocidos
Ejecutivo	Ministerio de Educación	Sí, uno	Sí, uno
	Organismo de Planificación	Sí, uno	No
	Organismo Ciencia y Tecnología	No	Sí, uno
	Organismo de Producción	No	No

Elaborada por el autor con base en LES (1982), LOES (2000)

En materia de financiamiento, ocurre un hito fundamental en este periodo. En 1996 se crea un fondo de financiamiento para el sistema universitario, autónomo del presupuesto general del Estado. El CONUEP crea el Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico – FOPEDEUPO. Este fondo serviría para financiar las actividades de las universidades que reciben rentas del Estado y se suma al 1% que la ley de 1982 estableció para actividades de investigación científica (CONUEP, 1990).

El financiamiento del FOPEDEUPO (1996) se alimentaría de:

1. Las asignaciones establecidas por el Ministerio de Finanzas
2. El 11% de la recaudación del Impuesto a la Renta
3. Las rentas provenientes del impuesto a la renta petrolera
4. Impuesto a los consumos especiales

5. El 4% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado del presupuesto de 1997, el 7% en 1998 y el 10% desde 1999
6. El 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central para el fomento de la investigación científica y tecnológica
7. El 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, excluidos los recursos provenientes del petróleo (FOPEDEUPO, 1996).

En la LOES del 2000, si bien se ratificó el funcionamiento del FOPEDEUPO, se dispuso la exploración de mecanismos de financiamiento a las universidades ya que el Estado no había podido garantizar la entrega a de los recursos a las universidades que reciben rentas del Estado (CONUEP, 2000).

En términos de calidad, en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000, se incluyó el sistema de evaluación y acreditación a través del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación – CONEA, que entró en funcionamiento en 2002. Este consejo estaría conformado por cuatro (4) delegados del gobierno que, siguiendo la tendencia del “Estado evaluador” reclama la posibilidad de evaluar y regular el sistema universitario en el marco de la autonomía de cada institución y del propio sistema. Ver tabla 2.5.

Tabla 6 2.5. Composición interna del organismo de evaluación universitaria de 2000

Proveniencia	Miembros	CONEA (2000 - 2010)
Sistema	Miembros académicos	No reconocidos
Ejecutivo	Ministerio de Educación	Sí, uno
	Organismo Ciencia y Tecnología	Sí, uno
	Delegados del presidente	Dos, escogidos de terna
Otros	Delegados del legislativo	Dos, escogidos de terna
	Federaciones de colegios profesionales	Sí, uno
	Federación de cámaras de producción	Sí, uno

Elaborada por el autor con base en LOES (2000)

En cuanto a la creación de universidades, durante este periodo el Estado realiza arreglos de distinto tipo que se expresa en la creación de universidades de distinto. Sin embargo, se evidenció la irrupción de un nuevo tipo de instituciones: privadas no confesionales. A tono con las tendencias globales a favor de la liberalización económica y el ajuste fiscal, se promueve la creación de universidades con “demanda que no es de élite” (Levy, 1995). Así, a la antigua distinción entre universidades públicas laicas y universidades privadas confesionales se agregan las universidades privadas autofinanciadas.

En la LOES del 2000 se establece la categorización de universidades públicas, cofinanciadas y autofinanciadas para distinguir a las universidades en función de su tipo de financiamiento. Durante el periodo 1979 y 2008 se crearon 53 universidades, de las cuales 17 fueron públicas, 5 privadas cofinanciadas y 31 privadas autofinanciadas. Ver tabla 2.6.

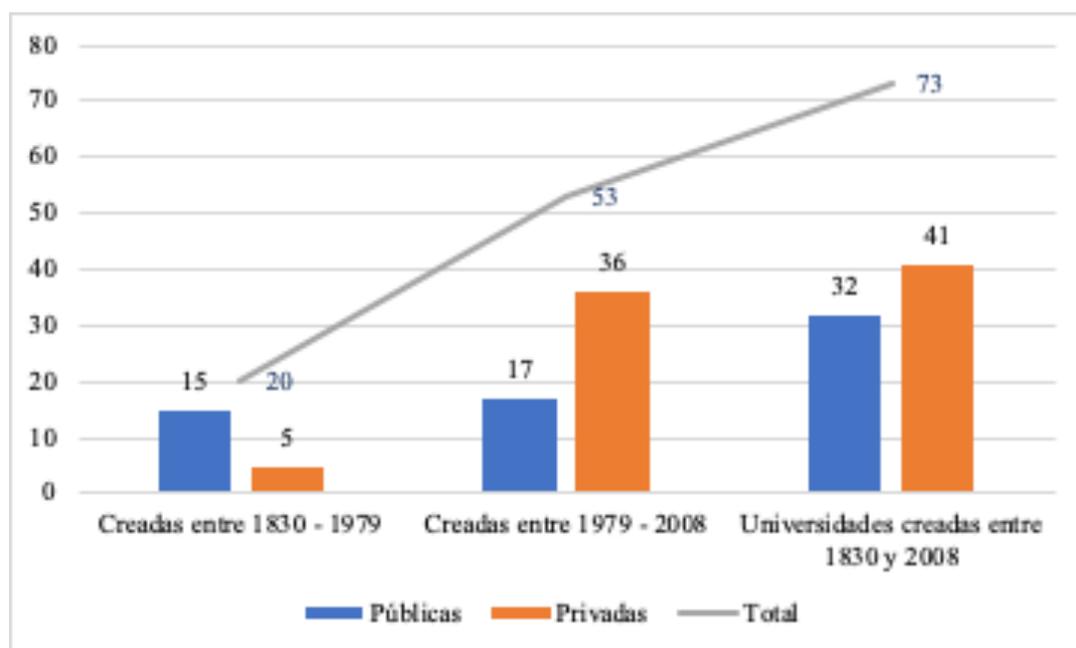
Tabla 7 2.6. Total de universidades creadas entre 1990 y 2008 según naturaleza jurídica y grado de financiamiento público

Naturaleza Jurídica	Grado de financiamiento público	Número de universidades creadas
Pública	Total	17
Privada	Parcial	5
Privada	Nulo	31

Elaborada por el autor con base en estatutos de universidades consultados en CES (2021)

Así, para 2008 el sistema universitario ecuatoriano expresaba varias características específicas. En lo relativo a la diversidad institucional, a tono con lo postulado por autores como Rama (2006) y Krotsch (2000), el sistema universitario ecuatoriano sigue el patrón general de la mayoría de países latinoamericanos donde existe una diversidad institucional, marcada por el repliegue de lo público y una expansión del peso de los actores privados. Esto se evidencia a partir de los patrones de creación de universidades, con el apareamiento y posterior “explosión” de la creación de universidades particulares autofinanciadas a partir de los noventas. Ver Gráfico 2.2.

Gráfico 3 2.2. Universidades públicas y privadas creadas en Ecuador hasta 2008



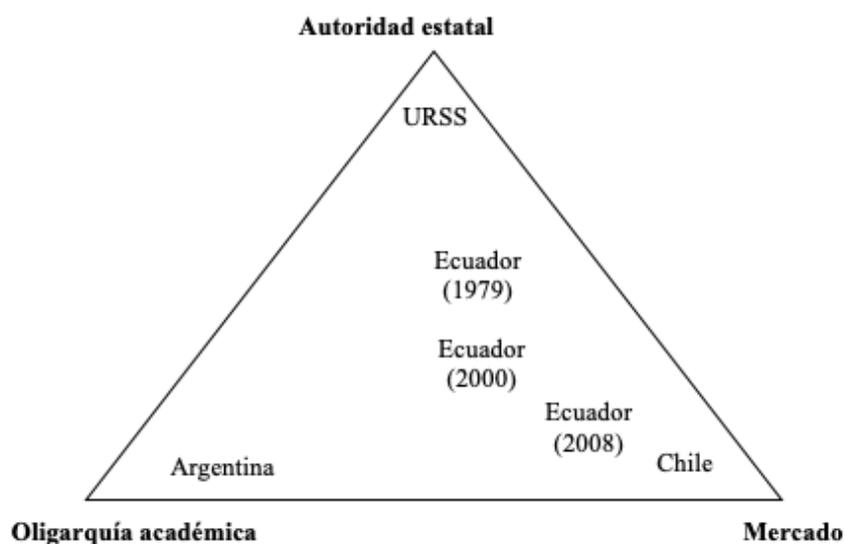
Elaborada por el autor con base en estatutos de universidades consultados en CES (2021).

En cuanto a la gobernanza, durante este periodo se construyeron los organismos de gobernanza del sistema universitario. En 1982 la composición de CONUEP expresaba una visión de la autonomía universitaria basada en el autogobierno de la comunidad universitaria, en diálogo con representantes del gobierno. Para el 2000, la gobernanza del sistema universitario se concentró en las autoridades universitarias (rectores) y representantes del gobierno.

En términos de financiamiento, si bien se institucionalizó el FOPEDEUPO con el fin de generar un fondo autónomo al financiamiento del presupuesto general del Estado, el funcionamiento de este no se pudo garantizar a plenitud. Además, dada la nueva configuración con predominancia de universidades privadas, la principal fuente de financiamiento del sistema universitario, más allá del presupuesto público, serían los hogares mediante el pago de aranceles y matrículas de los estudiantes.

Ramírez (2010, 2013) plantea la existencia de una paradoja respecto a la pérdida del sentido “público” de la educación superior, producto de los procesos de reforma universitaria orientados por el mercado u orientados por el Estado perjudicando las expectativas y esfuerzos sociales respecto a la universidad ecuatoriana. En esta línea, de acuerdo a la tipología de autoridades de Clark (1998), existe un desplazamiento del tipo de autoridad a favor de las fuerzas del mercado. Ver Gráfico 2.3.

Gráfico 4 2.3. Tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios hasta 1996



Fuente: Clark (1998)

Nota: El gráfico ha sido adaptado, agregándose los diversos momentos de Ecuador, aplicando el esquema analítico propuesto por el autor.

Su esquema es poco preciso para el caso ecuatoriano, pues más que “oligarquías académicas” el rasgo compartido en la conformación del CONUEP y el CONESUP es la presencia de delegados gremiales y estamentales de las universidades. Sin embargo, los desplazamientos en desmedro de la autoridad estatal a favor de las fuerzas del mercado son distintivo del inicio y fin del periodo.

Así para 2006, antesala a un nuevo ciclo político, se observó:

- a) La aceleración de la proliferación y diversificación institucional a favor de las universidades privadas
- b) La elevación del principio de autonomía universitaria a rango constitucional (en 1978 y 1998)
- c) La reciente institucionalización del fondo para financiamiento de la educación superior (en 1996) y aún más tardía e ineficiente aparición de financiamiento para actividades científicas (en 2005)
- d) El apareamiento de la “calidad” como elemento de aspecto de importancia para la educación superior (en el 2000)
- e) Políticas científicas semi autónomas, inestables y tardías caracterizadas por continuos cambios institucionales y poca implementación de sus escasos instrumentos.

- f) La consolidación de un esquema de gobernanza autorregulado en desmedro de la autoridad estatal o de otros actores.

Capítulo 3: El Estado como actor y la reforma universitaria como proceso de cambio institucional

En el presente capítulo se abordarán las acciones emprendidas durante los gobiernos de la Revolución Ciudadana: 2007-2008, 2008-2013 y 2013-2017, periodos en los que Rafael Correa fue presidente de la República e implementó la más reciente reforma universitaria del Ecuador. En la primera parte se describirán las acciones emprendidas durante los primeros años de gobierno, con énfasis en las acciones realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente, lo que supuso el retorno del Estado en varias áreas de la vida social de Ecuador, con énfasis en la materia de educación superior.

A continuación, se presentan los cambios que introduce la Ley Orgánica de Educación Superior aprobada en 2010 y se realiza un recorrido comparativo con la estructura de gobernanza de la Constitución (1998) y LOES (2000) anteriores, como con nuevos procesos de cambios internos de las universidades (que fueron posibles a partir de los cambios en la gobernanza del sistema) como la creación del escalafón docente, los procesos de evaluación universitaria y la recomposición del financiamiento público a la educación superior.

En este capítulo se trabaja con fuentes documentales, como legislaciones, decretos, reglamentos, planes de desarrollo y literatura especializada, así como con testimonios de personas vinculadas a la educación superior durante el periodo de reforma universitaria que ocuparon roles en los organismos rectores del sistema, como en universidades. En el primer caso, se buscó conocer sus perspectivas sobre diferentes procesos impulsados en el concierto de la reforma universitarias. En el segundo, conocer sus criterios sobre estos cambios emprendidos y los efectos de estos “desde adentro” de las universidades, las cuales estaban siendo reformadas.

3.1. El Estado como agente de cambio: Asamblea Nacional Constituyente y retorno del Estado

En 2007, a tono con el “giro a la izquierda” de América Latina llega al poder Rafael Correa luego de una larga crisis institucional desde mediados de los años noventa y una crisis económica en el cambio de siglo. Su plan de gobierno basado en el “retorno del Estado” y una base de acumulación política cercana a los movimientos sociales, permitió plantear cambios en varios niveles de la vida social, para lo cual prometió una Asamblea Nacional Constituyente y la refundación del país (Burbano, 2015). Durante este gobierno ocurrirán cambios significativos tanto en el ordenamiento jurídico, como en la gobernanza y

organización del sistema universitario, así como un proceso de cambio institucional orientado a articular el quehacer universitario, preminentemente científico, a los procesos de desarrollo nacional.

Tanto la democratización de varios aspectos de la vida pública como los cambios de los factores de poder (Ramírez, 2015) ampliaron su autonomía relativa y le permitieron generar y mantener recursos políticos necesarios para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. Por otro lado, en estos años también existió un proceso de generación de imágenes y lenguajes específicos a la jerga legal, tecnocrática o ideológica, le ha permitido acceder de diversas formas en diferentes sectores de la ciudadanía, introduciendo así un “nuevo lenguaje de gobernanza” en varios de ellos. Este opera transmitiendo las alternativas que el Estado tiene para asegurar la reproducción y bienestar de la población (Hansen y Steppputat, 2001) a partir de un conjunto de medidas de ruptura con el orden social anterior.

El proceso político fue progresivo y conflictivo. Ramírez y Pérez (2016) plantean que dicho proceso cambió efectivamente la dinámica de poder de Ecuador, por lo que el gobierno tuvo real oportunidad de ampliar la autonomía relativa del Estado y plantear políticas que buscaban cambiar el modelo económico y político del Ecuador, hasta entonces vigente. Sostienen que “el desafío de dicha transición reside en la posibilidad de modificar el patrón de especialización productiva más allá de la centralidad de las exportaciones primarias” (Ramírez y Pérez 2016, 143).

La paradoja, sin embargo, reside en que el modelo implementado desde la Revolución Ciudadana se basaba en la apropiación de rentas generadas por la explotación de recursos estratégicos, de naturaleza extractiva, lo cual si bien amplió el margen de acción respecto a las dinámicas internacionales, también reforzaba la vocación primario exportadora de Ecuador. Esta tensión está presente, según Navas y Barahona (2016) en la propia Constitución de Montecristi (2008). Ramírez y Pérez (2016) sostienen que es en los instrumentos de planificación estatal, concretamente los Planes Nacionales del Buen Vivir, en los que no solamente se visibilizan las tensiones, sino también se propone una transición de modelo económico, social y político.

Así, durante la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente se produjeron varios debates alrededor de la importancia de la educación superior para el país, sin embargo, el Mandato 14 (Ver Anexo 4), se sienta un precedente e indica el inicio de un nuevo ciclo para la universidad ecuatoriana. Dicho Mandato, expedido en julio del 2008, ordenó la derogación de la ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador a solicitud del

CONESUP debido a denuncias de emisión de títulos fraudulentos de forma sistemática. Aquí también se dispuso la elaboración de un informe con el status académico y jurídico de las universidades, por parte del CONESUP y la realización de 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” (ANC, 2008).

Junto con este antecedente y el trabajo que desarrollaron los equipos de SENPLADES, CONESUP y el sistema universitario, se allanó el camino para la inclusión de un articulado específico sobre educación superior. Mismo que posteriormente fue motivo de pugnas y discusiones (Rosales, 2015). A diferencia de las constituciones anteriores, esta se distingue por articular la parte orgánica, con la parte dogmática, es decir, que los principios están articulados con los procedimientos (Navas, 2017). Los rasgos distintivos del nuevo texto constitucional en materia de educación superior fueron:

Tabla 8 3.1. Aspectos destacados sobre educación superior incluidos en la Constitución de la República aprobada en 2008

Aspecto	Artículo
“Derecho a la ciencia” o derecho al gozo de los beneficios y aplicaciones del progreso científico	25
Promoción a actividades creativas, incluida la ciencia para consecución del “Buen Vivir”	277
Preasignaciones presupuestarias, incluidas educación superior y ciencia, tecnología e innovación	298
Articulación del sistema de educación superior al desarrollo nacional	351, 354
Autonomía académica, inviolabilidad de recintos, responsabilidad social y rendición de cuentas	355
Gratuidad de la educación superior hasta tercer nivel e igualdad de oportunidades	356
Establecimiento de un sistema de ingreso común a la educación superior	356
Creación de un sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales	385

Elaborada por el autor con base en CRE (2008)

Sobre estos aspectos, podemos decir que algunos suponen puntos de continuidad y expansión como la autonomía universitaria, la institucionalización de mecanismos de financiamiento

para ciencia y tecnología o educación superior y la gratuidad universitaria. Otros fueron innovaciones conceptuales a partir de elementos preexistentes como la orientación del sistema universitario hacia el plan de desarrollo, la re conceptualización del “Sistema nacional de Ciencia y Tecnología” hacia “Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales” y la inclusión del Derecho a la Ciencia. Varios de estos postulados fueron discutidos antes, durante y después de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.²²

Sin embargo, cabe señalar una inclusión específica que marca un punto de discontinuidad con las trayectorias anteriores en pro de la búsqueda de la autonomía relativa del Estado a partir de su descorporativización. En el articulado constitucional se incluyó imposibilidad de que miembros de áreas o instituciones reguladas formen parte de los órganos de control.

“Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.” (CRE, 2008)

Con estos aspectos y según lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la nueva constitución, se dispuso la aprobación de un conjunto de leyes incluidas las “leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte” (ANC, 2008), dando paso a la discusión sobre la Ley Orgánica de Educación Superior.

3.2. El camino al desarrollo según la Revolución Ciudadana: encuentro planificación y educación superior

El conocimiento y sus aplicaciones han ocupado siempre un lugar central en el desarrollo económico y está íntimamente relacionado al bienestar social (Herrera, 1973). La capacidad de inventar e innovar, es decir, de materializar ideas en productos y procedimientos ha nutrido históricamente al desarrollo tanto económico como de otras dimensiones sociales (salud, educación, comunicación) (David y Foray, 2002). Sin embargo, en América Latina la presencia del Estado ha sido intermitente y errónea. Autores como Sabato y Botana (1970)

²² Al respecto, revisar el Anexo 5 donde se enlistan los artículos publicados, por personalidades ligadas a organizaciones de izquierda y centro izquierda ligadas a varios de los partidos y movimientos presentes en la ANC, en la revista La Tendencia de FES-ILDIS.

plantearon la necesidad de generar articulaciones entre la comunidad científica y los actores productivos para conformar un triángulo de relaciones virtuosos que apuntalen los procesos de desarrollo, donde uno de sus vértices sea la generación de conocimiento.

Desde otros puntos de vista autores como Albornoz (1997) y Varsavsky (1969) apuntaron las dificultades y desafíos para generar estas articulaciones. Varsavsky (1969), apuntó sus críticas a las prácticas de la comunidad científica a quienes señaló su bajo compromiso con los procesos de desarrollo nacional. Albornoz (1997) acentúa sus observaciones a la concepción artefactual y rentable de los actores empresariales y como se limitan a promover actividades científicas con impacto económico directo. A tono con estas ideas, largamente presentes en el pensamiento desarrollista latinoamericano, la *Revolución Ciudadana* planteó una estrategia de desarrollo liderada por el Estado.

La eficacia de esta estrategia basaba buena parte de su éxito en el aumento de las capacidades del Estado, pero también de su autonomía relativa (Skocpol, 1995). Por lo que en este periodo se observa un proceso de fortalecimiento y ampliación del Estado en múltiples dimensiones. A partir de la llegada al poder del presidente Rafael Correa, en 2007, en sintonía con la llegada al poder de otros gobiernos progresistas en la región, busca generar una nueva orientación de la gestión económica y política a través del “Retorno del Estado” (Acosta 2012, 63)

Desde su llegada al poder, Rafael Correa desplegó un conjunto de acciones mediante las cuales ha pretendido fortalecer y consolidar un sistema de ciencia, tecnología e innovación, pero también mostrar la pertinencia de estos cambios en varios niveles del orden social, económico e institucional del Ecuador, para lo cual apalancó la generación de un nuevo orden político a través de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, mientras la expansión del Estado se daba desde el sector de la Planificación Nacional. Al respecto René Ramírez menciona en una entrevista:

“era fundamental fortalecer un sistema de planificación en este sistema no existía literalmente era un cuarto trasero en vicepresidencia la SENPLADES entonces desde generar capacidades desde la institucionalidad, acuérdate que en un primer momento la SENPLADES empieza a tener algunas instituciones adscritas empezando por el Instituto Nacional de Preinversión, o sea tanto desapareció el Estado que no se tenía ni siquiera la capacidad de hacer proyectos de inversión y eso obstaculizaba el cambio en la estrategia de desarrollo” (Ramírez, 2018).

Fruto de estos primeros meses se articularon los esfuerzos de distintos actores alrededor de la institucionalidad de planificación. El “Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010” recogerá

muchos de estos planteamientos, orientados al bienestar colectivo. A través de 112 políticas, 645 estrategias, 94 metas y 12 objetivos se propuso el camino para alcanzar el “Buen Vivir” (SENPLADES, 2007). En ese sentido, la política 11.5. de dicho plan se convertirá en el primer antecedente de articulación de las universidades al desarrollo mediante la producción científica:

“Política 11.5. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada: El progreso científico y tecnológico debe ser funcional a los objetivos sociales y económicos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, de forma que se constituya en catalizador de las políticas sociales y productivas conducentes a lograr una mejor calidad de vida.

Estrategias:

1. Consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigaciones aplicadas, con la participación de las universidades y escuelas politécnicas del país, entidades públicas de investigación, laboratorios de las unidades de salud, CONACYT y Senacyt, para ejecutar la política de ciencia y tecnología.
2. Definición de líneas básicas de investigaciones aplicadas, en función de su alto impacto en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo
3. Impulso de líneas de inversión definidas por objetivos: Investigación aplicada; programa de becas; programas de asimilación y adaptación de tecnologías apropiadas con especial atención a las demandas de innovación y asistencia técnica de la economía social y solidaria” (SENPLADES, 2007).

Se empezó a trabajar con los actores del sistema universitario que, en articulación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, buscaron contribuir al debate de la Asamblea Nacional Constituyente que ya había sido convocada y estaba instalada elaborando una nueva constitución. Al respecto, el ex secretario de planificación y ex secretario de educación superior menciona:

“en SENPLADES se crea una dirección de educación superior, porque literalmente eso no era tratado por el gobierno. Esta dirección de educación superior se encarga de este punto estratégico para el cambio estructural, el conocimiento. A partir de ahí hacemos un diagnóstico y a partir de ese diagnóstico hacemos los lineamientos como propuesta que fomentemos un debate con el CONESUP y los diferentes actores del sistema para la Constitución” (Ramírez, 2018).

Como resultado de este proceso, “salió un articulado para la Constituyente que fue consensuado con el sistema de educación superior” (Espinoza, 2018) que fue incluido.

Durante los primeros documentos de planificación y en las alocuciones públicas de los funcionarios de Estado se había significado poderosamente la necesidad de fortalecer el Estado para garantizar los servicios públicos y el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. La educación y la educación superior en particular ocupaban un lugar importante en dichas intervenciones y se promovió la discusión de estos temas en diferentes niveles (Reyes, 2017) (Rosales, 2015)

3.3. El Estado dibuja las reglas de juego: Ley Orgánica de Educación Superior y cambios en la gobernanza del sistema

Con SENPLADES como eje de la acción del Estado se inició la discusión de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior donde se manifestaron visiones encontradas. La discusión de los contenidos de la ley se da en sesiones conjuntas conocidas como “Reuniones de Puenbo” SENPLADES presentó un diagnóstico del sistema nacional y unos objetivos a desarrollar en el articulado de la futura Ley. En un estudio realizado por Rosales (2015) plantea que, en la fase de socialización y debate, participaron 6 actores: SENPLADES, CONESUP, FEUE, Universidades privadas, Universidades públicas e Institutos tecnológicos, que tenían intereses diversos, pero también modos de comprensión distintos sobre los objetivos de la ley lo cual generó tensiones durante las discusiones, sin que se logre un acuerdo preliminar antes de la socialización a nivel nacional.

En palabras de Augusto Espinoza, en aquellos años subsecretario de SENPLADES:

El sistema defendía el estatus quo, el sistema lo que buscaba era pequeños ajustes y no cambios estructurales que sí tenía la ley. Cambios tan estructurales desde lo institucional, como por ejemplo, la manera de designar los miembros de los organismos rectores del sistema. Entonces tuvo esa diferencia y yo creo que en ese momento más bien el mayor de los apoyos provenía de los estudiantes de las universidades públicas, por la manera en la que se trataba el tema de la gratuidad, el tema de la educación superior porque en la práctica eso significaba romper con un proceso previo que estaba tendiendo a la mercantilización (Espinoza, 2018).

Posterior a los encuentros de Puenbo se realizan eventos abiertos al público y seminarios académicos que promovieron la discusión del tema más allá de los actores involucrados directamente. Se comienza a posicionar con mayor intensidad la idea de la educación superior como “bien público”, que será largamente promovida por el ex secretario Ramírez a lo largo de los años:

En primer lugar, la recuperación de lo público está relacionada con la consciencia del impacto que produce el bien educación superior, en el cual afectará tarde o temprano a la sociedad en su conjunto, sin importar si es gestionado por actores estatales o particulares. No existe, en este sentido, la posibilidad de desentenderse, como sociedad de la producción, del bien “universidad” o “educación superior”. Si tenemos profesionales o científicos mal o bien formados y producimos conocimiento erróneo o veraz, de mala o buena calidad, el impacto colectivo no tardará en llegar. De la misma forma, al ser la Universidad un bien público, la apropiación de su producción, disfrute y resultados, a más de ser individual, es sobre todo social (Ramírez, 2013).

Al ser una iniciativa promovida por el ejecutivo, que no tenía mayoría en la Asamblea Nacional, el proyecto de la Ley Orgánica de Educación Superior no tenía garantías de ser aprobado. Tal es así, que el asambleísta ponente era opositor al gobierno (Jorge Escala) adoptó el proyecto del CONESUP como punto de partida. La controversia aumentó en el seno de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología – CECCYT de la Asamblea Nacional, lo cual provocó la existencia de dos informes, uno de minoría y otro de mayoría, sobre la propuesta de ley. Al cabo de ocho meses de trabajo legislativo, se habían generado siete versiones intermedias del articulado previo a su discusión para segundo debate (Rosales, 2015).

Al cabo de 11 meses de tratamiento legislativo la LOES se aprueba a partir del consenso de varios actores, sin embargo, el veto del ejecutivo cambia partes clave del articulado, generando molestia en sectores de la Asamblea Nacional. Las sesiones para la discusión del veto fueron interrumpidas y la Ley entra vigencia por el ministerio de la ley. Hecho celebrado por el ejecutivo debido a lo álgido de la jornada y el inicio de un nuevo ciclo de la institucionalidad universitaria. Para René Ramírez, este fue uno de los momentos más álgidos durante su gestión al frente de la reforma universitaria ya que:

el lobby que hubo en la Asamblea, la última noche cambian 63 artículos cuando ya se había acordado con todos un articulado, entre gente de la propia Alianza País con rectores de universidades específicas que se cierran para hacer un cambio, pero era un barajar de nuevo las cartas, era decir bueno vamos a construir un sistema en serio y eso obviamente afectaba a aquellos que se habían beneficiado de la autarquía, de la anarquía, del caos, de una falsa autonomía y obviamente ellos pusieron el grito en el cielo. Hay otros momentos, pero ese es el momento más álgido (Ramírez, 2018).

Entre los cambios relevantes en incluidos en la LOES se encuentran:

- la creación del sistema nacional de nivelación y admisión encargado de gestionar el ingreso a las universidades públicas
- la creación de una entidad del ejecutivo para Educación Superior
- la reconfiguración de los organismos rectores respecto a sus trayectorias anteriores
- la reconceptualización de autonomía hacia autonomía responsable
- la inclusión de la calidad como un imperativo del sistema universitario
- la conformación del cogobierno universitario
- moratoria para la creación de universidades
- fusión y creación de universidades públicas específicas
- inclusión de principios filosófico normativos para orientar la acción de las instituciones de educación superior.

Respecto a la gobernanza del sistema universitario y de las universidades en particular, se plantearon nuevos requisitos para la designación de autoridades del sistema y de las universidades. En primer lugar, dado que el artículo 232 de la Constitución establece que los regulados no pueden ser parte de los órganos reguladores, se modificó la conformación de los órganos rectores, excluyendo a los rectores universitarios y añadiendo la categoría de “miembros académicos” que serían electos a través de concursos de méritos y oposición y cumpliendo un conjunto de requisitos establecidos en la ley. Esta introducción es un cambio histórico en la gobernanza del sistema de educación superior de Ecuador que había desarrollado esquemas de co-regulación y autorregulación. Hoy, volvía a ser regulada por el Estado sin participación directa de los tomadores de decisiones.

Por otra parte, la gobernanza de las universidades también cambiaría ya que se pediría requisitos mínimos para ser autoridad académica, que serían los mismos para ser miembro académico de los organismos rectores. Así, la dirección del sistema estaría, si bien no asegurada por la autoridad estatal, se garantizaba la pérdida de influencia de las fuerzas mercantiles que por entonces eran mayoritarias en el sistema universitario, en medida que las universidades públicas habían orientado su oferta académica a carreras empresariales y la mayoría de universidades eran privadas (Ramírez, 2013).

La conformación del Consejo de Educación Superior quedó de la siguiente manera (Art. 167, LOES 2010):

El Consejo de Educación Superior estará integrado por los siguientes miembros:

- 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;
- a) 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,
- b) 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 (LOES, 2010).

Tabla 9 3.2. Composición de los organismos rectores del sistema universitario en el periodo 2000 – 2010

Proveniencia	Miembros	CONESUP (2000 - 2010)	CES (2010 - 2018)
Sistema	Rectores Universidades y Escuelas Politécnicas	Cuatro: 2 U. públicas, 1 E.P., 1 U. particulares	No
	Rectores Institutos Tecnológicos	Sí, uno	No
	Representantes profesores	No	No
	Representantes estudiantes	No	Sí, con voz sin voto
	Representantes trabajadores	No	No
	Miembros académicos	No reconocidos	Sí, seis
Ejecutivo	Ministerio de Educación	Sí, uno	Sí, uno
	Organismo de Planificación	No	Sí, uno
	Organismo Ciencia y Tecnología	Sí, uno	Sí, uno
	Organismo de Producción	No	Sí, uno

Elaborada por el autor con base en LOES (2000) y LOES (2010).

Mientras, la conformación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Art. 175, LOES 2010) incluyó :

“El Consejo estará integrado por seis académicos.

- a) 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
- b) 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” (LOES, 2010).

En el caso del organismo encargado de la evaluación universitaria, su trayectoria es más reciente y al tiempo que los cambios en el balance de poder son menores, se evidencia una concentración de la decisión sobre el ejecutivo, puesto que uno de sus representantes preside el consejo. Ver tabla 3.3.

Tabla 10 3.3. Composición organismo de evaluación del sistema de educación superior

Proveniencia	Miembros	CONEA (2000 - 2010)	CEAACES (2010 - 2018)
Sistema	Miembros académicos	No reconocidos	Sí, tres
Ejecutivo	Ministerio de Educación	Sí, uno	No
	Organismo Ciencia y Tecnología	Sí, uno	No
	Delegados del presidente	Dos, escogidos de terna	Sí, tres
Otros	Delegados del legislativo	Dos, escogidos de terna	No
	Federaciones de colegios profesionales	Sí, uno	No
	Federación de cámaras de producción	Sí, uno	No

Elaborada por el autor con base en LOES (2000) y LOES (2010).

La presencia del ejecutivo en ambos consejos permitió también ganar en coherencia y congruencia con los objetivos planteados y los cambios propuestos. Si bien puede creerse que ello se debe -únicamente- a la concentración de poder del ejecutivo en torno a que la misma persona dirigía SENESCYT y presidía el CES (René Ramírez), debe tomarse en cuenta la deliberación a la interna de las instituciones como un factor importante. Enrique Santos, miembro del CES, manifiesta:

el estilo de René era mucho más democrático mucho más de diálogo. A veces, como anécdota, nos molestábamos de que se reunía excesivamente muy a menudo con los cuatro consejeros que le hacían oposición, que eran oposición al gobierno no a René, pero bueno a René lo respetaban en cambio. Él era un presidente al que respetaban todos, de hecho en la segunda votación salió con voto unánime y era justamente por ese estilo de él (Santos, 2018).

Guillaume Long (2018) sobre la dinámica del CEAACES en aquellos años sostiene:

Si tú miras las votaciones logramos muchas veces una unanimidad, pero en algunas votaciones no; no siempre era la misma voz disonante hubo diferentes voces disonantes en los diferentes temas eso demuestra de todas formas de que eran por temas y si es por temas, quiere decir que es por opiniones y si es por opiniones es porque había un debate ahí (Long, 2018).

Y al respecto, René Ramírez (2018) dice que: “realmente las discusiones que nosotros teníamos en el CES eran de 9 a 10 horas, o sea no estábamos de acuerdo en todas las cosas, sin embargo, se sacaban el 99% de las regulaciones (...) vos ves los debates, eran debates pues; Yo me acuerdo de sesiones que salíamos de 9 horas, 10 horas. Eso es importante” (Ramírez, 2018).

Desde los gestores académicos e investigadores entrevistados existen varias coincidencias, con lo señalado por las ex autoridades. Por ejemplo, se rescata que uno de los efectos del cambio de gobernanza haya sido orientar el compromiso de la universidad con la investigación, más allá de la voluntad de las autoridades de turno en cada universidad. Así por ejemplo, el investigador César Paz y Miño (2018) señala que:

los rectores también eran cómplices del fracaso de la investigación nacional, no todos, pero la mayoría que estaban en contra de eso. (...) El proceso (de evaluación) les molestaba porque al final lo que querían que se diga era, acreditada o no acreditada, como en otros países porque no querían poner en evidencia sus deficiencias (...) estaban acostumbrados a hacer lo que querían con un sistema bien pobre académico (Paz y Miño, 2018).

De su lado, el investigador Juan Carlos de los Reyes (2018) señala que a pesar de tener financiamiento y personal para formar un centro de investigación en una universidad de

Ecuador, tuvo muchas trabas internas. Señala a que es el efecto de las políticas públicas lo que permitió avanzar en este objetivo: “tuvimos barreras políticas, en primer lugar, de por qué un centro de investigación (...) por suerte había una oleada muy grande o una fuerza muy grande parte de la política pública para que la investigación se reposicione en el país” (De Los Reyes, 2018).

Juan Pablo Salgado, vicerrector de la Universidad Politécnica Salesiana, tiene una valoración más amplia sobre el proceso y pondera dos cuestiones: el modelo de universidad promovido y la valoración de la investigación:

Yo creo que el Estado no tenía modelo de universidad, el modelo del Estado era estatizar la universidad que es distinto. Para ellos, el paradigma era que la educación superior debe ser gratuita. Tengo otras cosas. No se puede negar que existe una universidad antes y después (...) ¿Cuándo se hablaba de publicaciones, por ejemplo? ¿Cuándo se hablaba de doctorados ¿Cuándo se hablaba de investigaciones? ¿Cuándo se hablaba de conocimiento en las universidades? (Salgado, 2018).

Como se ve, los gestores e investigadores entrevistados dan cuenta tanto de los efectos generales de la reforma, cuanto de procesos específicos de la misma (como el escalafón docente). El consenso está, en la existencia de voluntad política por parte del Estado, para (re) construir el compromiso de la universidad con la investigación y generación de conocimiento. En los testimonios se evidencia, al mismo tiempo, que aun cuando el compromiso político es valorado, existen desacuerdos en las orientaciones dadas, así como en el modo de llevar los procesos. Esto es concordante con críticas a la reforma reportadas en trabajos especializados (Cielo y Pérez, 2017) (Villavicencio, 2013) (Villavicencio, 2017). Ver la evolución de los organismos rectores en Anexos 6, 7 y 8.

3.4. Cambiando a las instituciones desde adentro: el escalafón docente

La base de la gobernanza del nuevo sistema universitario, sería la estandarización e incremento de capacidades de los docentes, que pasarían a ser docentes-investigadores y la generación de una cultura académica basada en la dedicación exclusiva, por ello se dispuso la obligatoriedad de cumplimiento del aumento del porcentaje de docentes con dedicación a “Tiempo Completo”, los requisitos para ejercer la docencia y los requisitos para ser autoridad académica y rector. La LOES (200) dispuso: “a) Aumento del 25% al 60% de docentes a tiempo completo en las instituciones, b) Cambio del 30% al 100% de docentes con posgrado para ejercer la docencia y c) Posesión del título de PhD para ser rector de una institución”

(LOES, 2010). Ello supuso la oposición de una parte de la comunidad universitaria, pero también el apoyo de otros actores universitarios que promovían el mejoramiento de la calidad del sistema.

Adicionalmente la creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación generó conflicto con los actores del sistema quienes consideraron que tanto la nueva institución, como la nueva composición de los Consejos CES y CEAACES era violatoria a la autonomía universitaria (Villavicencio, 2013). El articulado de la LOES había permitido no solo avanzar en la autonomía relativa del Estado (Skocpol, 1984) sino también en un nuevo balance de poder donde el ejecutivo ocupaba un lugar central. La SENESCYT sería encargada de promover acciones tanto en el área de Educación Superior, como de Ciencia y Tecnología que confluirán en algunos instrumentos desplegados en este periodo.

Tanto desde los instrumentos orientadores de la planificación nacional, como las disposiciones constitucionales y legales, se genera un nuevo marco institucional (North, 1993), que prefiguran algunos aspectos del proceso de cambio institucional, con un nuevo balance de poder y con la existencia de nuevos incentivos materiales a disposición (con las nuevas modalidades de financiamiento) y simbólicos, como el reposicionamiento del Estado y el carácter público de la educación superior, iniciará una nueva etapa del cambio institucional orientada al desempeño de las organizaciones y su articulación o no con los objetivos planteados. La existencia de incentivos selectivos, como plantea Olson en su teoría es fundamental para movilizar esta acción colectiva (Olson 1965, 1982).

El escalafón docente es un instrumento de categorización y clasificación de personal docente en función de criterios establecidos. Como parte del marco institucional y en función del contexto, puede proveer incentivos adecuados o contrarios a los objetivos planteados y pueden generar nuevos procesos de cooperación entre actores (North, 1993). El “Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior” (CES, 2012) es el instrumento que, por mandato de la LOES, establece las normas de cumplimiento obligatorio del personal académico de las instituciones de educación superior. El reglamento establece tipologías, categorías, requisitos y categorías de distribución del tiempo de personal académico de dichas instituciones.

Según el reglamento, el personal académico debe distribuir su jornada de labores entre: actividades de docencia, investigación, gestión académica y vinculación con la sociedad. El tiempo dedicado a cada una de estas actividades se distribuye en función del tipo de

dedicación de cada docente y según la categoría a la que pertenezca cada docente. Existe un total de 8 niveles, distribuidos en 3 categorías, según la tabla 3.4.

Tabla 11 3.4. Categorías docentes según el reglamento de escalafón docente

Categoría	Nivel
Titular principal	3
	2
	1
Titular agregado	3
	2
	1
Titular Auxiliar	2
	1

Elaborada por el autor con base en LOES (2010) y CES (2012).

Para alcanzar cada una de las categorías y niveles se plantean requisitos académicos y de producción científica, lo cual ha configurado el rol del “docente investigador” como base de la actividad universitaria en el Ecuador. Esto se articula, también con los mecanismos de selección de miembros del cogobierno de cada universidad, así como de los miembros académicos de los organismos rectores (CES y CEAACES).

El ingreso, permanencia y promoción de un docente en este escalafón depende tanto de los méritos que realice la persona, como de las condiciones institucionales para llevar adelante los procesos. Con el fin de no vulnerar la autonomía universitaria, este reglamento plantea apartados de obligatorio cumplimiento por parte de las universidades públicas en “rangos” pero opcionales para universidades particulares. Como manifiesta Enrique Santos:

obligó a que las universidades piensen en función de unos referentes, no parametrizado, no con parámetros que tenían que aplicarse de manera automática sino unos pisos y techos que permitían la transición a escalafón único. No tener esto de universidades con 50 niveles o universidades que no tenían límite, alguien podría llegar simplemente publicando y dando

clases, sacando algún título adicional, podía llegar hasta el nivel que quisiera en el momento en el que se jubilase (Santos, 2018).

Por su parte, el investigador César Paz y Miño (2018) señala que: “se consolida el tema de las normativas con la última reforma de la universidad, en que empieza la categorización, que es para mí un avance en el tema de por donde tienen que caminar las universidades” (Paz y Miño, 2018).

Los docentes de universidades públicas reciben su sueldo a partir de los recursos del FOPEDEUPO, por lo que, según el ordenamiento jurídico vigente en la Constitución, el Código de Planificación de Finanzas Públicas, Ley Orgánica del Servicio Público y Ley de Contraloría General del Estado, tienen status de funcionarios públicos. El reglamento de escalafón docente plantea una equivalencia en la escala remunerativa del servicio público según la categoría docente. Ver tabla 3.5.

Tabla 12 3.5. escalafón y escala remunerativa del personal académico

Categoría	Nivel	Grado	Escala mín	Escala máx
Titular principal	3	8	Grado 19	Menor a grado 8
	2	7		
	1	6		
Titular agregado	3	5	Grado 15	Define cada IES
	2	4		
	1	3		
Titular Auxiliar	2	2	Grado 13	Define cada IES
	1	1		

Elaborada por el autor con base en LOES (2010) y CES (2012).

Este modo de organización permite, además, cumplir la disposición legal según la cual ningún funcionario público puede recibir un sueldo mayor al del presidente de la República (Grado 8). El reglamento contiene también mecanismos de evaluación, promoción y perfeccionamiento docente con el fin de hacer viable y dinámica la categorización docente en las universidades.

Para Lourdes de la Cruz, docente investigadora de la ex Escuela Politécnica del Ejército (actual Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE) y gestora de la Red Ecuatoriana de Universidades para Investigación y Posgrado – REDU, expone que si bien se planteaba una idea del quehacer universitario, la implementación tuvo efectos no deseados por las limitaciones del marco legal vigente “hay otras cosas que se puede hacer en la red pero a veces también, ya con la LOES y todas estas implicaciones, la carga administrativa de los profesores se vuelven muy pesada y estas nuevas responsabilidades son más trabajo a veces no reconocido en la universidad, entonces como que eso también pone freno” (De La Cruz, 2018).

Para Santos y Cevallos (2016) el reglamento de escalafón docente contribuyó a la revalorización y mejoramiento de la carrera docente. El reglamento promovió la mejora de los salarios de la mayoría de docentes del sistema universitario nacional, así como estipulo los mecanismos administrativos que permitan una relativa homogeneidad en el sistema donde la búsqueda de personal académico se base en sus méritos y no cotizando los salarios a la baja. Así mismo, el sistema de ascenso en base a titulaciones de cuarto nivel y la distribución de tiempo para las 4 actividades del personal académico contribuiría al desarrollo integral del docente en su quehacer universitario.

Cielo y Pérez (2017), sostienen que la visibilización de las actividades de vinculación con la colectividad presentan una oportunidad para que la universidad pueda cumplir su rol de producción de conocimiento crítico, al vincularse con otros actores sociales. Sin embargo, al ser polisémicos y estar imbuidos en una relación de poder favorable al Estado, se tiende a homogeneizar su contenido, limitando su potencial generador de vínculos sociales.

Enrique Santos (2018), menciona la expedición del reglamento de escalafón docente como un hecho inédito en el sistema universitario ecuatoriano: “el de escalafón porque por ejemplo régimen académico hubo ya un intento de regulación del CONESUP, salió un régimen académico que se empezó a implementar y había un reglamento que normaba los posgrados que fue hecho un tiempo después.” (Santos, 2018).

3.5.Reconfiguración de las instituciones desde las prácticas: la evaluación universitaria

El proceso de evaluación universitaria constituye el proceso mediante el cual el Estado promueve el cumplimiento del principio de calidad del sistema universitario. Autoras como

(Sylva, 2016) (Minteguiaga, 2010) mencionan en sus trabajos tanto la necesidad de garantizar la calidad de la educación superior a partir de procesos de evaluación, como el rol protagónico que el Estado debe cumplir en estos procesos, como garante del interés general. Arturo Villavicencio (2017) sostiene que los discursos de calidad y excelencia pueden funcionar como “discursos religiosos” en tanto su definición no ha sido construida participativamente o las relaciones de poder son verticales.

Ramírez (2013) enfatiza el rol del Estado a partir de la idea de la educación superior como bien público y la responsabilidad del Estado con los ciudadanos, por lo cual, se orientó el proceso de la evaluación universitaria como un proceso de mejora continua, en la que el Estado revisaba el cumplimiento de estándares a las universidades de forma obligatoria. El proceso de evaluación está definido en la ley como “una validación de vigencia quinquenal realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior, de una carrera o programa educativo, sobre la base de una evaluación previa.” (LOES, 2010).

La primera acción realizada con la nueva LOES fue evaluar a las universidades que constaban en la categoría E, fruto de la evaluación realizada por el ex CONEA, según lo dispuesto por el Mandato 14 de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008. La evaluación realizada por el ex CONEA en 2009 se basó en la medición de cuatro componentes claves para el desempeño institucional y varios indicadores: “a) Academia: Planta docente, Dedicación, Carrera Docente y Vinculación, b) Gestión administrativa: Deberes y derechos y Soporte académico, c) Estudiantes y entorno de aprendizaje: Organización e Infraestructura, d) Investigación: Políticas investigación, Praxis investigativa y Pertinencia” (CEAACES, 2013).

Fruto de la evaluación de dichos componentes, se distribuyó al sistema universitario en cinco categorías:

- Categoría A: 11 universidades
- Categoría B: 9 universidades
- Categoría C: 13 universidades
- Categoría D: 9 universidades
- Categoría E: 26 universidades

En agosto de 2011, el CEAACES inicia un nuevo proceso de evaluación a las 26 universidades “condicionadas” con el objetivo de determinar que universidades debían ser cerradas según lo dispuesto en el Mandato 14 y la LOES vigente. Sobre la base del esquema

empleado por el CONEA en 2009, se reformularon un conjunto de indicadores y se añadió un componente de resultados de aprendizaje donde la calificación se obtendría a partir del desempeño de los estudiantes de las diversas universidades (Granda, 2013). El nuevo esquema de evaluación sería el siguiente (CEAACES, 2011):

- a) Entorno de aprendizaje: Academia, Currículo e investigación, Gestión política e institucional y Soporte pedagógico
- b) Resultados de aprendizaje: Examen de competencias generales y Examen de competencias específicas

Como resultado de esta nueva evaluación, se determinó que las 26 universidades habían obtenido los siguientes resultados: aceptables (3 universidades), parcialmente aceptables (8 universidades) y no aceptables (14 universidades). La Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos *Amawtay Wasi* no fue categorizada en ninguno de los tres grupos hasta que se realice una nueva evaluación de carácter especial, que terminó por ser cerrada un año más tarde “esto lo hicimos con veeduría de la UNESCO” (Long, 2018). Fruto del cierre de 15 universidades se produjeron hechos violentos a personas vinculadas al CEAACES:

hubo un asalto a mano armada en las instalaciones del CEAACES de noche, hasta nuestros guardias fueron amarrados; cuando llegamos en la mañana a trabajar los encontramos amarrados a los guardias, creo que, vendados los ojos, el departamento arrendado por una de las vocales del CEAACES, que era guayaquileña que arrendaba en Quito para poder sesionar, fue desvalijado, digamos hubo mucha presión (Long, 2018).

El sistema de educación superior había, hasta ese entonces cerrado a 16 universidades debido a irregularidades administrativas, pero sobre todo, baja calidad académica en función de la aplicación de los modelos de evaluación respectivos. En 2016, se realiza un nuevo proceso de evaluación y categorización universitaria, una vez que el sistema había sido “depurado”. En el modelo planteado por el CEAACES (2016) tuvo la siguiente estructura:

- a) Academia: Posgrado, Dedicación, Carrera Docente
- b) Eficiencia académica: Eficiencia terminal posgrado, Eficiencia terminal pregrado, Tasa de retención inicial pregrado, Admisión de estudios de pregrado y Admisión de estudios de posgrado.
- c) Investigación: Planificación de la investigación, Investigación regional, Producción científica y Libros revisados por pares

- d) Organización: Vinculación con la colectividad, Transparencia, Gestión Interna y Reglamentación
- e) Infraestructura: Biblioteca, TIC y Espacios docentes (CEAACES, 2016).

Fruto de la evaluación de dichos componentes, se distribuyó al sistema universitario en tres grupos con sus respectivas categorías (CEAACES, 2013):

- a) Universidades con oferta académica de grado y posgrado
 - Categoría A: 3 universidades
 - Categoría B: 18 universidades
 - Categoría C: 14 universidades
 - Categoría D: 6 universidades
- b) Universidades con oferta académica de grado:
 - Categoría A: 0 universidades
 - Categoría B: 4 universidades
 - Categoría C: 4 universidades
 - Categoría D: 2 universidades
- c) Universidades con oferta académica de posgrado:
 - Categoría A: 2 universidades
 - Categoría B: 1 universidad (CEAACES, 2013)

A esta evaluación no se sometieron las recientemente creadas universidades emblemáticas, ni la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, fruto de la fusión de dos instituciones.

Los procesos de evaluación universitaria se inscriben en lo que Bourdieu (2012) denomina como “lógica racional del Estado”, según la cual este busca plantear su acción a partir de acciones que puedan ser evaluadas en categorías formuladas arbitrariamente por él, para poder determinar su concreción (Bourdieu, 2012). Zerega y Murieta (2017) sostienen que la acreditación permitió generar una oferta educativa más homogénea, mayor institucionalidad, mayor calidad y mejor distribución de recursos. Pero al ser un modelo que va cambiando en cada aplicación, no es estable y los actores a evaluados no tienen acceso a los indicadores con la debida anticipación lo que genera un problema de expectativas de los actores.

En línea con lo sostenido por Zerega y Murieta (2017), Villavicencio (2013) sostiene que los procesos de evaluación han permitido instaurar la discusión sobre la calidad de la universidad en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, sostiene que el último modelo aplicado estimula la orientación tecno productiva de la universidad al orientarse en indicadores de investigación

y procesos internos, por sobre los otros procesos de la universidad en relación al proceso pedagógico y al relacionamiento con otros actores sociales.

Por otra parte, el éxito de la evaluación depende también de la eficiencia operativa de las instituciones. Al respecto del CEAACES, Long (2018) menciona:

me acuerdo de Arturo Villavicencio con el cual yo era amigo cercano incluso, que había sido presidente del CONEA y que había hecho la evaluación anterior me decía, -olvidalo, no vas a llegar, imposible hacer la evaluación de 26 universidades categoría E en 8 meses, no llegas-. Yo decía a todo el mundo desde el momento que llegué, -si no cumplimos con los 8 meses esta institución nace muerta-, entonces yo les dije a todos, y me acuerdo qué todos me veían como que yo estaba loco, y se me burlaban cuando salían de mi oficina. Yo, mi gran reto era mostrarles de que sí se podía y claro el hecho de que tuvimos recursos del FOPEDEUPO para tener evaluadores, irnos a los estos; yo trabajaba 18 horas diarias, sí fue fuerte y lo logramos, logramos realmente evaluar las 26 universidades (Long, 2018).

Al respecto del CEAACES, Pilar Troya (2018) menciona:

Yo creo que en un mundo ideal las universidades deberían tener un mayor nivel de autorregulación, pero la historia indica que no se autorregulan en lo absoluto. (...) Sí creo que el CES es difícil de manejar porque fue pensado como un ente relativamente pequeño y en la práctica terminó creciendo y asumiendo una serie de atributos que a veces parecían casi una comisaría (Troya, 2018).

Por parte de la comunidad universitaria, se señalan también los efectos no deseados de los procesos de evaluación que resultaron perniciosos para el quehacer universitario. Al respecto, Paz y Miño (2018) señala que “también se desvirtuó y como que se corrompió el sistema al momento en el que las universidades empiezan a ver que, bajo la normativa de evaluarles, cualquier cosa era buena para tener evaluaciones buenas, entonces yo me centro por ejemplo en las publicaciones” (Paz y Miño, 2018). Salgado (2018), plantea que no son solamente efectos perniciosos, sino propiamente procesos que resultan corrosivos para la diversidad de universidades, muchas con proyectos académicos propios:

el tema de la calidad total de la educación superior ha generado un cruce transversal del mercado no sano para la universidad, porque los procesos de calidad surgen en la era industrial, están puestos y planteados en función de la producción de productos, servicios, resultados y mercancías (...) Entonces los de impacto son unos de los resultados de investigación, no nos negamos hacia ello: los indicadores de los rankings universitarios muchos de ellos están dentro de nuestros indicadores. No nos cerramos a ese ambiente, pero

somos conscientes de que tenemos otros indicadores que están en función nuestra (Salgado, 2018).

Los procesos de evaluación universitaria de estos años marcaron la continuidad con lo ocurrido a inicios de siglo, sin embargo, el cambio en la gobernanza del sistema, así como la continua evolución y cambio de los indicadores y procedimientos de evaluación generan conflicto en los actores tanto porque el tiempo para procesar los cambios son cortos y no permiten cumplir las curvas de aprendizaje, así como los resultados no están planteados – necesariamente- en los lenguajes a los que los actores universitarios están acostumbrados.

3.6.Capacidades e impulso para el cambio: el financiamiento

Con la vigencia de la nueva constitución y la aprobación de la LOES se había generado un nuevo marco institucional para la interacción de los actores universitarios. Uno de los aspectos clave para el funcionamiento del sistema, pero sobre todo para el “nuevo funcionamiento” sería la estructura de financiamiento. Si bien el FOPEDUPO continuó vigente tanto con la aprobación de la Constitución y LOES, sucesivamente, hubo tres cambios en la estructura de financiamiento:

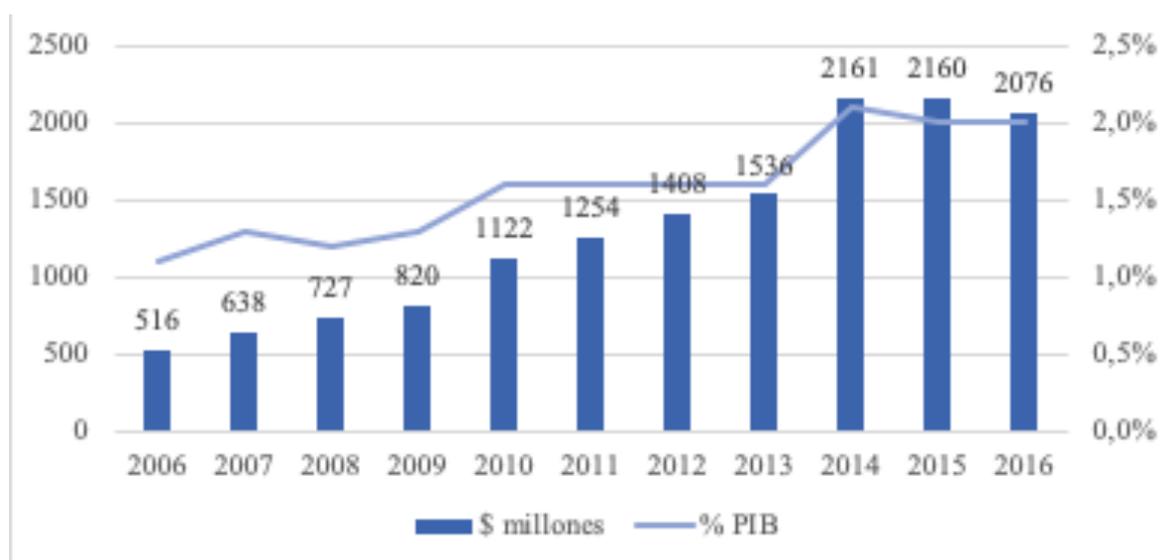
- a) Expansión del FOPEDUPO, fruto de las reformas económicas e institucionales impulsadas desde el gobierno central, que promovieron el crecimiento de la recaudación tributaria y por su efecto, las asignaciones para las universidades públicas y cofinanciadas.
- b) Cambio del método de distribución, de un esquema centrado en el tamaño de la institución a una fórmula de distribución basada en criterios de calidad, fruto de las evaluaciones universitarias
- c) Ampliación del porcentaje del presupuesto institucional dedicado a actividades de investigación (del 1% en la LES de 1982, al 6% previsto en la LOES del 6%)
- d) Habilitación de nuevas fuentes de recursos para actividades específicas de investigación o formación de talento humano desplegadas por SENESCYT.
- e) Compensación por el rubro de gratuidad por los ingresos que dejaron de percibir las instituciones públicas (FOPEDUPO, 1996)

Se configuró así una nueva estructura de financiamiento que mejoró notablemente la cantidad de recursos disponibles, aunque no estuvo exento de señalamientos por parte de actores de universidades perjudicadas con el nuevo esquema.

“antes había una fórmula de asignación de recursos por el FOPEDEUPO, lo que hizo esta normativa fue cambiar la inclusión de criterios de calidad; yo creo que fue un paso muy importante. La crítica que se podría hacer es que eso podría generar circuitos diferenciados de calidad en el sentido de que las universidades de más baja calidad reciben menos recursos. Sin embargo, había un tiempo para que se dé esta transición; yo creo que la mayor parte de las universidades en ese tiempo mejoraron” (Santos, 2018).

Claudia Ballas (2016) sostiene que la nueva estructura de financiamiento establece una relación racional entre asignación y calidad de las instituciones, al construirse en base a los indicadores de la evaluación universitaria. Para René Ramírez (2018) el financiamiento dispuesto durante estos años es un indicador de la importancia que la Educación Superior tiene para el gobierno nacional y un indicador de avance en los objetivos planteados. Sus indicadores, tanto en clave comparada como evolutiva así lo demuestran en el siguiente gráfico 3.1.

Gráfico 5 3.1. Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB durante la Revolución Ciudadana



Elaborada por el autor con base en Ramírez (2018) y SENESCYT (2017).

La nueva estructura de financiamiento generó una estructura de incentivos favorable a la actividad universitaria, pero en concordancia con lo dispuesto en la LOES, esquema de evaluación y reglamento de escalafón docente con la posibilidad de financiarlo. Sin embargo, docentes investigadores y gestores del sistema universitario mencionan que dado que el objetivo general de la reforma universitaria era contribuir al desarrollo y que esto se lograba a través de la generación de conocimientos por medio de investigación y de la distribución de

estos en el conjunto de la sociedad (por medio de vinculación con la colectividad, transferencia tecnológica y otras) la estructura de financiamiento era insuficiente.

César Paz y Miño (2018) a propósito del proyecto de la universidad Yachay estipula que fue una mala inversión puesto que implicaba comenzar todo desde cero, cuando ya existían universidades con ciertas capacidades instaladas “Yo no estaba muy de acuerdo con Yachay porque conociendo la realidad del país decía, nadie se va a ir a vivir a Urcuquí, y nadie se va a vivir a Urcuquí, muy poca gente quiere ir calificadas si no tengo todas las facilidades. (...) Yo creo que todo eso ha llevado a que también exista un deficiente seguimiento del tema investigativo, la gente se desanima” (Paz y Miño, 2018)

Juan Carlos de los Reyes (2018), sobre el proceso de institucionalización de un centro de investigación en la Escuela Politécnica Nacional que había sido posible gracias a la existencia de una política pública orientada en ese sentido, sostiene que el proyecto Yachay debilitó este desarrollo “Entonces cuando nosotros ya lo creamos (al centro) y ahora lo teníamos faltaba que la SENESCYT nos apoye con el reglamento de centros de excedencia para poder cuajar con todo el tema y ahí hubo el cambio de rumbo que fue Yachay” (De los Reyes, 2018).

De La Cruz, también alude al proyecto Yachay y menciona que una respuesta del sistema fue crear la REDU, para responder a la demanda de investigación para el desarrollo:

En una coyuntura que nos invita SENESCYT (...) para explicarnos qué es Yachay. En aquel entonces, hasta usaban la palabra que era la nodriza a la que todas las universidades debíamos conectarnos para el desarrollo del conocimiento. En esa época nos fuimos a conversar con el rector de la Politécnica Nacional, el de Cuenca, la UTPL y dijimos que teníamos que trabajar nosotros también para potenciar, sobre todo esta parte que ellos hablaban que sí era como una falencia de la universidad, la vinculación al sector empresarial. La parte de la transferencia tecnológica, lo de hacer investigación pertinente, y ahí se habla de crear la red de universidades específicamente para investigación y posgrado (De La Cruz, 2018).

Y añade que el flujo de recursos cambió por esta universidad:

Entonces sí se trabajó en eso (promover investigación) y en actividades de vinculación con la sociedad que era algo importante desde el punto de vista político. Cuando nace Yachay, entonces había que hacer gestión para apoyar el desarrollo de nuestras universidades, en tanto infraestructura, talento humano, movilidad entre nosotros (y no con apoyo del Estado) (De La Cruz, 2018).

Juan Pablo Salgado, autoridad de una universidad privada va más allá y menciona que a pesar del crecimiento de recursos, la universidad pública se volvió ineficiente, por lo que la estructura de financiamiento tuvo efectos perniciosos para los propios objetivos planteados desde el Estado. Al respecto reflexiona:

la Universidad de Cuenca para mí sin duda es una de las universidades estatales más eficientes. Ahí ves del costo estudiante está por sobre los 7 mil, 8 mil dólares, en esta universidad (la Universidad Politécnica Salesiana) está en 2,500. Eso quiere decir que nosotros podríamos de educar dos o tres con la misma plata. Y es por esta carga que ahora tienen las universidades por toda esta onda de que hay que calificase los costos han subido enormemente. Si los estudiantes tuvieran que pagar la educación habríamos generado exactamente el efecto contrario de lo que queríamos al inicio (Salgado, 2018).

En el presente capítulo se pudo evidenciar la continuidad de los cambios propuestos desde el Estado como promotor del cambio. En primer lugar, la modificación del balance de poder socialmente vigente con la convocatoria y posterior aprobación de la Constitución en 2008, habilitó las condiciones para ampliar su autonomía relativa al interrumpir la trayectoria del corporativismo en los órganos de representación y regulación, Educación Superior incluida. Este primer aspecto, junto con la movilización de recursos desde la sociedad (extracción, en el sentido de Michael Mann) permitió la ampliación de sus capacidades para lo cual desarrolló también una especificidad funcional.

Capítulo 4. Conclusiones: los resultados de la reforma universitaria

El cambio de una institución es un desafío para los actores interesados ya que supone la movilización de recursos que suponga activar cambios específicos a través de vencer las resistencias al cambio y controlar la dirección del cambio. Este desafío es aún mayor cuando se busca cambiar las características generales de un sistema institucional dado que el número de actores interesados es mayor y las relaciones entre estos actores y actores externos al sistema institucional son diversas y presuntamente resistentes al cambio. Como North (1993) sostiene, el cambio institucional depende de los incentivos que existen en el marco institucional (red de relaciones) y de la percepción que los actores tengan sobre el costo de las transacciones durante el proceso de cambio y en la nueva configuración del marco institucional.

En el caso de la reforma universitaria de la *Revolución Ciudadana*, su novedad histórica residió en la movilización del Estado, para modificar un conjunto de relaciones de un sistema institucional en el que cada organización tiene su propia complejidad y especificidad, más allá de los patrones generales del sistema. Para lograrlo, el Estado se transformó a sí mismo en un actor al dotarse de capacidades de intervención en el campo de la educación superior y legitimar su presencia, a partir de diagnósticos compartidos por buena parte de la sociedad y de un momento de renovación política y económica del país. Este proceso fue progresivo e incluyó, no solamente la movilización del poder ejecutivo, sino de un conjunto de instituciones estatales en los que a su vez se juegan relaciones específicas.

La capacidad de intervención del Estado en la educación superior fue incrementando a medida que se generaron instrumentos legales. Las bases del Estado como actor (Skocpol, 1984) se sentaron durante la Asamblea Nacional Constituyente, a partir del Mandato 14, donde, con el cierre de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y la obligatoriedad de evaluación de las universidades por parte del CONEA y CONESUP, el Estado recuperó, de forma práctica, su papel regulador.

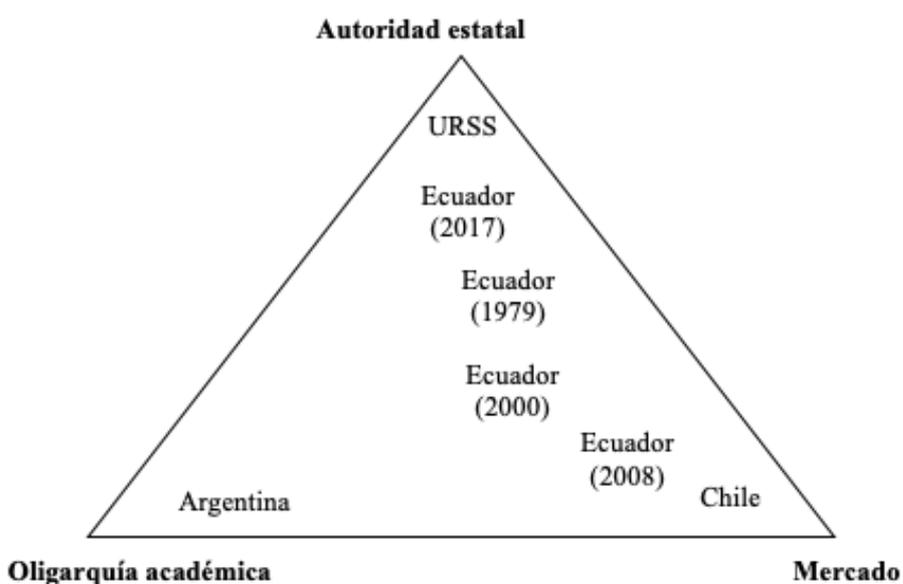
En términos legales, la constitución de 2008 estableció las coordenadas generales de un nuevo marco institucional en el que se modificaron rasgos históricos del sistema universitario ecuatoriano y limitar la resistencia. En primer lugar, la mirada anti corporativa del Estado ecuatoriano (expresada en el artículo 232) supuso la exclusión de autoridades universitarias en los organismos de gobernanza. En segundo lugar, el cambio de “autonomía” a “autonomía responsable” y la inclusión de la calidad supuso la inclusión de nuevos principios de la

educación superior, modificaron el marco institucional disminuyendo el peso de la dependencia de trayectoria del sistema universitario ecuatoriano.

Con la aprobación de la LOES en 2010, se amplió el rango de acción del Estado y en particular, del poder ejecutivo sobre el sistema universitario. La creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y la inclusión de “miembros académicos” y “delegados del ejecutivo” en los Consejos de Estado que comparten la rectoría con SENESCYT, concretaron un cambio en a nivel del poder del sistema de educación superior de la que habían sido desplazadas las autoridades universitarias. Tuvo lugar entonces, un cambio en la dimensión más profunda del plano de la estructura social de las organizaciones.

En este periodo se evidenció una recomposición de las fuerzas de autoridad en el sistema universitario del Ecuador, en favor de la autoridad estatal. El desplazamiento de las autoridades universitarias, más cercanas a las fuerzas del mercado que a las oligarquías académicas y la creación de un organismo del ejecutivo que coordinó el conjunto de las instituciones. Ver gráfico 4.1. Además, la producción frecuente de reglas y normas a las que las personas y las instituciones debieron adecuarse, significó además un cambio en la trayectoria del sistema universitario: por primera vez los contenidos estipulados en la legislación pudieron implementarse.

Gráfico 6 4.1. Tipos de autoridad y perfiles de los sistemas universitarios de Ecuador en distintas etapas



Fuente: Clark (1998)

Nota: El gráfico ha sido adaptado, agregándose los diversos momentos de Ecuador, aplicando el esquema analítico propuesto por el autor.

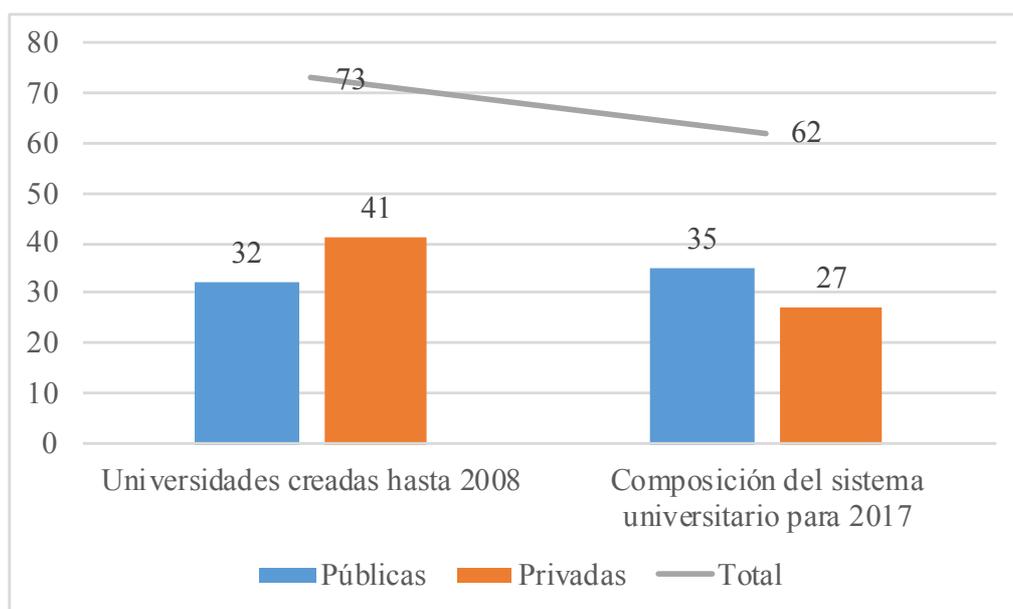
La LOES incluyó también un conjunto de orientaciones que, más allá de las personas que ocupasen los distintos cargos debían seguir las instituciones. Estas orientaciones buscaron garantizar la permeabilidad de las universidades a los cambios específicos que serían promovidos más adelante. La obligatoriedad de las universidades de modificar sus estatutos y ser evaluadas supuso así el ejercicio de poder por parte del Estado sobre las universidades, generando las condiciones para modificar su comportamiento, entendido a este como sus patrones históricos.

En el aspecto puntual de la evaluación universitaria, opera como el principal mecanismo de ordenamiento del sistema, al cambiar tanto su composición, como a las organizaciones que forman parte de este. Su presencia legal es continua desde antes del régimen constitucional, pero su operatividad tuvo 4 esquemas de implementación desde el periodo constituyente. La modificación acelerada de las reglas de juego, cada dos años, puede ser un costo elevado para la legitimidad y aceptación del sistema pues las instituciones necesitan solventar los procesos de aprendizaje basados en la experiencia y la cooperación conjunta.

Si bien el sistema universitario había tenido dos evaluaciones previas (en 1988 y en 2009), la evaluación de 2013, que terminó con el cierre de 15 universidades, 14 de las cuales eran privadas, supuso la recomposición del sistema universitario con mayoría de universidades públicas. De esta forma, la etapa de “depuración del sistema” (Long, 2018) supuso la eliminación de las instituciones que no aportaban al sistema universitario, ni a la sociedad ecuatoriana a las que Grimson, et. al. (2012) denominan predatorias.

La eficiencia con la que se realizaron los procesos de evaluación abonó la construcción de una imagen del Estado como un actor capaz y operativo que promueve los cambios necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados. El cierre de instituciones universitarias, normalmente incrustadas en contextos sociales, dan cuenta de los nuevos balances de poder y de la eficiencia de la estrategia de cambio. Para finales del 2017, el sistema de educación superior se había reconfigurado a favor de la institucionalidad pública. Ver Gráfico 4.2.

Gráfico 7 4.2. Universidades públicas y privadas vigentes en Ecuador hasta 2018



Elaborada por el autor con base en estatutos de universidades consultados en CES (2021) y CEAACES (2013)

En el caso de la evaluación, la mayoría de experiencias regionales muestran a la evaluación como un proceso mediador entre la distribución de recursos o procesos de acompañamiento a procesos y promotor de evolución continua de las instituciones. En el caso de Ecuador supuso el cierre de universidades, consideradas instituciones social y políticamente prestigiosas y aceptadas. En el caso del escalafón docente, si bien se adopta la figura sobre la base de las actividades principales de las universidades latinoamericanas como investigación, docencia y vinculación, la configuración por horas, el énfasis en la investigación y las recompensas son propios de Ecuador.

Tanto los procesos de evaluación universitaria como el escalafón docente funcionaron sobre la base de normas propias de los sistemas académicos y administrativos existentes. El escalafón habilitó la institucionalización del rol de investigador-docente, sobre el cual se construyeron otras reglamentaciones (como el régimen académico), mientras la evaluación promovió el rol de producción de conocimiento y capacidad administrativa en base a los requisitos de desempeño a ser evaluados, generando una estructura de incentivos selectivos que permitieron que la reforma universitaria se legitime con la acción individual de los docentes y posterior acción colectiva de algunas organizaciones (Olson 1965, 1982).

Por otro lado, la recomposición del sistema universitario con mayoría de instituciones públicas supuso la reivindicación de algunos principios de las reformas universitarias de

Córdoba y la masificación, en desmedro del patrón diferenciador y mercantilizador de la contra reforma. En términos de la gobernanza, permitió que, ante la inmunidad de ciertas universidades, los cambios alcancen a la mayor parte del sistema universitario, ya que las universidades públicas son las de mayor tamaño en cuanto a matrícula universitaria y cantidad de docentes, así como las que más presencia tienen en distintos territorios del Ecuador.

La estrategia de cambio institucional se concentró en el plano de la estructura social ya que se transformaron las configuraciones de este plano en todos los niveles: poder, estructuras y jerarquías. Esto se logró a partir de la sustitución de las autoridades universitarias por miembros delegados o escogidos por el Estado en los órganos de gobernanza y el cambio de las estructuras internas de las universidades a partir de la estructura general de cogobierno universitario. Uno de los resultados inmediatos de este cambio fue la reconfiguración del sistema con predominio de universidades públicas, cambiando la trayectoria previa de crecimiento de universidades particulares privadas autofinanciadas.

En el plano cultural, por el contrario, los cambios fueron menos profundos. Los modelos de evaluación institucional, el escalafón docente y la misma LOES garantizaron la inclusión de normas, roles y repertorios en los niveles intermedios de la escala, mientras fuerzas como la deliberación o la influencia de profecías carismáticas tuvieron menos influencia. En el primer caso, la existencia legal del cogobierno universitario no garantiza la deliberación al interior de las instituciones, ni en el sistema. Al contrario, puede perjudicarla cuando la autonomía universitaria funciona como vehículo de intereses de las fuerzas del mercado, antes que de oligarquías académicas (Clark, 1998).

Si bien la exclusión de las autoridades universitarias de los órganos de gobernanza disminuye la incidencia de la deliberación, también lo hace con la posible influencia de las profecías carismáticas. Según Weber (1964), el carisma constituye una forma de dominación distinta a otras como la dominación burocrática. Si bien se identificó la movilización de varios discursos, tanto el carácter autónomo de las universidades, como la predominancia de elementos movilizados en el plano de la estructura social como las nuevas jerarquías y el financiamiento suponen mecanismos de dominación más propios de los elementos burocráticos, antes que del plano de los valores de toda la comunidad universitaria nacional.

Tanto los procesos de evaluación universitaria, como el escalafonamiento docente generan niveles de representación y acceso diferenciado a los incentivos del sistema, a nivel individual de los docentes y a nivel colectivo. La existencia de jerarquías habilita la competencia por recursos distintos al capital económico, como el prestigio (Bourdieu, 2012). Aspecto es

fundamental en la cultura académica. En cuanto a las expectativas, el continuo cambio del proceso de evaluación puede operar como un desarticulador de expectativas compartidas por los individuos, al tiempo que genera inestabilidad en el marco institucional.

El reglamento de escalafón docente constituyó un mecanismo de ordenamiento, articulación y alineamiento de las expectativas individuales respecto a la incertidumbre de los cambios generados en el entorno de los docentes. A través de una estructura de incentivos selectivos que favoreció el cumplimiento obligatorio de la meritocracia académica a nivel individual, legitimando los objetivos planteados por el Estado y que permitió la acción colectiva de miembros de la comunidad académica tanto para acceder a beneficios materiales directos, como las remuneraciones y a recursos simbólicos, como el prestigio académico.

El escalafón docente, por su parte, al cambiar poco, es predecible y funciona como una estructura de incentivos lo suficientemente estable para que los actores se desenvuelvan e interactúen generando grados de libertad crecientes en el tiempo. En ambos casos, la certidumbre permite crear estrategias para acumular prestigio, que funciona como medio para conseguir otros recursos que les permitan alcanzar sus objetivos según sus intereses.

El financiamiento, cuya trayectoria es continua, pero que durante este periodo extendió tanto su volumen, como su capacidad de acción es un aspecto destacado. Funcionó como elemento base para el cumplimiento de requisitos, como articulador de la acción institucional a favor de los objetivos de la reforma, aunque de modo limitado, ya que la creación de nuevas universidades significó repartir los mismos recursos para más organizaciones y las líneas de financiamiento adicional se dirigieron a las nuevas universidades, especialmente Yachay. Su rol ordenador es múltiple pues permite la ejecución de instrumentos y tendencias en simultáneo, así como la movilización de individuos y organizaciones, la legitimación del marco institucional y la disminución de la incertidumbre sobre los múltiples cambios ocurridos.

En cuanto a las características de las instituciones que contribuyen al desarrollo, el Estado influyó de forma diferenciada en cada una. El perfil institucional promovido por el Estado durante la reforma universitaria reciente se resumiría en:

- Establecimiento de la meritocracia docente a partir del escalafón obligatorio para las universidades públicas,
- Promoción de inmunidad a los tipos de corrupción más extendidos en las universidades, a partir de prácticas académicas garantizadas por la meritocracia,

- Reducción de la discrecionalidad institucional para generar islas de poder, pero imposibilidad de anularlas completamente.
- Promoción de flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación mediante indicadores secundarios de los modelos de evaluación institucional
- Impulso menor a la proactividad y generación de aliados externos de las universidades que depende de cada institución en mayor medida.

Varias de estas características no fueron efectivamente influidas por el Estado debido a varios motivos. Si bien el Estado pudo modificar las estructuras de poder del sistema universitario y desplazar a las autoridades universitarias, esto no fue suficiente para que todos los cambios sean implementados por todas las instituciones. En particular, el escalafón docente no fue de obligatorio cumplimiento para las universidades privadas. Sin embargo, dado que existieron más universidades públicas, de facto, esta escala estuvo vigente en todo el sistema universitario. Esto no hubiese sido posible de lograr sino se hubiese modificado la configuración del sistema universitario y si no hubiese existido un aumento significativo del financiamiento público para garantizar el aumento de la escala salarial general.

El escalafón docente garantizó, siempre en función de la disponibilidad presupuestaria, el “reclutamiento meritocrático” de docentes que deberían cumplir un conjunto de requisitos académicos (titulaciones, publicaciones y experiencia) para ascender en la escala a cambio de compensaciones económicas y acceso a instancias directivas. También sería la base de la progresiva erradicación de las islas de poder de las instituciones, pues partía de la premisa que, al exigir requisitos académicos a docentes y autoridades, se erradicarían prácticas de manejo político de las universidades. Si bien la renovación de los códigos y normas que rigen las prácticas políticas de las universidades promovió la “ausencia de islas de poder”, no se puede decir que su erradicación estaba garantizada ya que la existencia de estas dependía también de otros aspectos como las trayectorias políticas y de las estructuras de gobierno y cogobierno de cada universidad.

Respecto a las estructuras de gobierno, la LOES incluyó la potestad nominadora de los decanos por parte de los rectores de las universidades. Antes, estas eran electas. Una autoridad académica entonces, debían cumplir los requisitos meritocráticos del escalafón docente, pero no se evitaba que esta pueda ser nominada como autoridad en múltiples ocasiones gracias a la discrecionalidad otorgada a los rectores. Un aspecto que contribuiría al contrapeso interno a las acciones de las autoridades, sería la obligatoriedad de que todas las

universidades tengan como máxima instancia a un órgano colegiado conformado por autoridades, docentes y estudiantes.

La promoción del mismo esquema general de cogobierno universitario tuvo efectos diversos en cada universidad. En el caso de algunas universidades privadas y de universidades públicas con estatus especial (como las instituciones militares) sería una ampliación democrática que promovió la participación estudiantil y docente, generando dinámicas de seguimiento a las autoridades. En otros casos, como en las universidades públicas más tradicionales, supuso la reducción de la participación de estudiantes en el cogobierno universitario, a favor de los miembros académicos de los órganos de cogobierno. Esto fue rechazado por organizaciones estudiantiles que veían disminuido su poder de negociación interna.

Por otro lado, la capacidad reguladora del Estado a partir de los procesos de evaluación, la responsabilidad legal de los rectores en caso de falsificación de títulos y la adopción del sistema de acceso a las universidades públicas, configuró un conjunto de reglas que orientaron a las universidades a erradicar procesos de corrupción. Si bien es imposible decir que una institución es inmune a la corrupción, en esta reforma universitaria se idearon e implementaron los mecanismos institucionales para erradicar los tipos de corrupción más frecuentes del periodo anterior como la falsificación o venta de títulos universitarios.

Varias orientaciones de la LOES fueron impugnadas y resistidas por varias universidades que, a partir de su status legal, proveniente de etapas previas del sistema universitario, pudieron negarse a cumplirlos. La regulación de los aranceles, el cogobierno universitario y los mecanismos para la nominación de autoridades fueron impugnados y judicializados por universidades privadas y universidades públicas ligadas a acuerdos internacionales que no estuvieron de acuerdo. Muchos de estos procesos particulares supusieron tensiones crecientes con el Estado que, en este caso, no movilizó todo su poder sancionatorio.

La “flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación” fue promovida desde el Estado a partir de los procesos de evaluación institucional. Los modelos de evaluación incluyeron indicadores para medir la infraestructura de las TIC de cada institución, lo cual supuso la modernización de la infraestructura tecnológica, aunque no impulsó en particular el desarrollo de capacidades específicas como por ejemplo la educación virtual. No se trató tanto de un cambio de marco tecnológico, sino de la adopción de tecnologías maduras que con los requerimientos institucionales ligados a los procesos de evaluación docente permitieron la modernización de las instituciones.

En cuanto a la apertura a la innovación, se incluyeron indicadores sobre invenciones, patentes y diseños industriales producidos en las universidades, promoviendo la institucionalización de espacios y prácticas inventivas. y la generación de marcos cognitivos específicos en el seno de las instituciones rectoras y las universidades. En el caso de otras dimensiones externas de las instituciones como la “proactividad” y la generación de “aliados externos”, el Estado no se movilizó directamente en estas dimensiones. Si bien se promovió el relacionamiento de las universidades con sus graduados o con empresas, a partir de la evaluación de estos aspectos en la evaluación institucional, no constituyen indicadores importantes. Además, el carácter contextual de cada universidad en particular, implica que tiene un conjunto de relaciones con actores situados localmente, lo cual influye en la orientación del comportamiento de la institución. Siguiendo a Granovetter (2003), estas dimensiones dependerían más que otras de la incrustación de cada institución en su contexto.

La contribución del Estado, entonces, apuntó decididamente a la configuración de las universidades como instituciones inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2017). En sentido estricto, el perfil institucional no fue propiamente el de una institución desarrollista (Grimson, et. al., 2012), ver tabla 4.1. ya que varios de los cambios necesarios en varias dimensiones no fueron logrados o impulsados por el Estado.

Tabla 4.3. Perfil institucional promovido durante la reforma universitaria

Dimensión	Tipo de institución		
	Tipo ideal Desarrollista	Perfil promovido	Predatorias
Meritocracia	Sí	Sí	Eliminadas por falta de calidad
Inmunidad corrupción	Sí	Sí	
Ausencia Islas de poder	Sí	Parcialmente	
Proactividad	Sí	Parcialmente	
Flexibilidad tecnológica	Sí	Sí	
Aliados externos	Sí	Parcialmente	

Elaborado por el autor con base en Grimson, Castellani y Roig (2012).

En una institución desarrollista, las 6 características habrían sido cambiadas de forma efectiva, mientras que el perfil promovido enfatiza en las dimensiones internas (meritocracia, inmunidad a la corrupción y ausencia de islas de poder) y la flexibilidad tecnológica. La contribución del Estado fue, entonces, eliminar a las instituciones predatorias del sistema universitario por falta de calidad, fortalecer las dimensiones internas de las instituciones a partir de cambios en la estructura social, tanto de la gobernanza del sistema como de la estructura de gobierno de las universidades, dejando varias características a discrecionalidad y capacidad de cada institución.

El límite de la promoción de un perfil institucional basado en una estrategia profunda en el plano de la estructura social y más superficial en el plano cultural es que los cambios, pueden reproducir el problema del monocultivo institucional (Evans, 2004), en el que las instituciones al reproducen estructuras y aplican las mismas normas, en instituciones con trayectorias y vinculadas a contextos distintos. De igual forma, esto podría limitar la realización de una trayectoria propia de cada institución. Limitar la posibilidad de que cada institución desarrolle su propia “deriva institucional” (Acemoglu y Robinson, 2017) significa que, en algún punto en el futuro, no solo las universidades sean intermedias o reactivas en su contribución al desarrollo, sino que se conviertan en, o reaparezcan universidades predatorias.

De esta forma, el perfil institucional que se promovió a partir de la movilización de la CRE, LOES, evaluación y escalafón docente habilitó que las universidades adopten varias características de una institución inclusiva o desarrollista, a pesar de que el sistema en su conjunto, debido a la estructura de financiamiento planteada y los incentivos selectivos colocados en los diversos instrumentos se convierta en una “coalición distributiva” (Olson, 1965, 1982) en donde extrae renta de la producción social para distribuirla entre sus miembros. De hecho, para que el sistema universitario del Ecuador no se convierta en una coalición distributiva permanente, se requiere que contribuya significativamente a la generación de riqueza para el conjunto de la sociedad y no solamente captar renta para sus miembros. Este objetivo fue planteado por el Estado desde los instrumentos de planificación y reconocido como correcto por miembros de la comunidad universitaria. Sin embargo, ambos actores coinciden que, hasta el momento de esta investigación, aquello no había ocurrido.

Glosario

ANC: Asamblea Nacional Constituyente

CES: Consejo de Educación Superior

CEAACES: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

CECCYT: Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

CONEA: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador

CONESUP: Consejo Nacional de Educación Superior

CONUEP: Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas

CRE: Constitución de la República del Ecuador

FOPEDEUPO: Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico

LES: Ley de Educación Superior

LOES: Ley Orgánica de Educación Superior

REDU: Red Ecuatoriana de Universidades para Investigación y Posgrados

SENESCYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SENPLADES: Secretaría de Planificación y Desarrollo

Referencias

- Acemoglu, Daron y James G. Robinson. 2017. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. 13ra ed. Barcelona: Editorial Deusto.
- Acosta, Alberto. “El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas (Política Pública)”. En *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Movimientos sociales, mujeres, gobierno* N°13: 66-72. Quito: FES-ILDIS. URI: <http://hdl.handle.net/10469/4294>
- Albornoz, Mario. 1997. “La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único”. *Revista Redes*, 4 (10). Buenos Aires
- Andrade Ortega, Esthela. 2017. “Universidad, Estado y autonomía”. En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, editado por Santiago Cabrera, Cristina Cielo, Kintia Moreno y Pablo Ospina. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Augusto Espinoza, entrevista por Daniel Vizúete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2010. “La autonomía como argumento político”. En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, coordinado por René Ramírez. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).
- Arellano Escobar, Estuardo. 1988. “Estudio Introductorio”. En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano. Segunda Parte*, editado por Estuardo Arellano Escobar. Quito: Banco Central del Ecuador (BCE) y Corporación Editora Nacional (CEN).
- Arocena, Rodrigo. 2004. “Las Reformas de la Educación Superior y los Problemas del Desarrollo en América Latina”. *Revista Educación & Sociedades* 25 (88): 915–36. DOI <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300013>
- Ayala Mora, Enrique. 2015. *La universidad ecuatoriana entre la renovación y el autoritarismo*. Quito: Fundación Hernán Malo – Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- _____. 2018. *Evolución constitucional del Ecuador. Rasgos históricos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Banco Mundial. 1991. “Reasignación de los Recursos para el Mejoramiento de la Educación”. En *Serie de estudios del Banco Mundial sobre países* (PUB74711WBG). Argentina: Banco Mundial
- Barreto, Dimitri. 2015. “La Autonomía universitaria en el Ecuador”. En *ANALES de la Universidad Central del Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador
- Basabe, Santiago. 2007. “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, editado por Santiago Basabe Serrano, 173-201. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC).
- Bottino, María Carolina, María Constanza Demmel, y Emiliano Guardiola. 2009. “Mancur Lloyd Olson: un científico social”. *Actualidad Económica* 19 (69): 21-31.

- Bourdieu, Pierre. 2012. *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*, Anagrama, Buenos Aires, pp. 226 – 244
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic. 1994. “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”. *Sociological Theory* 12 (1): 1 – 18.
- Burbano de Lara, Felipe. 2015. “Todo por la patria. Refundación y retorno del Estado en las revoluciones bolivariana”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 19(22): 19-41. URI: <http://hdl.handle.net/10469/6940>
- Bustamante, Fernando. 1997. “Ciencias Sociales, Universidad y Estado. Los cambios de los 90”. En *Revista Íconos* (1). DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.1.1997.6>
- Bustamante, Francisca. 2016. “Universidades particulares autofinanciadas en Ecuador”. En *Universidad Urgente* coordinado por René Ramírez, 1ra ed. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) y el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC).
- Brunner, José Joaquín. 1990. *Antecedentes históricos*. Santiago de Chile: FCE
- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press
- Carvajal Aguirre, Iván. 2013. “Tecnocracia y democracia en el ocaso de la “universidad ecuatoriana””. En *Ecuador Debate* (90): 47-63. URL: <http://hdl.handle.net/10469/9401>
- César Paz y Miño, entrevista por Daniel Vizuete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Chang, Ha Joon. 2006. “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves”. En *Revista de Economía Institucional* 8 (14): 125-136. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/104>
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans. 2000. “The Role of Institutions in Economic Change”. En *The Other Canon and Economic Development*. Oslo.
- Chaparro, Fernando. 2010. “Universidad, creación de conocimiento, innovación y desarrollo”. En *Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica*, editado por Mario Albornoz y José Antonio López, 43-68. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Cielo, Cristina y Lucía Pérez. 2017. “¿Qué vínculos con cuáles colectividades? En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, editado por Santiago Cabrera, Cristina Cielo, Kintia Moreno y Pablo Ospina, 197-218. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. URL: <http://hdl.handle.net/10644/6088>
- Clark, Burton. 1983. *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). 2013. *Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14*. Quito: CEAACES
- _____. 2016. *Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. Quito: CEAACES
- Cordon, Faustino. 1982. *La función de la ciencia en la sociedad*. Madrid: Anthropos
- David, Paul y Foray, Dominique. 2002. *Fundamentos económicos de la sociedad del conocimiento*.

- Didriksson, Axel. 2012. “La Nueva Agenda de Transformación de La Educación Superior En América Latina”. En *Perfiles Educativos* 34 (138): 184–203. DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2012.138.34162>
- _____. 2018. “Responsabilidad social territorial: nuevos desafíos para la autonomía universitaria”. En *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y el Caribe*, coordinado por Humberto Grimaldo. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Edquist, Charles. 2001. *Systems of innovation for development (SID)*. New York: World Industrial Development Report (WIDR).
- Enrique Santos, entrevista por Daniel Vizuete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Evans, Peter. 2003. “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 25: 1-15. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0043205>
- Espinoza Fuentes, Fernando. 2008. “Ciencia y Tecnología en Ecuador, su importancia en la Era del Conocimiento. En *Una Visión del Ecuador en la Era del Conocimiento*, editado por Katya Artieda y María José Utreras. Quito: Universidad Internacional del Ecuador.
- Fernando Herrera, entrevista por Daniel Vizuete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Ferrer, Aldo. 2015. *Universidad y Sociedad: Del Modelo Lineal a la Innovación para el Desarrollo Inclusivo Sustentable. Universidad Pública y Desarrollo: Innovación, Inclusión y Democratización del Conocimiento*. Buenos Aires: CLACSO.
- Freile, Carlos. 2010. *Hitos de la Iglesia Católica en el Ecuador*. Quito: Academia de Historia Eclesiástica.
- Freeman, Christopher y Pérez, Carlota. 1988. "Structural crises of adjustment, business cycles and investment behavior". En *Technical Change and Economy Theory*, editado por Giovanni Dosi, Christopher Freeman y otros, 38-66. Pinter Publishers.
- Emiliozzi, Sergio, Guillermo Lemarchand y Ariel Gordon. 2009. Inventario de instrumentos y modelos de políticas de ciencia, tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe, Working Paper N°9, RICYT-BID.
- Evans Peter. 2006. “Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la liberación”. *Revista SAAP* 2 (3): 455-488. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136359001>
- _____. 2007. *Instituciones y Desarrollo en la era de la Globalización Neoliberal*. Bogotá: ILSA
- Gacel-Ávila, Jocelyne. 2003. *La internacionalización de la educación superior. Paradigma para la ciudadanía global*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- _____. 2018. “Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe”. En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, editado por Pedro Henríquez Guajardo, 111-170. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba

- García Guadilla, Carmen. 1996. *Conocimiento Educación Superior y Sociedad en América Latina*. Caracas: Cendes- Nueva Sociedad.
- Gómez Orejuela, Diego. 2008. “Sistema Educativo para el Nuevo Ecuador”. En *Una Visión del Ecuador en la Era del Conocimiento*, editado por Katya Artieda y María José Utreras. Quito: Universidad Internacional del Ecuador.
- Guillaume Long, entrevista por Daniel Vizúete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Granda, María Luisa. 2013. “Relación entre resultados de aprendizaje y entorno de aprendizaje en el modelo de evaluación de las universidades E”. En *Suspendida por falta de calidad: El cierre de catorce universidades en Ecuador*, editado por CEAACES. Quito: CEAACES.
- Granovetter, Mark, 2003, “La fuerza de los vínculos débiles. Revisión de la teoría reticular”. En *Análisis de Redes Sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*, editado por Félix Requena, 196-230. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
- Herrán Gómez, Javier. 2018. “La Universidad católica: un recurso de uso común. Definiciones e implicaciones para la autonomía y la toma de decisiones compartidas”. En *La universidad: un bien de uso común*, compilado por Fernando Solórzano, 15-44. Quito: Abya Yala.
- Herrera, Amílcar. 1973. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina en *Desarrollo Económico* vol. XII No. 49. Buenos Aires
- Hoff, Karla, y Stiglitz, Joseph. 2001. “Modern Economic Theory and Development”. En *Frontiers of Development Economics*, editado por Gerald Meier y Joseph Stiglitz, 389-478. Nueva York: Oxford University Press.
- Juan Pablo Salgado, entrevista por Daniel Vizúete, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Krotsch, Pedro. 2018. *Educación Superior y reformas comparadas*. E-book. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes
- Lara, Juan y Núñez, Wálter. 2014. “La importancia del fondo permanente de desarrollo universitario y politécnico (FOPEDEUPO) en la conformación del presupuesto de las universidades públicas del Ecuador”. *Revista ECA Sinergia* 5 (5), Machala: Universidad Técnica de Machala.
- Lucas, Kintto. 2015. *De los Bancos de Papel a las Universidades de Garaje. Impactos de las políticas neoliberales en la educación superior en Ecuador*. 1era Ed. Quito: Consejo de Educación Superior (CES).
- Santos Jara, Enrique y Cevallos, Marcelo. 2016. “Políticas para el mejoramiento de la calidad docente: la construcción del reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador”. En *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*, coordinado por en René Ramírez, 331-358. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Lemaitre, María José. 2018. “La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe”. En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, coordinado por Pedro Henríquez Guajardo. Córdoba: UNESCO – IESALC y UNC.

- Lourdes de la Cruz, entrevista por Daniel Vizueté, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Malo, Hernán. 1981. “Estudio Introductorio”. En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*, editado por Hernán Malo. Quito: Banco Central del Ecuador (BCE) y Corporación Editora Nacional (CEN)
- Mann, Michael. 1986. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. En *States in History*, editado por John A. Hall, 109-136. Oxford; New York: Basil Blackwell.
- _____. 2006. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, 1-43. UAM-AEDRI. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- _____. 2008. “Infrastructural Power Revisited”. *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 355-365. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9027-7>
- Maldonado Renella, Jorge. 1983. *Los Principios de la Segunda Reforma Universitaria*, Guayaquil, Universidad de Guayaquil.
- Marmolejo, Francisco. 2018. “La educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto global”. En *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva*, editado por Jocelyne Gacel-Ávila, 41-56. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Mazzuca, Sebastián. 2012. “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 545-560. DOI <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: FCE.
- Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, Tecnología y la Sociedad. 2018. *Las universidades, pilares de la ciencia y la tecnología en América Latina*. Buenos Aires: CRES 2018
- Olson, Mancur. 1965. *La lógica de la Acción Colectiva*. Limusa, Grupo Noriega Editores, México.
- _____. 1982. *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estangflación y rigidez social*. Ariel Economía, Barcelona
- Pacheco, Lucas. 1992. *La Universidad Ecuatoriana: crisis académica y conflicto político*. Quito: ILDIS.
- _____. 2011. Evolución histórica de la Universidad en Ecuador: 1603-2010, en Simposio permanente sobre la Universidad No. 3 – Historia de la Universidad en el Ecuador. Quito: PUCE
- _____. 2013. “El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990”. En *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*, editado por CEAACES, 31-56. Quito: CEAACES.
- Pazos Padilla, Rina. 2015. *Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano*. Tesis para obtener el título de Maestría en Derecho, mención Derecho Administrativo. Quito: UASB, Sede Ecuador.

- Pilar Troya, entrevista por Daniel Vizuite, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Portes, Alejandro. 2012. "Institutions and Development. A conceptual reanalysis". En *Institutions Count*, editado por Alejandro Portes y Lori Smith. Berkeley: University of California Press.
- Rama, Claudio. 2010. *Nuevos Escenarios de La Educación Superior En América Latina*. Quito: UCE.
- Ramírez, René. 2010. "Introducción". En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, editado por René Ramírez, 7-26. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____. 2013. *Tercera ola de transformación de la Educación Superior del Ecuador*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
- _____. 2016. *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*. Quito: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Ramírez, René, y Analía Minteguiaga. 2010. "Transformaciones En La Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes Y Perspectivas Futuras Como Consecuencias de La Nueva Constitución Política" *Revista Educación Superior Y Sociedad: Nueva época* 15. 129-154. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191731>
- Ramírez Gallegos, Franklin y Carlos Pérez. 2016. «Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007–2012». *Latin American Perspectives* 43 (1): 143-57.
- René Ramírez, entrevista por Daniel Vizuite, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Reyes Ignatov, Carlos. 2017. *Fortalecimiento del Estado. Educación y conflicto durante la Revolución Ciudadana (2007-2014)*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Políticas.» Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Ribeiro, Darcy. 1971. *La universidad latinoamericana*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- _____. 1973 *La Universidad nueva. Un proyecto*. Buenos Aires: Editorial Ciencia Nueva.
- Rina Pazos, entrevista por Daniel Vizuite, 2018, entrevista No. 1, transcripción Valeria Larco.
- Rosales García, Rafael. 2015. *El sistema político ecuatoriano y su capacidad de generar políticas públicas: el caso de la Ley Orgánica de Educación Superior*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Políticas.» Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Sader, Emir, Pablo Gentili, y Hugo Aboites. 2008. *La Reforma Universitaria : Desafíos y Perspectivas Noventa Años Después*. Buenos Aires: CLACSO
- Santos, Enrique. 2011. La Universidad y el Mercado: las universidades autofinanciadas, en Simposio permanente sobre la Universidad No. 3 – Historia de la Universidad en el Ecuador. Quito: PUCE
- SENPLADES. 2007. *Plan Nacional del Buen Vivir 2007 – 2010*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

- _____. 2009. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. California: Sage
- Skocpol, Theda. 1984. *Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. En *Bringing the State Back In*, editado por de Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press. DOI <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>
- Sábato, Jorge. y Botana, Natalio. 1970. “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”. Santiago de Chile: Tiempo Latinoamericano
- Sagasti, Francisco. 1988. Conocimiento y desarrollo: ensayos sobre ciencia y tecnología. Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51802-4>
- Salazar Bondy, Augusto. 1968. *Reflexiones sobre la Reforma Universitaria* en “La Reforma Universitaria 1918-1958”. Buenos Aires: FUBA.
- Salvador Lara, Jorge. 2009. Breve historia contemporánea del Ecuador. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Solanas, Facundo. 2012. “El Estado acreditador: el caso argentino al MERCOSUR”. En *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, editado por Denise Leite. Buenos Aires: CLACSO - Instituto de investigaciones Gino Germani.
- Stark, David. 1992. “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe.” *East European Politics and Societies* 6:17–51. DOI <https://doi.org/10.1177/0888325492006001003>
- Tünnermann, Carlos. 2008a. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- _____. 2008b. *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Colombia – IESALC.
- _____. 2018. “La internacionalización de la educación superior. Significado, relevancia y evolución histórica”. En *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva*, coordinado por Jocelyne Gacel-Ávila, 17-40. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Valles, M. 1997. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- Varsavsky, Oscar. 1969. “Ciencia, Política y Cientificismo”, Buenos Aires
- Villavicencio, Arturo. 2013. “¿Hacia Dónde va El Proyecto Universitario de La

- Revolución Ciudadana?”. En *El correísmo al desnudo*, 216-232. Quito: Montecristi Vive
- _____. 2013. *De La Universidad Funcional a La Universidad de La Razón*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Estudios Sociales Y Globales.
- _____. 2014. *La Universidad Virtuosa*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad*. México DF: FCE.
- Woolcock, Michael. 1998. “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework.” *Theory and Society* 27:151–208. DOI <https://doi.org/10.1023/A:1006884930135>
- Zavaleta, Mirna. 2018. “La responsabilidad social en universidades latinoamericanas: un primer acercamiento”. En *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y el Caribe*, editado por Humberto Grimaldo, 115-136. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Zerega, María y Murieta, Manuel. 2017. “Calidad en la educación superior ecuatoriana: ¿Para qué? ¿para quién?”. En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*, editado por Santiago Cabrera, Cristina Cielo, Kintia Moreno, Pablo Ospina, 153-176. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. URI: <http://hdl.handle.net/10644/6088>

Leyes

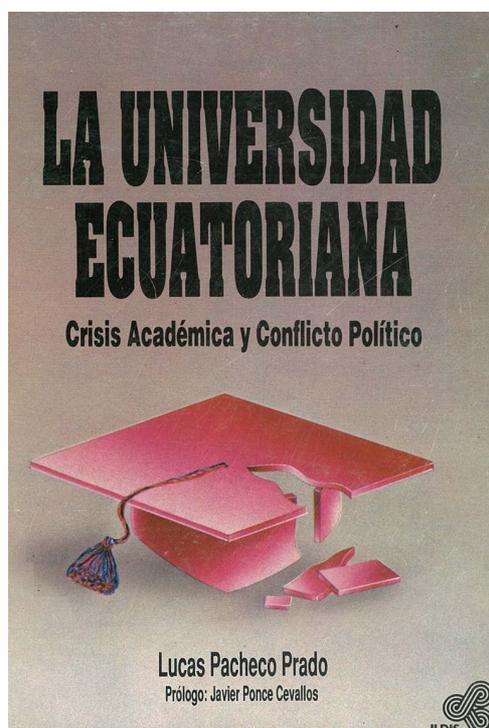
- CES, Reglamento de Régimen Académico, 2012
- CEAACES. Modelo de Evaluación Institucional, 2012
- _____. Modelo de Evaluación Institucional, 2013
- CONEA. Modelo de Evaluación. 2009
- Ecuador, Constitución de la República, 2008.
- _____. Constitución de la República, 1998.
- _____. Ley Orgánica de Educación Superior, 1998.
- _____. Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.
- _____. Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, 1982

Anexos

Anexo 1: Notas de prensa referentes a la situación de la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador (Década 2000)

Titular	Fecha	Diario	Enlace
Investigan a la Universidad Cooperativa de Colombia	21.08.2001	La Hora	https://www.lahora.com.ec/secciones/investigan-a-la-universidad-cooperativa-de-colombia/
Intervenida Universidad Cooperativa de Colombia	15.12.2001	La Hora	https://www.lahora.com.ec/noticias/intervenido-universidad-cooperativa-de-colombia/
Vuelve normalidad a la UCCE, afirman autoridades	15.05.2002	La Hora	https://www.lahora.com.ec/secciones/vuelve-normalidad-a-la-ucce-afirman-autoridades/
Situación de la Universidad de Colombia afecta a la CSJ	07.03.2005	El Universo	https://www.eluniverso.com/2005/03/07/0001/8/B7B93B85DF744976909154DC20CA439F.html/
Universidad Cooperativa de Colombia se defiende	09.03.2005	La Hora	https://www.lahora.com.ec/secciones/universidad-cooperativa-de-colombia-se-defiende/
Asamblea sancionó a la Universidad Cooperativa	23.07.2008	El Diario	https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/85530-asamblea-sancion-a-la-universidad-cooperativa/

Anexo 2. Portada de libro “La Universidad ecuatoriana: Crisis académica y conflicto político” de Lucas Pacheco (1992)



Anexo 3: Leyes consultadas para la elaboración de la investigación

Ley	Sigla	Año	Gobierno
Ley Orgánica de Instrucción Pública	LOIP	1863	García Moreno
Ley de Instrucción Pública	LIP	1891	Ignacio de Veintimilla
Ley de Educación Superior	LES	1925	Isidro Ayora
Ley de Educación Superior	LES	1937	Federico Páez
Ley de Educación Superior	LES	1938	Alberto Enríquez Gallo
Ley Sustitutiva de Educación Superior	LSES	1946	José María Velasco Ibarra
Ley Orgánica de Educación Superior	LOES	1964	Junta Militar
Ley de Educación Superior	LES	1971	José María Velasco Ibarra
Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas	LUEP	1982	Oswaldo Hurtado
Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico	FOPEDEUPO	1996	Abdalá Bucaram Ortiz
Ley Orgánica de Educación Superior	LOES	2000	Jamil Mahuad
Ley Orgánica de Educación Superior	LOES	2010	Rafael Correa

Anexo 4: Mandato 14 expedido por la Asamblea Constituyente

Denominación
Mandato Constituyente No. 14 Derogatorio de la ley No. 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, reformativo de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y de regularización de la educación superior.
Considerandos
Que, mediante el Mandato Constituyente No. 001 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 223, del 30 de noviembre 2007, la Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes asumió las competencias del Poder Legislativo;
Que, las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna;
Que, la Constitución Política de la República en su artículo 76, dispone que las universidades y escuelas politécnicas deben ser creadas por el Congreso Nacional mediante ley y previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior;
Que, con Resolución motivada RCP.S14. No. 169.08 de 9 de mayo del 2008 el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP, en base a lo determinado a la Ley Orgánica de Educación Superior, solicitó a la Asamblea Constituyente la derogatoria de la Ley No. 130, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de agosto de 1998, que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;
Que, el Consejo Nacional de Educación Superior ha probado las irregularidades permanentes en las que ha incurrido y sigue incurriendo la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;
Que, es deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, porque la formación científica y humanística impartida por las entidades de educación superior sea del más alto nivel académico de tal manera que permita contribuir al desarrollo humano y científico del país.
Artículos

<p>Art. 1.- Derogase la Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de Agosto de 1998 , por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido.</p>
<p>Art. 2.- Se deroga el literal f) del artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No. 16 publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo de 2000. Los representantes elegidos según esta norma cesan inmediatamente en sus funciones.</p>
<p>Disposiciones transitorias</p>
<p>PRIMERA. - El Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país. Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación- CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.</p>
<p>SEGUNDA.- Se garantizan los derechos de alumnos y alumnas de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para ello el Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, establecerá obligatoriamente un plan de contingencias que durará hasta ciento ochenta días a partir de la vigencia del presente Mandato, se establece que partiendo de una revisión de los expedientes individuales, los y las estudiantes tendrán la opción de continuar sus estudios en otros centros de educación superior siguiendo la normativa pertinente. Los responsables de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, deberán entregar de forma inmediata los registros académicos y la documentación que requiera el Administrador General designado por el CONESUP.</p>
<p>TERCERA. - El Administrador General Temporal de la UCCE, designado por el CONESUP, dirigirá el Plan de Contingencias a favor de los estudiantes, así como la revisión documental exhaustiva de los registros académicos de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para verificar el registro de los títulos conferidos por esta entidad que estén por registrarse en la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.</p>
<p>CUARTA. - El Administrador General Temporal de la UCCE, contará con todas las facultades legales de un liquidador y dará pleno cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior para el caso de la extinción de Universidades.</p>
<p>Disposición General</p>
<p>UNICA. - Exhórtese al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Disposición Final</p>
<p>UNICA. - Este Mandato entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, tiene carácter de especial y como tal prevalecerá por sobre toda norma general o especial, que se oponga.</p>
<p>Publicado</p>
<p>Registro Oficial Suplemento 393 de 31-jul-2008. Centro Cívico "Ciudad Alfaro", provincia de Manabí de la República del Ecuador, a los veinte y dos días del mes de julio de dos mil ocho.</p>

Anexo 5. Listado de artículos publicados en la Revista La Tendencia de FES-ILDIS sobre propuestas para la educación superior durante la Asamblea Nacional Constituyente y el régimen de transición constitucional

Nombre del artículo	Autor/a	Año	Edición
Crítica a a propuesta de constitución del CONESUP	Ramiro Ávila Santamaría, Angélica Porras Velasco y Edwar Vargas Araujo	2007	06
Socialismo y sociedad del conocimiento	Rodrigo Borja Cevallos	2008	07
El gobierno de Correa y su conflicto con el magisterio	Edgar Isch	2010	10
Cinco tesis equivocadas sobre la necesaria reforma de la universidad	Bayardo Tobar	2010	10
Autonomía universitaria y sociedad de mercado	Ana María Larrea	2010	10
Universidad-Ejecutivo: una relación de coordinación	Alfredo Ruiz Guzmán	2010	10
¿Innovación institucional? Ley de Universidades	Alfonso Espinosa Ramón	2011	12
Reglamento de las universidades	Carlos Castro Riera	2011	12
Una política de Estado para la educación superior	Agustín Grijalva	2012	13

Anexo 6. Evolución de logos de instituciones rectoras de la educación superior en Ecuador.

Imagen del logo institucional	Nombre de la institución	Vigencia de la institución
	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)	1982 - 2000
	Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)	2000 - 2010
	Consejo de Educación Superior (CES)	2010 – Actualidad

Anexo 7. Evolución de logos de instituciones evaluadoras de la educación superior en Ecuador.

Imagen del logo institucional	Nombre de la institución	Vigencia de la institución
	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA)	
	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)	

Anexo 8. Logo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt): Primera institución creada (2010) con el objetivo de expedir política pública en Educación Superior en Ecuador.



Anexo 9. Listado de personas entrevistadas.

René Ramírez, Ex secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación,
 Augusto Espinoza, Ex subsecretario de Educación Superior,
 Enrique Santos, Ex subsecretario de Educación Superior y Vocal Académico del Consejo de Educación Superior,

Guillaume Long, Ex presidente del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior,
Pilar Troya, Ex subsecretaria de Educación Superior,
Rina Pazos, Ex subsecretaria de Ciencia, Tecnología e Innovación,
Lourdes De La Cruz, ex Secretaria de la Red Ecuatoriana de Universidades para Investigación y Posgrados,
Juan Pablo Salgado, Vicerrector Académico de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS),
César Paz y Miño, Docente investigador de la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE),
Juan Carlos de los Reyes, Docente investigador de la Escuela Politécnica Nacional (EPN) y Miembro de la Academia de Ciencias Mundial (TWAS)

Anexo 10. Guía de entrevistas ex funcionarios

- ¿Cuál es su trayectoria profesional?
- ¿Qué cargos ocupó en el gobierno en el periodo 2007-2017? ¿Cuánto permaneció en cada uno?
- ¿Cuáles fueron las principales políticas o acciones públicas a introducir, corregir, derogar?
- ¿Cómo describiría el proceso de reforma universitaria de la Revolución Ciudadana?
- ¿Cuáles cree usted que fueron los principales hitos de política pública en el sector en el periodo 2007-2017?
- ¿Cuáles cree usted que fueron los principales conflictos en el proceso?
- ¿En qué contribuyó y en qué dificultó la reestructuración de la gobernanza de la educación superior (SENESCYT-CES-CEAACES)?
- ¿Qué desafíos quedaron pendientes?
- ¿Cree que se cumplieron los objetivos de la reforma universitaria planteada por el gobierno?

Anexo 11. Guía de entrevistas docentes investigadores y gestores académicos

- ¿Cuál es su trayectoria profesional?
- ¿Qué cargos ocupó en la academia en el periodo 2007-2017? ¿Cuánto permaneció en cada uno?
- ¿Cuáles fueron las principales políticas o acciones públicas que vivió desde su cargo?
- ¿Cómo describiría el proceso de reforma universitaria de la Revolución Ciudadana?

- ¿Cuáles cree usted que fueron los principales hitos de política pública en el sector en el periodo 2007-2017?
- ¿Cuáles cree usted que fueron los principales conflictos en el proceso?
- ¿En qué contribuyó y en qué dificultó la reestructuración de la gobernanza de la educación superior (SENESCYT-CES-CEAACES)?
- ¿Qué desafíos quedaron pendientes?
- ¿Cree que se cumplieron los objetivos de la reforma universitaria planteada por el gobierno?