

laTendencia

—revista de análisis político—

Diálogo,
renovación y
unidad de las
izquierdas



No.12 **oct/nov**
2011

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera, Jaime Breilh,
Marena Briones, Carlos Castro, Galo Chiriboga,
Eduardo Delgado, Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri,
Luis Maldonado Lince, René Maugé, Paco Moncayo,
René Morales, Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce, Rafael Quintero,
Eduardo Valencia, Andrés Vallejo, Raúl Vallejo,
Gaitán Villavicencio

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
María Arboleda

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org

Apoyo



CAFOLIS
Sevilla N24-349 y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Octubre/Noviembre de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Luis Verdesoto Custode
Carlos Larrea M.
Fernando Buendía
Betty Amores
Julio César Trujillo
Ramiro Ávila Santamaría
María Paula Romo
Norman Wray
Alberto Acosta
Mario Unda
Humberto Cholango
Rodrigo Collaguazo Pilco
Katuska King M.
Patricio Crespo Coello
Ximena Ponce
Alejandra Santillana
Katu Arkonada
Yves Vaillancourt
Francisco Hidalgo Flor
Paco Moncayo Gallegos
Orlando Pérez
Paúl Carrasco Carpio
Esperanza Martínez
Patricio Ruiz
Alfonso Espinosa Ramón
Carlos Castro Riera
Augusto Barrera
Diego Mancheno
Iván Carvajal
Mayra Garzón
Mathieu Perdriault
Claudia Detsch
Sergi Escribano Ruiz
Juan Pablo Mateo Tomé
Jorge G. León Trujillo
Annegret Mähler,
Gabriele Neuffer
Almut Schilling-Vacaflor

12 oct/nov 2011



Coyuntura



5 EDITORIAL
Diálogo, renovación
y unidad de las
izquierdas
Francisco Muñoz Jaramillo

10 EL INFORME
PRESIDENCIAL
Cuatro temas de
debate nacional
Juan J. Paz y Miño Cepeda

16 Rafael Correa: «por
cariño o necesidad»
Luis Verdesoto Custode

24 Análisis parroquial y
social del Referéndum y
la Consulta 2011
Carlos Larrea M.

28 ASAMBLEA
NACIONAL
Correlación de fuerzas
y perspectivas de la
agenda parlamentaria
Fernando Buendía

34 Balance crítico
Betty Amores

38 La situación de la
justicia, hoy
Julio César Trujillo
Ramiro Ávila Santamaría

44 El Universo y la libertad
de expresión
María Paula Romo
Norman Wray

50 Unidad
Alberto Acosta

56 De la Consulta Popular
al Encuentro de
Movimientos Sociales
Mario Unda

60 Nuevos retos del
movimiento indígena
Humberto Cholango

63 Sin revolución agraria
y del mar ¿no hay
revolución!
Rodrigo Collaguazo Pilco

68 Ecuador y UNASUR ante
los posibles efectos
de una nueva crisis
económica internacional
Katuska King M.

72 La popularidad de
Correa
Patricio Crespo Coello

Política pública

78 La economía popular
solidaria y el régimen
de acumulación
Ximena Ponce

87 Los procesos políticos
de Ecuador y Bolivia
Alejandra Santillana
Katu Arkonada

92 El proyecto de sociedad
alternativa en Ecuador:
¿Socialismo o
Social-democracia
del siglo XXI?
Yves Vaillancourt



Política pública

98 Tierra y el horizonte
del cambio
Francisco Hidalgo Flor

102 Ley de comunicación
Paco Moncayo Gallegos

106 El revés y el derecho
del debate
Orlando Pérez

109 Del extractivismo a la
democratización
de la producción
Paúl Carrasco Carpio

113 Conflictos ambientales
Esperanza Martínez

117 El proyecto de ley
antimonopolio
Patricio Ruiz

120 ¿INNOVACIÓN
INSTITUCIONAL?
Ley de las
Universidades
Alfonso Espinosa Ramón

124 Reglamento de las
Universidades
Carlos Castro Riera

127 La ciudad que queremos
es la ciudad que
hacemos
Augusto Barrera
Diego Mancheno

Internacional

133 Crisis y rebelión
mundial de la juventud
Asonada estudiantil
chilena
Iván Carvajal

139 Crisis alimentaria:
una amenaza para todos
y todas
Mayra Garzón

143 El acaparamiento de las
tierras a gran escala en
el mundo El papel de las
firmas multinacionales
Mathieu Perdriault

148 Economía Ecológica
o Verde: ¿El modelo
económico del mañana
o pretexto fútil de los
países industrializados?
Claudia Detsch



152 La primavera
española
Sergi Escribano Ruiz

157 El 15-M
Juan Pablo Mateo Tomé

162 El nuevo ciclo
de la Izquierda
Latinoamericana
Jorge G. León Trujillo

166 Oro negro y ambiciones
verdes. Política de
recursos naturales
en los países andinos
Annegret Mähler,
Gabriele Neußer y
Almut Schilling-Vacaflor





Alfonso Espinosa Ramón

Ley de las Universidades

La educación superior ecuatoriana se encuentra en un momento de transformaciones y definición de su misión, en el marco de un contexto social que demanda cambios estructurales en todos sus aspectos. La sociedad exige de sus universidades y escuelas politécnicas que amplíen su cobertura con calidad, sin discriminaciones y que sean un soporte al desarrollo socio económico del país para satisfacer las necesidades de la población. Llenar estas expectativas requiere tomar las acciones que sean necesarias para superar sus limitaciones; la tarea no es fácil, dada la gran complejidad de las instituciones de educación superior y su dilatada trayectoria, que las hace proclives a mantener su organización e inercia.

A pesar de la retórica y de posiciones contestatarias, generalmente las instituciones de educación superior son conservadoras, se resisten a cambiar su organización académica y a buscar alternativas para ampliar su

Desafíos de cambio para la educación superior

La educación superior ecuatoriana se encuentra en un momento de transformaciones y definición de su misión, en el marco de un contexto social que demanda cambios estructurales en todos sus aspectos.

La sociedad exige de sus universidades y escuelas politécnicas que amplíen su cobertura con calidad, sin discriminaciones y que sean un soporte al desarrollo socio económico del país para satisfacer las necesidades de la población. Llenar estas expectativas requiere tomar las acciones que sean necesarias para superar sus limitaciones; la tarea no es fácil, dada la gran complejidad de las instituciones de educación superior y su dilatada trayectoria, que las hace proclives a mantener su organización e inercia.

A pesar de la retórica y de posiciones contestatarias, generalmente las instituciones de educación superior son conservadoras, se resisten a cambiar su organización académica y a buscar alternativas para ampliar su

participación en otros ámbitos. El principal enemigo de la autonomía es la resistencia al cambio, lo que hace más probable la tendencia a fortalecer las acciones de control e intervención externas.

Limitaciones de la Ley Orgánica de Educación Superior

Las discusiones realizadas en la Asamblea Nacional durante los últimos meses antes de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), el 12 de octubre de 2010, fueron muy intensas y lograron modificar algunos aspectos con respecto al proyecto presentado inicialmente por el Ejecutivo; sin embargo, al final se aprobó el esquema inicial que excluye a los actores del sistema de educación superior de los organismos de planificación, coordinación y regulación, a la vez que se fortalece la participación del poder Ejecutivo.

Entre las principales limitaciones de la LOES aprobada se puede mencionar las siguientes:

1. La Constitución de la República establece en su Art. 353 que: "El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de la regulación".

2. A pesar de esta clara norma constitucional, el texto aprobado establece un Consejo de Educación Superior integrado sin la presencia de representantes de las instituciones de educación superior (Art 167). Se incumple por tanto con la Constitución y no se podrá realizar la coordinación interna del sistema ni se podrá establecer una relación entre los distintos actores con la Función Ejecutiva. Los miembros, designados por concurso, no representarán al sistema de educación superior.

3. Entre las atribuciones que se otorga al Consejo de Educación Superior constan las siguientes: aprobar el plan de desarrollo interno y las proyecciones del Sistema de Educación Superior; aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas; aprobar, entre otros, los reglamentos del régimen académico y títulos, del régimen de posgrado, de las modalidades de estudios, de carrera y escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, del sistema de evaluación estudiantil y de doctorados (Art. 169). Todos estos aspectos que influyen directamente sobre la vida académica se tratarán sin la presencia de las universidades y escuelas politécnicas.

4. El Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior tendrá un Directorio con tres de sus seis miembros designados por el Presidente de la República, entre los que se designará al que presida el organismo (Art. 175), con atribuciones para suspender la entrega de fondos y para emitir informes sobre la creación, suspensión, solicitud de derogatoria de ley, decreto, convenio o acuerdo de creación o extinción de instituciones del sistema de educación superior (Art. 174). Hubiere sido deseable que todos los integrantes de este Consejo sean personas de reconocido prestigio, absolutamente independientes tanto del Ejecutivo como del Sistema de Educación Superior

5. Se disminuye la proporción de estudiantes y trabajadores en la elección de autoridades y organismos de cogobierno. En el proyecto enviado originalmente por el Ejecutivo, estos porcentajes eran entre el 30% y el 50% del total del personal académico con derecho a voto, para los estudiantes; y, entre el 5% y el 10% del total del personal académico con derecho a voto, para los trabajadores. Sin embargo, el veto presidencial fijó estos porcentajes entre el 10% y el 25% para los estudiantes y del 1% al 5% para los

trabajadores (Art. 57, 58 y 60).

6. Solo las universidades y escuelas politécnicas públicas estarán reguladas por el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (Art. 81), a pesar de que en este aspecto las universidades y escuelas politécnicas, tanto públicas como particulares, manifestaron su acuerdo en que el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación debe regir para todos.

7. Si bien se establece que: "Las universidades y escuelas politécnicas podrán otorgar títulos de nivel técnico o tecnológico superior cuando realicen alianzas con los institutos de educación superior o creen para el efecto el respectivo instituto de educación superior" (Art. 118). Sin embargo, para su creación se exigen los mismos requisitos que para la creación de una nueva universidad o escuela politécnica, lo que hace imposible el funcionamiento en su seno. Como consecuencia, las universidades y escuelas politécnicas han suspendido la inscripción de nuevos estudiantes para las carreras de tecnólogos, en perjuicio de los aspirantes y de las empresas que demandan estos profesionales.

8. "La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación efectivizará el reconocimiento e inscripción automática de títulos obtenidos en el extranjero cuando dichos títulos se hayan otorgado por instituciones de educación de alto prestigio y calidad internacional; y siempre y cuando consten en un listado que para el efecto elaborare anualmente la Secretaría. En estos casos, no se requerirá trámite alguno para que el título sea reconocido y válido en el Ecuador" (Art. 126). El reconocimiento de los títulos debe hacerse en forma individualizada, pues una misma universidad puede ofertar títulos de diferente naturaleza y calidad.

9. "Las universidades establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede se regulan por los términos de este Acuerdo

por tanto privilegios especiales a los clérigos y a determinadas universidades particulares.

“El requisito de doctorado (PhD o su equivalente) exigido para ser profesor titular principal, de una universidad o escuela politécnica, será obligatorio luego de 7 años a partir de la vigencia de esta Ley. De no cumplirse esta condición los profesores titulares principales perderán automáticamente esta condición” (Disposición Transitoria XIII). A más de ser inaplicable, esta norma es claramente inconstitucional, ya que no se puede retirar la titularidad a un profesor por una ley expedida luego de que los docentes ya alcanzaron esta condición.

La Disposición Transitoria Décima Cuarta señala: “Las universidades y escuelas politécnicas tendrán un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para cumplir la normativa de contar con al menos el 60% de profesores o profesoras a tiempo completo respecto a la totalidad de su planta docente”. Por ser el plazo muy corto para la mayoría de las universidades, esto será muy difícil de cumplir, pudiéndose provocar un reclutamiento apresurado de profesores, lo que puede incidir en la calidad.

Vacíos en relación con el Sistema de Ciencia y Tecnología

Un aspecto importante que la nueva LOES no define es la estructura de coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En realidad lo que se aprobó es una Ley

de Educación Superior, mas no una ley para el Sistema de Ciencia y Tecnología, con lo que se tiene un vacío legal importante en este campo.

Si bien se establece una Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, a más de indicar que es su atribución “Ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia” (Art. 183, b), no se indica nada más al respecto. En lo que se refiere al sistema de ciencia y tecnología, esta disposición no toma en cuenta el Art. 386 de la Constitución vigente, que al hablar sobre el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, indica que: “El Estado, a través del organismo competente, coordinará el sistema, establecerá los objetivos y políticas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de los actores que lo conforman”.

En los hechos, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación ha creado dos subsecretarías: la Subsecretaría de Educación Superior y la Subsecretaría de Investigación, que reproduce a la anterior Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT).

Elementos positivos en la LOES

Se debe señalar que la nueva LOES presenta también cambios positivos, entre los que se puede mencionar:

La mayor exigencia para la evaluación y acreditación de las carreras e instituciones.

1. El establecimiento del cogobierno en todas las universidades y escuelas politécnicas, excepto en la Universidad de las Fuerzas Armadas y en las establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede.
2. Se establecen requisitos mínimos de porcentaje de profesoras a tiempo completo, la definición del tiempo de su dedicación y los requerimientos para ejercer la docencia.

3. Se elimina el Diploma Superior como título de cuarto nivel de postgrado (Art. 118). Este título se otorgaba con la aprobación de tan solo 15 créditos, lo que de ninguna manera permitía una formación profesional avanzada.
4. Se mantiene el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPE-DEUPO) en el patrimonio de las instituciones de educación superior, así como los saldos presupuestarios del ejercicio anterior comprometidos para inversión en desarrollo de ciencia y tecnología y proyectos académicos y de investigación que se encuentren en ejecución no devengados a la finalización del ejercicio económico (Art. 20, j).
5. Se indica que las universidades y escuelas politécnicas tienen libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional (Art. 18). Sin embargo, esta disposición legal está limitada por las restricciones impuestas por el Ministerio de Finanzas para la aprobación y ejecución de los presupuestos de las instituciones de educación públicas.
6. Se aclara que la gratuidad de la educación superior es también para los cursos preuniversitarios y prepolitécnicos (Art. 80, b).
7. Se dispone que: “El Estado promoverá un Proyecto de Excelencia, a través del otorgamiento de estímulos financieros a las universidades y escuelas politécnicas que los organicen. Para acceder a los estímulos financieros, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares deberán planificar programas de calidad académica, con docentes y alumnos a tiempo completo, equipamiento adecuado, y además inscribirse dentro de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo” (Disposición General Décima Primera).
8. Se restituye la jubilación

complementaria de los profesores con aportes del Estado (Disposición Transitoria Décima Novena).

¿Es posible realizar los cambios?

La nueva LOES dicta disposiciones tendientes a que en plazos muy cortos se alcance un cambio importante en la estructura del profesorado de las universidades y escuelas politécnicas, mejorando su dedicación (60% a tiempo completo, con dedicación de 40 horas semanales, en el año 2012) y su formación académica (70% de los profesores titulares principales con título de PhD, en el 2017). Estas metas no podrán ser alcanzadas, a menos que se dé un proceso acelerado de reclutamiento de profesores a expensas de su calidad, o se produzca una proliferación de cursos de doctorados.

Según datos de la SENPLADES (SENPLADES 2011), al momento se cuenta con aproximadamente unos 33.000 profesores universitarios, con solamente un 25% de ellos con dedicación exclusiva o a tiempo completo, tomándose como profesores a tiempo completo a todos aquellos que tienen una dedicación de 26 horas o más. Si se considera que la LOES define como profesor a tiempo completo a los que tienen una dedicación de 40 horas semanales, este porcentaje disminuye significativamente ya que casi todas las universidades, con poquísimas excepciones, definen la dedicación a tiempo completo con menos de 40 horas. Para alcanzar en dos años la meta propuesta se tendría que reclutar a miles de profesores; no se trata solamente de otorgar los nombramientos correspondientes, sino de contar con la organización académica y la infraestructura para alojarlos, esto es oficinas, computadoras y acceso a servicios de información, todo lo cual involucra un incremento importante en los gastos.

La exigencia de que todos los profesores principales titulares en el año 2017 tengan un título de PhD es igualmente difícil de alcanzar.


Según datos de la SENPLADES, al momento solamente 482 profesores tienen un título de doctorado (el 1,5%). Según datos del CONESUP de 2008 (CONESUP 2010), más del 50% de ellos se encuentran en solo cuatro escuelas politécnicas o universidades, mientras que más del 55% de las instituciones de educación superior no contaban con un solo doctor en su planta docente. De los 33.000 profesores universitarios o politécnicos, 16.248 son profesores titulares y su edad promedio supera los 55 años, por lo que no será posible que se les exija iniciar estudios de doctorado.

La alternativa está en formar una nueva generación de profesores, pero para ello las universidades y escuelas politécnicas deben contar con una infraestructura de investigación que permita recibirlos, así como con líneas de investigación claramente definidas que permitan orientar los campos en que se formarán los jóvenes académicos. La meta debe ser fortalecer los grupos de investigación en áreas críticas para el desarrollo nacional y no solamente alcanzar un determinado número de doctores.

El crear una fuerte base de investigación en las instituciones de educación superior exige un esfuerzo que va mucho más allá de formar profesores con títulos de posgrado. Requiere cambiar la estructura de la universidad, superando la organización por escuelas, que integran carreras profesionales, por una estructura por departamentos organizados en función de áreas de conocimiento, con líneas de investigación claramente definidas.

En su aplicación, la Ley Orgánica de Educación Superior ha demostrado sus limitaciones. Así, se estipuló que en el plazo máximo de ciento ochenta días, luego de su promulgación, cada universidad y escuela politécnica debía reformar sus estatutos. Las instituciones de educación han presentado sus propuestas de reforma de estatutos, pero hasta el momento (septiembre 2011) no han sido aprobadas. Se acaba de conformar el Consejo de Educación Superior y el Consejo

Nacional de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad, ambos bajo la dirección de representantes del Poder Ejecutivo, por lo que su poder e injerencia en el sistema universitario son cada vez más altos. El Consejo Nacional Electoral no convoca a la elección de los miembros de la Asamblea del Sistema de Educación Superior, organismo de consulta del sistema que debía haber estado integrado en febrero del presente año.

Si bien las intenciones de los legisladores y del Ejecutivo pueden haber sido buenas, esto no significa que la realidad se modifique por la simple expedición de una nueva ley de educación superior. Queda mucho por hacer y para ello es imprescindible el aporte de las instituciones de educación superior en colaboración con los actores sociales y las autoridades de gobierno. Al momento no se cuenta con las instituciones y formas organizativas que permitan esta relación y es necesario que a futuro se las cree, pero para ello se deberá modificar la actual LOES. 

Bibliografía

- CONESUP (2010). Estadísticas Universitarias [CD-ROM]. Quito: CONESUP.
- Gobierno del Ecuador (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial No.298. Quito: Editora Nacional.
- SENPLADES (2011). Perfil Docente Universidades y Escuelas Politécnicas [Presentación en Power Point]. Quito: Dirección de Educación Superior/Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas.

