

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

**ESTADO, UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD: LA NECESARIA
ACLIMATACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR A LAS VARIACIONES DEL SIGLO XXI. EL
CASO ECUATORIANO.**

SANTIAGO BASABE SERRANO

FLACSO ECUADOR

QUITO, OCTUBRE DE 2004

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

**ESTADO, UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD: LA NECESARIA
ACLIMATACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR A LAS VARIACIONES DEL SIGLO XXI. EL
CASO ECUATORIANO.**

SANTIAGO BASABE SERRANO

QUITO, OCTUBRE DE 2004

DIRECTOR DE TESIS: FREDY RIVERA VÉLEZ

REGISTRO - FLACSO - EC

Fecha: _____
Categoría: _____
Título: _____
Autor: _____
De quién: *Del autor*

REG. 2258
OUT 12006

Dedicatoria:

A mis padres, Antonio y Laura, quienes me enseñaron la rebeldía e irreverencia que debe mostrarse frente a lo injusto;

Al Fredy Rivera, quien me dio la oportunidad de encontrarme, de realizarme humanamente y de conocer nuevos senderos;

A los Arauco, cuyas discusiones y comentarios, y, sobre todo, su Fraternidad han sido un puntal para mi crecimiento académico y espiritual.

A la gente de FLACSO Ecuador, profesores y personal administrativo, sobre todo a aquellos que sí consideran a la educación como una inversión social y un referente para la creación de una sociedad más justa y equitativa;

A la universidad ecuatoriana, que se debate entre la incertidumbre de la parálisis formativa y las nefastas influencias de pseudo dirigentes y directivos.

A mis alumnos de la Universidad Politécnica Salesiana y de la Universidad San Francisco de Quito, quienes con sus críticas y reparos al manejo de la educación superior colaboraron – a veces sin saberlo – al esclarecimiento de la penosa realidad por la que atraviesa nuestro sistema universitario.

Agradecimientos:

Resulta difícil mencionar íntegramente a las personas e instituciones a quienes guardo un imperecedero agradecimiento por su colaboración en la realización de este trabajo, sin embargo, me siento en la obligación de citar a algunas:

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO

Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP

Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador

Universidad San Francisco de Quito

Esteban Laso

René Unda

Índice:

Introducción	1
Capítulo I “La Universidad del Siglo XXI: Complejidad Organizacional y Diferenciación. Una perspectiva sistémica de la educación superior.	9
1.1.- La Universidad : Un sistema autoreferencial	13
1.2.- Unidad y Diferenciación : la clausura del subsistema universitario y su relación con el entorno.	16
1.3.- Complejidad Organizacional y Sociedad de las Comunicaciones : nuevas perspectivas de la Universidad del siglo XXI.	21
Capítulo II “Injerencia política, procesos de cambio y desconstitución del subsistema de educación superior ecuatoriano”.	30
2.1.- La Universidad como espacio de Poder.	30
2.2.- Movimientos Sociales y Universidad : el cambio en el modelo universitario.	32
2.3.- Las Reformas de Córdoba : sus consecuencias.	36
2.4.- El surgimiento de la Universidad Privada y la reducción de complejidad del subsistema de la educación superior.	42
Capítulo III “La reconfiguración de las esferas de lo público y lo privado en la educación superior : el caso ecuatoriano”.	50
3.1.- Diseño institucional, códigos de comportamiento subterráneos y espacios de poder en disputa : la Universidad ecuatoriana como caso atípico.	55

3.1.1.- Lo normativo. El divorcio entre planificación y evaluación en la educación superior ecuatoriana.	57
3.1.2.- Lo político. La Universidad vista como espacio de clientela política y lucha por la captación del poder.	64
3.1.3.- Lo estructural. De un incipiente estado de bienestar a un incipiente programa de ajuste neoliberal.	70
Capítulo IV “El nuevo entramado del subsistema universitario nacional. Una perspectiva desde el diseño de políticas públicas”.	84
4.1.- Ideas esenciales para la redefinición del subsistema de educación superior <i>desde adentro</i> .	84
4.2.- Globalización, competitividad y modernización. La adaptación del subsistema de educación superior a los cambios suscitados <i>desde afuera</i> .	95
4.3.- Algunas líneas directrices para la formulación de una agenda de políticas públicas para la educación superior ecuatoriana.	103
Conclusiones	114
Anexos	117
Bibliografía	129

Síntesis:

La universidad ecuatoriana y sus relaciones frente al aparato estatal y el sistema social constituye uno de los ejes que mayor atención genera cuando de abordar la temática del desarrollo y el progreso se trata. En este sentido, considerar a la estructura de la educación superior como una estructura sistémica, provista de conductas reproductivas propias y a la vez sujeta a las variantes ocasionadas desde los subsistemas a los que se encuentra anclada (normativo, cultural, económico, etc), constituye el punto de partida alrededor del que se pretende generar un diagnóstico de la crítica situación por la que atraviesan los centros de educación superior del Ecuador.

Para ello, la recurrencia a los aportes suscitados desde la teoría sistémica – de corte parsoniano y luhmaniano – así como la confrontación de las nuevas concepciones del Estado frente al desmoronamiento de la fórmula *estadocéntrica* vigente hasta finales de la centuria pasada, sirven de escenario fundamental alrededor del que se diseña una propuesta de políticas públicas orientadas a la maximización de las funciones esenciales de la educación superior: profesionalización, investigación y extensión universitaria

Finalmente, la denuncia de las ilegítimas lógicas de actuación de diversos actores insertos en el subsistema universitario, así como las perversas consecuencias de una utilización ineficiente de los recursos públicos, marcarán la tónica de un trabajo que pretende generar, fundamentalmente, polémicas y posiciones contrapuestas.

ESTADO, UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD: LA NECESARIA ACLIMATACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR A LAS VARIACIONES DEL SIGLO XXI. EL CASO ECUATORIANO.

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación, especialmente la de nivel universitario, se ha sido mantenido a lo largo de la experiencia latinoamericana como uno de los puntales a partir de los que se podría pensar en el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Sin embargo, la configuración de postulados y frases acuñadas – como la expresada - han servido tan solo para justificar egresos ocasionados con motivo de seminarios, ponencias, congresos y demás actividades académicas y profesionales, en las que más allá de las conclusiones efusivas y las fotografías de cierre no se ha convenido – mayormente - en argumentaciones valederas, claras, y, por sobre todo, realizables en la especificidad de la vida republicana de nuestros países.

A consecuencia de aquello, el distanciamiento entre la discursividad, los juegos asumidos por los actores del sistema educativo y las políticas efectivamente articuladas dentro del diseño normativo planteado, marcan una constante frente a la que la convergencia de estas variables parecería ser no solo el espacio de generación del desarrollo institucional de la universidad, sino también un avance en la reconceptualización de la noción del Estado de Derecho; observado éste como una de las vías más idóneas para alcanzar elementales niveles de estabilidad en nuestras democracias.

De otro lado, la validez del sistema universitario vigente, las políticas de selección del alumnado, la estructura curricular de las carreras ofrecidas, la eficiencia de los centros de educación superior, entre otros, surgen como algunos de los criterios sometidos al análisis y la discusión permanente, aunque prescindiendo de una exploración que vaya más allá de aquellas variables. De hecho, a pesar de algunos intentos al respecto, pocos son los estudios que se han centrado en definir una realidad palpable: la universidad, no solo en América Latina sino en cualquier entramado social, constituye un nítido reflejo de las dinámicas, lógicas de actuación y, en fin, del sentido que orienta la vida misma de un pueblo. Por tanto, si el observar el desempeño y los niveles de interacción de la sociedad política nacional se encuentra dado por la contemplación de sus diferentes aristas; de ellas, la universidad es una de sus mejores expresiones. Es allí, precisamente, donde se ubica una de las dimensiones en las que se refleja *cómo es* y hacia *dónde va* un Estado y sus asociados.

Por lo expuesto, el trabajo que se presenta pretende establecer las dinámicas e interacciones sociales que han caracterizado a la universidad ecuatoriana - y tangencialmente a la de América Latina - a lo largo del siglo XX. En este empeño, se partirá de una aproximación teórica en la que se considera principalmente la premisa de que la universidad constituye un complejo subsistema social, provisto de códigos de comportamiento e interrelaciones propias, a partir de las que se puede entender a su desarrollo y evolución como dependientes de un proceso *autorreferido* y *autopoiético*. No obstante, se dirá también que este subsistema, al igual que la totalidad de aquellos que se articulan al “gran” sistema social, se nutre permanentemente de las variaciones

que el *entorno* (Luhmann, 1990) va causando en su generación de movimiento y juegos específicos.

De allí que la propuesta planteada se afiance en una posición teórica de carácter sistémico, de fuerte contenido valórico, sustentado en la unidad y la diferenciación de estructuras, y que encuentra su apoyo principal en los aportes realizados a la sociología y las ciencias sociales en general por parte del sociólogo y abogado alemán Niklas Luhmann. Así, la consideración luhmaniana que afirma que la sociedad está construida alrededor de complejos subsistemas sociales autoreproducidos y autopoieticamente cohesionados será la noción básica del desarrollo teórico por asumirse. Lo dicho implica entonces concebir a cada uno de los subsistemas como *cerrados*, aunque correlativamente se encuentren *abiertos* a las diferentes comunicaciones que, proviniendo del *entorno* – entendido éste como todo lo no perteneciente a cada subsistema – puedan servir para el afianzamiento del proceso de cambio y progreso interno.

Como se ha mencionado, en la elaboración planteada son las *comunicaciones* el centro de atención y el eje alrededor del que se concibe la dinámica social, dejando de lado, por tanto, la concepción antropocéntrica en base a la que se ha observado el cambio, el progreso y la observación de las sociedades hasta finales de la centuria pasada. Sin embargo, no se pretende asumir, como tampoco lo hace Luhmann, que el ser humano deje de tener su espacio de gestión en el devenir social; tan solo se propone que en sociedades de corte post industrial, en las que las telecomunicaciones, la tecnología y la aprehensión del conocimiento son los ejes del mantenimiento del orden social, el ente

humano actúe como parte integrante de uno más de los subsistemas sociales – el síquico –, valido de similares características a las ya acotadas para las otras estructuras.

La variación implantada por Luhmann respecto a otras *vetas* teóricas que abordan también la noción de comunicaciones, la habermasiana por ejemplo, radica en que, para el autor primeramente apuntado, el concepto en cuestión no parte de la necesaria consideración del ser humano como centro del sistema social y, por tanto, Sujeto alrededor del que se dinamiza el tejido societal y se emiten las comunicaciones. Al contrario, en Luhmann, parecería que la trascendencia del individuo es desplazada, dando lugar a un conjunto de subsistemas sociales en los que no existe estelaridad ni primacía de ninguno de ellos.¹

Ya dentro del subsistema de la educación superior, y luego del ligero abordaje teórico que precede, se puede señalar y caracterizar a la universidad² como una *organización compleja y diferenciada*, no solo por la gran cantidad de interacciones y actores que dentro de ese subsistema conviven, sino además porque a partir de contextos de globalización, competitividad y modernización, su actividad se convierte en un aspecto crucial para el desarrollo y organización de los pueblos.

¹ En el caso de la concepción habermasiana, las comunicaciones actúan como el eje alrededor del que se proyecta el diálogo y el consenso racional entre los diversos actores sociales y políticos. De allí se partirá entonces hacia el diseño de estrategias y políticas públicas en las que la legitimidad se encuentra por sobre la mera legalidad de las formas jurídicas que se asumen, tradicionalmente, como patrón de comportamiento. Luego, ese es el punto de inicio de las aproximaciones teóricas de la democracia participativa, en las que el mismo Habermas, la escuela franckfurtiana; y, los neo marxistas en general, encuentran su sustento. En fin, si para Luhmann las comunicaciones son el centro de la sociedad y alrededor de ellas se puede generar el proceso de autoreproducción de los subsistemas sociales, en Habermas la noción de comunicación se encasilla en torno a la *razón comunicativa*, que permite a través del medio lingüístico la concatenación de interacciones a partir de las que se da forma a *estructuras de vida*. Sobre las distinciones suscitadas entre los autores citados, se puede recurrir a Gabás, Raúl y Jürgen Habermas. *Dominio Técnico y Comunidad Lingüística*. Madrid. Ariel, 1980.

² El trabajo que se presenta tiene como objeto de estudio al subsistema de educación superior en general, por lo que, cuando se utilice la expresión universidad, a no ser que se especifique que me refiero en exclusiva a ese tipo de actor conformante del subsistema, se debe entender que la alusión es a la estructura educativa de tercer y cuarto nivel, en términos amplios.

Luego, si la síntesis que se debe buscar entre (i) *rendimientos* de los centros de educación superior a partir de sus objetivos más elementales – profesionalización, investigación y extensión universitaria – y la (ii) *resonancia* (Luhmann, 1989) que sobre aquellos causan las comunicaciones emanadas del *entorno* - subsistema internacional, económico, político, cultural, etc. -, ha sido una problemática difícil de resolver, el presente trabajo pretende, en alguna medida, buscar una propuesta universitaria de carácter holístico, aunque aquello no implique dejar de observar los cambios y transformaciones específicas del mundo como referentes para entender el 'proceso de redefinición de la educación superior ecuatoriana.

Trasladando lo citado a un nivel descriptivo, abordo también los principales referentes sociales que han marcado el cambio y la transformación de la universidad latinoamericana a lo largo del siglo XX, enfatizando en la Reforma de Córdoba de 1918, pues es allí donde se gestan las nuevas orientaciones y dinámicas de la educación superior para esta parte del continente. Luego, engarzo los principales postulados del Movimiento en referencia a las nuevas orientaciones que se construyen alrededor de la Universidad, y que tienen sus principales exponentes en la UNESCO, a través de las conclusiones asumidas en la Conferencia Mundial de la Educación Superior (París, 1998), y, en las políticas educativas que para este sector emanan de los organismos multilaterales de crédito, y del Banco Mundial fundamentalmente.

No obstante lo aseverado en torno a la valía de la reforma cordobesa y su injerencia en la nueva universidad latinoamericana, y en menor medida en la de carácter nacional, efectúo también una crítica a determinados efectos perniciosos que la falta de revisión

de las propuestas suscitadas en Córdoba a inicios del siglo pasado generan en un mundo globalizado como el que ahora se observa. En este aspecto, la masificación del estudiantado, la precarización del claustro docente, la toma del poder universitario por parte de sectores políticos interesados en establecer clientelas y espacios electorales alrededor de los predios universitarios, entre otras temáticas, marcarán la reflexión planteada, y que busca, en definitiva, establecer algunos de los elementos para descifrar el descenso en cuanto a calidad y rendimientos de la universidad nacional.

Ya en el caso específico de la educación superior ecuatoriana, la propuesta que se presenta gira en torno a dos aspectos cruciales; por una parte, el señalamiento de que en este país la transformación del subsistema educativo universitario no está dada por una incidencia decisiva del proceso de *ajuste estructural*, sino más bien por un reacomodo de los actores políticos y sociales en él inmersos y que ven en la universidad un espacio de afianzamiento y definición del poder político, de la clientela electoral y del acaparamiento de recursos públicos que posibilitan la definición de los espacios del poder político en el escenario nacional; y, por otra parte, por la consideración de que la paulatina desintegración del sistema universitario no responde tampoco al proceso de desplazamiento de la matriz estado céntrica (Cavarozzi, 1990), pues aquella jamás llegó a constituirse plenamente en el Ecuador, a pesar de la formulación de determinados procesos institucionales orientados hacia ese fin.

Además, y dentro de la caracterización del subsistema universitario nacional, señalo como otro de los ejes del proceso de reconfiguración de las dinámicas y lógicas de actuación de aquél, a la constitución de un doble *código de generación de sentido* (Luhmann, 1992): el primero de carácter normativo, elaborado alrededor del diseño

institucional generado desde el aparato estatal; y, el segundo, que he denominado *subterráneo*, que implica los acuerdos y negociaciones llevadas a cabo por actores específicos y que, en el fondo, es el que realmente guía el devenir de la educación superior nacional. Demás está decir que este conjunto de comportamientos, opuestos a aquellos considerados como propios de la gestión universitaria, es el que impera y el que, además, provoca el mantenimiento y vigencia del subsistema universitario y de sus componentes, impidiendo su saturación y colapso.

Paradójicamente, argumento entonces que es ese conjunto de arreglos subterráneos, apartados de la carga normativa imperante, el que permite que el desenvolvimiento y dinámicas de acción del subsistema universitario se mantenga vigente. Así, tanto la permanencia en el tiempo como el ejercicio de las lógicas de actuación de este subsistema se hallan permeadas frente a aquellas demandas que, siendo legítimamente aceptadas dentro del diseño institucional, no pueden ser procesadas efectiva y eficientemente por los componentes de la estructura social a la que se hace referencia; sea por deficiencias provenientes de su propia constitución, sea por la conformación de los otros subsistemas que se encuentran en su *entorno* – en el *ambiente*, para seguir la terminología luhamniana -.

Finalmente, y luego de establecer una etiología diferente para explicar el caos de la educación superior ecuatoriana, señalo algunas pautas tendientes a provocar la reconfiguración de la universidad nacional. Así, si por un lado se esbozan algunos lineamientos tendientes a liberalizar el manejo del subsistema universitario nacional bajo el manto de la libre competencia – de la oferta y la demanda - y la asignación de incentivos; por otro, se establece claramente que el papel del Estado, para estos fines, es

nodal, pues a partir de la constitución de una agencia pública sólida y eficiente es que se puede lograr el establecimiento de una verdadera Academia, la constitución de una universidad seria y respetable y, finalmente, la producción de ciudadanos críticos y con una visión humanística en lo que a la utilización de ciencia y tecnología se refiere.

En fin, la discusión acerca de la universidad, su funcionamiento e incidencia en el devenir de las sociedades, será siempre un espacio de reflexión vigente y presto a más de un posicionamiento. Por ello, la propuesta que se presenta, así como el diagnóstico de la realidad afrontada por el país y las causas del colapso institucional de la universidad - sobre todo pública - responden tan solo a una más de las visiones que en torno a la temática planteada se pueden definir y a favor de la cual argumentaría no solo la investigación realizada sino también, y principalmente, la experiencia vivencial afrontada – como alumno o docente – por el autor en varios centros de educación superior públicos, privados y cofinanciados, en los que se ha podido observar la preocupante situación por la que afronta el subsistema de educación superior de nuestro país.

De hecho, asumir en primera instancia la posición del observador del subsistema universitario, en la que se puede palpar con claridad los códigos de decantamiento que éste utiliza para producir *sentido* a su interior, para posteriormente adentrarse a éste y escudriñar en torno a los juegos de poder que dan lugar a los rendimientos hacia el *entorno* es el ejercicio que se plantea y en torno al que se centra el trabajo investigativo aquí expuesto.

CAPÍTULO PRIMERO

LA UNIVERSIDAD DEL SIGLO XXI: COMPLEJIDAD ORGANIZACIONAL Y DIFERENCIACIÓN. UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Analizar los desempeños, rendimientos y gestión de la universidad de inicios del siglo XXI constituye, *per se*, un ejercicio difícil de asumir. Lo dicho se justifica no solo por las dimensiones de la institución mencionada, sino además por el sinnúmero de relaciones de interacción que alrededor de ésta crean los actores inmersos en las lógicas de actuación de la misma. Por ello, las distintas posiciones teóricas a las que recurro para la explicación de la institucionalidad universitaria procuran acarrear el mayor número de variables dentro del análisis, buscando así orientar los resultados hacia una visión holística, amplia y omniabarcadora.

De otro lado, la confrontación de posiciones halladas no puede verse menguada por el enfoque que se asume por parte del investigador, hallándose mas bien su punto de ruptura en una serie de tensiones, dadas desde la discursividad, y que guardan relación directa con las nociones, conceptos o terminología que se utilizan para arribar a los objetivos planteados. Por lo dicho, en este primer capítulo me centraré en explicar, desde lo teórico, los parámetros a partir de los que se concibe a la universidad del siglo XXI como una *organización compleja*, altamente *diferenciada*, con capacidades propias de *reducir complejidad* (Luhmann, 1989) y orientada a procesar las distintas demandas que ante ella se presentan.

Lo expuesto desemboca en una visión sistémica en la que el orden y la eticidad de los tejidos sociales se encuentran orientados y descritos a partir de una actividad antropocéntrica determinada, en la que el ser humano concurre como el eje de determinación y adiestramiento de cuanto se halle en su derredor. Ello, en buena medida, es parte del razonamiento que se pretende esbozar, aunque con algunas limitaciones; en efecto, si bien asumo las nociones de orden, valores y eticidad como componentes fundamentales de la organización sistémica de la sociedad, y de la universidad en específico, dejo de lado la noción antropocéntrica que orienta la corriente teórica sistémica de inicios y mediados del siglo XX – principalmente a raíz de los aportes realizados por Talcott Parsons -.

En este plano, la última de las aseveraciones planteadas puede ser causa de las más variadas percepciones, incluso de tachar al presente trabajo de anti - humanista; sin embargo, pronto me empeñaré en dejar en claro la posición que asumo para analizar al subsistema educativo, y en específico al de carácter superior. Si bien señalo que dejo de lado la consideración del ser humano como el eje de acción y atención de la sociedad, no por ello renuncio a las concepciones estructurales y, en alguna medida, funcionalistas, de corte weberiano las primeras y atribuibles a Emile Durkheim las segundas. De hecho, el énfasis que se pretende generar en la institucionalidad universitaria y en las lógicas de actuación orientadas al orden y la eticidad, parecerían ser argumentos suficientes para desvanecer cualquier errónea interpretación en torno a la verdadera orientación atribuida al trabajo que se presenta.

Para enlazar las líneas fundamentales de reflexión a las que me adscribo, cito, en lo fundamental, a la teoría de los sistemas, de carácter parsoniano y luhmaniano, a las que habrá que agregar los aportes surgidos desde las lecturas institucionales de la sociología, y dentro de ellas las provenientes de autores como Douglas y Olson, entre otros. Finalmente, para el diseño de políticas públicas recurro a un posicionamiento que guarda armonía con las vertientes expuestas y que se encasilla en la visión de la economía y la política de Friederich Hayek, y más ampliamente en los postulados de la Escuela de Viena³, de la cual el autor mencionado es uno de sus más connotados exponentes.

Sin embargo, lo dicho no implica un aprisionamiento radical a los postulados del liberalismo clásico ni a las teorías sistémicas aludidas, sino más bien un esfuerzo por desentrañar de cada una de las posiciones acotadas los elementos que, sin ser contradictorios con la *episteme* asumida, puedan generar una construcción teórica que al menos se considere como racionalmente construida y coherente en cuanto a sus manifestaciones y aplicaciones al análisis de la universidad ecuatoriana. De hecho, si en determinados momentos me aparto de algunas de las consideraciones de la teoría de Talcott Parsons - respecto al cambio y el progreso - para anclarme en la línea biológica de Maturana y Varela, asumida por Luhmann; en otros pasajes agregó mayor direccionalidad al manejo y comprensión del Estado a partir de la visión de Hayek y los liberales clásicos, provenientes de la tradición teórica ya expuesta.

De otro lado, y antes de entrar en la discusión teórica planteada, señalo que la periodización efectuada, a pesar de ser arbitraria como todos los cortes temporales, se la

³ Dentro de la corriente de reflexión citada menciono principalmente los aportes de Von Mises y Karl Popper; el primero desde la vertiente económica y el segundo desde la epistemológica y política.

puede justificar a partir de la nueva direccionalidad asumida por el mundo de la economía y la política como consecuencia de las reformas o ajustes estructurales nacidos del Consenso de Washington y de las primeras evidencias del colapso de la matriz estado céntrica (Cavarozzi, 1988) y del llamado estado de bienestar, de corte keynesiano, que sirvió como eje del modelo capitalista, afianzado en Occidente a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Por tanto, el trabajo presentado parte en su indagación de los primeros años de la década de los ochenta y culmina con el análisis de las variaciones suscitadas en el diseño institucional del sistema de educación superior ecuatoriano verificadas recién en el año 2000. No obstante, y a efectos de contextualizar el proceso de parálisis y continuo retroceso de nuestros centros de educación superior, planteo también un ligero vistazo sobre la realidad nacional en este tema, y que data de al menos dos décadas anteriores – los sesenta y setenta -, pues parecería que allí se encuentra el *plus* del posterior proceso de deslegitimación e ineficiencia del sistema universitario nacional.

En lo metodológico, he buscado combinar instrumentos de análisis cuantitativos y cualitativos, para de esta forma apartarme de los sesgos que la recurrencia marcada a alguno de ellos puede plantear a la investigación; sin embargo, la *pureza* de los datos obtenidos no siempre estará libre de objeciones y conjeturas de cualquier índole, y ello es justificable si se considera que el acceso a las fuentes de información ha sido difícilmente explorable, sea por las propias condiciones de manejo de archivos de las distintas instituciones visitadas, sea por el mal entendido celo de algunos funcionarios - públicos y privados -, sea por las propias limitaciones de tiempo y recursos con las que he debido afrontar el trabajo presentado.

Finalmente, menciono que la indagación efectuada se ha limitado a la ciudad de Quito D.M., tanto por las restricciones económicas y temporales que ya he acotado, como también por la amplitud del universo objeto de estudio; sin embargo, la limitación enunciada no implica que no se haya procedido a un proceso de decantamiento respecto a las muestras más significativas para el análisis. De hecho, he considerado a algunas universidades públicas⁴, otras co-financiadas y también a aquellas de carácter privado como referentes para la indagación empírica desarrollada, por lo que, de alguna manera, se podría decir que la proyección al espacio nacional tendría al menos ciertos niveles de certidumbre y certeza.

1.1.- La universidad: un sistema autoreferencial.

Se considera que la universidad como tal, y el sistema que en derredor de ella se articula, son característicos de una *organización compleja*⁵, en virtud de que los cambios, el progreso y la alteración de sus esquemas y dinámicas de comportamiento se expresan en formas determinadas, específicas y diferenciadas de *reducción de complejidad social*. En este sentido, se entiende la noción de complejidad como ese conjunto vasto de hechos comunicacionales que, contruidos dentro del entramado societal, requieren un procesamiento específico que posibilite el orden y la continuidad de las interacciones entre los diferentes subsistemas sociales.

⁴ En realidad, se ha tomado como referente a la Universidad Central del Ecuador, dadas sus dimensiones cuantitativas y cualitativas.

⁵ El proceso de complejización de los sistemas sociales se lo explica a partir de la multiplicidad de posibilidades de elección frente a un hecho concreto y determinado.

Dicho proceso de reducción de conflictividad se lo avizora en la disminución de los *espacios de incertidumbre* (Acosta, 2000: 74) que se encuentran como parte performativa de las organizaciones sociales. De allí que se puedan establecer dos grandes campos o esferas de análisis dentro de aquéllas – las organizaciones sociales –; por un lado, las *zonas estructuradas*, que actúan como construcciones normativas, valóricas, en las que se vivencia el conjunto de reglas y diseños institucionales que limitan los espacios de conflictividad y a la par marcan el comportamiento de los individuos y, en general, de los actores inmersos dentro de las dinámicas establecidas; y, por otro lado, las *zonas no estructuradas*, que podrían ser catalogadas como los espacios de incertidumbre en los que la organización da cuenta de un proceso continuo e incesante de negociaciones alrededor de intereses específicos, así como también de la conflictividad propia de los miembros de la organización como del sistema en su conjunto.

Lo dicho, a pesar de presentarse como una bivalencia, es precisamente el eje nodal alrededor del que se dinamizan las instituciones, se da sentido a las interacciones entre los actores y se permite el proceso de *autoreproducción sistémica diferencial* (Luhmann, 1992), sea del sistema social, sea de los subsistemas que a él se engarzan.

Por tanto, a partir de ese proceso de *autorreproducción y autoobservación* de los subsistemas sociales se arriba a mecanismos para la optimización de la contingencia y para la regulación de la actividad de individuos, grupos e instituciones. Dichas elaboraciones normativas, articuladoras de formas de constreñimiento, de incentivos⁶ e incertidumbres, y que dan lugar a la institucionalidad, no implican que el orden y la

⁶ Incentivos selectivos serán aquellos a los que se recurre con el fin de conseguir la movilización de un grupo en estado de latencia y el subsecuente logro de comportamientos cooperativos en una organización o institución determinada. (Olson, 1992: 71)

vigencia de los sistemas sociales deban ser visto como estáticos o mecanicistas; por el contrario, la propia capacidad de auto depuración y afianzamiento interno de las estructuras sistémicas generan un constante proceso de readaptación y cambio; sea por iniciativa propia de los subsistemas, sea por la *resonancia*⁷ que sobre éstos generan las variaciones en el entorno.

Visto de esta manera, se puede concluir que el poder que mantienen las organizaciones está centrado básicamente en su capacidad de diferenciamiento de los conflictos, de regulación y reducción de las contingencias y en la posibilidad de elaboración de nuevas normas y dispositivos de conducta que orienten el comportamiento de los actores y la conducción del sistema como tal. Bajo la perspectiva luhmaniana, ese *poder organizacional* (Luhmann, 1998) opera como un mecanismo de decantamiento de las áreas de conflicto y de complejidad a través de un incesante ajuste de reglas de pertenencia y de normas de comportamiento, otorgando a la par dicha capacidad de inclusión y exclusión al interior de las organizaciones⁸.

Y es precisamente en este juego de inclusión – exclusión de conflictividad en el que se encasilla la acción del Estado – y del subsistema universitario - para aprehender para sí determinados problemas sociales, políticos o económicos. De hecho, no todos los sucesos contingentes pueden ser considerados como asuntos (issues) de interés público – o universitario - pues, a pesar de que sean expuestos a la palestra de lo público por parte de actores o sectores específicos de la sociedad, la trascendencia de aquéllos, para

⁷ Dentro de la terminología sistémica, y luhmaniana en específico, el proceso de resonancia del sistema social se verifica por las implicaciones que, para la autoelaboración de cada subsistema social conlleva la variación suscitada en alguno de aquellos. En este sentido, la aprehensión de comunicaciones por parte de alguna de las estructuras autopoieticas podría dar lugar a que se alteren las dinámicas y lógicas de comportamiento de otro subsistema social. Ello, la influencia del entorno dentro del proceso interno de autoreferencia de cada subsistema, es lo que se conoce como capacidad de resonancia.

⁸ Esta capacidad será denominada como *poderes compensatorios* en la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann.

ser considerados como propios del *bien común* es una facultad propia del subsistema estatal. Dicho de otro modo, si bien hay temas que están sometidos a presión constante para ser incluidos en las agendas⁹ y en la acción gubernamental, éstos son previamente filtrados por el gobierno – o la universidad –, previo a su reconocimiento como válidos para el proceso de autorreproducción del subsistema.

De hecho, la trascendencia de este proceso de decantamiento, visibilizado mediante la recurrencia a los *códigos binarios* (Luhmann, 1988) propios de cada subsistema, permite que en el campo de la acción gubernamental y del Estado este movimiento sea considerado como estratégico, pues la implicación de tales decisiones conlleva el comprometimiento y la puesta en juego de recursos del fisco (Aguilar V., 1993: 9), siempre limitados y, por tanto - al menos desde una perspectiva del manejo eficiente de fondos del erario nacional -, orientados hacia una distribución óptima, eficiente y efectiva dentro del sistema social.

1.2.- Unidad y Diferenciación: la clausura del subsistema universitario y su relación con el entorno.

He venido señalando que el sistema social actúa como una *caja de resonancia* a partir de la que cada uno de los subsistemas que se encuentran a ella anclados actúa dentro de

⁹ Dentro de la construcción de las agendas de gestión pública se señalan algunas disquisiciones; entre ellas, que existe una elaboración considerada *de estado*, y en la cual se incluyen los temas que tradicionalmente han pertenecido a este sector, y aquellas de carácter *gubernamental*, y que nacen a partir de *issues* observados como relevantes para la acción específica de los actores que detentan el poder público en un momento determinado (Acosta, 2000: 75). La distinción entre lo constituido y lo constituyente que aquí se marca es uno de los ejes centrales de discusión cuando del estudio de las influencias de los procesos de ajuste estructural se trata. En lo de fondo, hay áreas, como la educación, que por ser propias del engranaje estatal no podrían ser susceptibles de negociación o acuerdos. Para el caso nacional, esa ausencia de definición entre lo que constituye agenda de estado y agenda gubernamental marcaría uno de los principales focos de análisis cuando del tratamiento de las políticas públicas se refiere.

sus respectivas elaboraciones funcionales y estructurales, siendo precisamente ese el espacio en el que las teorías sociales clásicas han encontrado puntos de convergencia, primero con la construcción de la “Gran Teoría” de Talcott Parsons, y, después, con los aportes desde la biología y la cibernética incorporados por el sociólogo y abogado alemán Niklas Luhmann; a pesar de que éste deja de lado la noción antropocéntrica de los tejidos sociales para trasladar la atención hacia las *comunicaciones* y, en fin, a aquel sistema que denomina la *sociedad sin hombres*.

De otro lado, se mencionó también que cada subsistema social tiene la particularidad de construir o elaborar un proceso de decantamiento de aquellos sucesos contingentes que, rodeando el *entorno*, pueden ser aprehendidos por su propia dinámica interna a fin de generar *sentido*, permitir la dinámica social, afianzar el progreso y el cambio y a la par mantenerse en constante interrelación con los otros subsistemas sociales. Aquella caracterización lleva a establecer que los subsistemas sociales son *cerrados*. Sin embargo, y paradójicamente, nos enfrentamos a una matriz societal en la que los subsistemas son a la par *abiertos*; vale decir que, si por una parte aquellos son *autopoiéticos*, por otra son dependientes del *entorno* en el que se circunscriben sus códigos de comportamiento.

Coloco lo mencionado a través de un ejemplo: al momento de analizar el proceso de inserción de determinadas *comunicaciones* como propias de las agendas estatales y gubernamentales, se acepta que el comprometimiento de recursos públicos depende entonces de la factibilidad que el subsistema estatal otorga a la inserción de dichas pretensiones en su propia dinámica de actuación. Tal proceso de selección se lo realiza, al igual que el generado desde los otros subsistemas sociales - como el educativo, el

cultural, el económico, etc -, por la auto construcción de *códigos binarios* por parte de cada una de estas estructuras.

A partir de lo expuesto, los *códigos binarios* – necesarios para la selección y preferencia - son elaboraciones éticas, con una fuerte carga valórica, que al ser producidos por los propios subsistemas otorgan *sentido* y marcan las pautas de comportamiento *hacia adentro* y *hacia fuera* de cada uno de ellos. Por tanto, sirven como un catalizador de aquellos sucesos contingentes – comunicaciones – que estas estructuras aprehenden como válidas y funcionales para el proceso operativo autorreferencial de dinamización interna. Allí estará, entonces, la matriz de la consideración de los subsistemas como *cerrados* y *autopoiéticos*, tal cual operan, desde la biología, las células y en sí los cuerpos provistos de vida¹⁰.

Sin embargo, esta noción de autorreproducción y autoobservación de los subsistemas sociales halla su complemento y dinamización en otro proceso coadyuvante y a la vez necesario para su progreso: la provisión de *comunicaciones* que, expuestas en el *entorno*, posibilitan la vigencia de los subsistemas sociales. De hecho, la capacidad de *resonancia* del sistema social implica que, en determinadas ocasiones, las alteraciones sistémicas producidas dentro de las estructuras autopoiéticas sean causadas por su adaptación a las *comunicaciones* que, sin ser parte de su proceso autopoiético le son necesarias para mantenerse e impedir su saturación y colapso.

¹⁰ En lo referente a la aplicación de las teorías biológicas a los sistemas sociales, la teoría de Niklas Luhmann parte de los postulados que, en el campo en mención han sido acuñados por Varela y Maturana.

Allí se encuentra entonces la explicación luhmaniana de los *sistemas abiertos*. Ello, lo producido *desde afuera*, constituye el entorno¹¹, observado como el elemento ante el que, dependiendo de la carga valórica impresa en los códigos binarios, se produce la *aclimatación* de los subsistemas sociales. Luego, la *dinámica y vigencia de cada subsistema social depende tanto de su proceso de autoreproducción de comunicaciones como de su adaptación a las comunicaciones provenientes de otros subsistemas sociales*.

Por tanto, para el caso de la universidad, el análisis se centra en esas dos variables: el comportamiento del subsistema educativo superior hacia adentro y las injerencias que, desde el entorno, modelan el comportamiento autoreferencial de aquél. En definitiva, se recurre a un análisis político del momento específico seleccionado y, al mismo tiempo, se toma partida de una indagación alrededor de la sociología de las organizaciones, pues allí se pueden encontrar elementos para explicar el comportamiento intrínseco de la universidad y, en general, de los centros de educación superior agrupados alrededor del sistema creado – en el Ecuador - por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP).

En lo referente al *entorno* que rodea al subsistema educativo, se puede señalar que son los subsistemas político y jurídico, así como los de connotación cultural y económica, los principales espacios en los que se visualizan las vías o accesos para indagar los procesos de elaboración, diseño e instrumentalización de las políticas públicas que

¹¹ Siguiendo con la línea de reflexión asumida, el entorno no está dinamizado por la actividad del ser humano, tal cual se señala en las clásicas teorías antropocéntricas, sino que mas bien se configura por el “deambular” de comunicaciones, las que no necesariamente tienen como agente de expresión a aquél. De hecho, el ser humano forma parte de un subsistema social, el síquico, en el cual encuentra sus propias lógicas de actuación, su carga valórica, su orden y el diseño del código binario que le permite reproducirse y elaborar su propia discursividad.

servirán como marco referencial - o diseño institucional - a partir del que se tejen las relaciones de interacción entre los actores comprometidos con el desarrollo del subsistema educativo. De otro lado, partiendo de dicho enfoque se pueden también observar los diferentes juegos de poder que se suscitan entre el aparato estatal, las políticas y agendas de gestión que éste propone, y los intereses específicos que se hallan encapsulados alrededor de las instituciones de educación superior (Acosta, 2000: 35)

Finalmente, el tratamiento de las lógicas internas de actuación del subsistema de educación superior se abordan bajo un enfoque normativo, en el que el marco institucional de cada una de las universidades y demás centros de educación superior – por la capacidad de manejar *poderes compensatorios* por parte de aquéllas (Luhmann, 1987) –, y del subsistema como tal, permiten observar los niveles de apoyo, regulación y constreñimiento que tienen relevancia en los procesos de cambio, entendidos como la sucesión de diferencias en el tiempo que se suscitan en una entidad persistente (Nisbet, 1993: 12).

Estos cambios en la educación superior, por tanto, deben ser analizados como procesos de diferenciación estructural creciente, lo cual implica no solo el rediseño de la matriz normativa, sino además la incorporación de nuevos actores, nuevos intereses en pugna y el procesamiento de conflictividad específicamente orientada a las distintas esferas del desempeño institucional (Acosta, 2000: 50-51). Por tanto, las variaciones en la educación superior no deben verse solamente como un proceso redefinitorio hacia afuera – el entorno – sino además como la alteración autopoietica en la cual se producen nuevos mecanismos de interacción de los actores frente a las estructuras internas de poder.

1.3.- Complejidad Organizacional y Sociedad de las Comunicaciones: nuevas perspectivas de la Universidad del siglo XXI.

Con el advenimiento de sociedades en las que el capital - aún presente y con influencia - ha cedido su estelaridad a las comunicaciones, la tecnología y la búsqueda del conocimiento como el factor determinante en la producción, acumulación y distribución de la riqueza, los niveles de complejización de las organizaciones y también del entramado institucional¹² encuentran su punto más exacerbado. En dicho escenario, la universidad constituye uno de los campos de fuerza con mayor capacidad de análisis explicativo del fenómeno societal descrito, por lo que el acercamiento planteado en este trabajo puede, en alguna medida, ser trasladado hacia otras instancias de poder u otras esferas de organización e institucionalización.

Sin embargo de haberse mencionado que el surgimiento de las *organizaciones complejas* va de la mano con procesos relativamente recientes, las primeras aproximaciones a la conceptualización referida encuentra sus raíces allá por las primeras décadas del siglo pasado, con los aportes de C.J. Barnard (1938), para posteriormente desarrollarse con mayor profundidad en el pensamiento de Etzioni (1961) y Simon (1976). En esencia, se puede considerar que las organizaciones complejas son aquellos modos de funcionamiento societal¹³, y de construcción de

¹² La diferenciación asumida entre instituciones y organizaciones radica en que las primeras constituyen el conjunto de reglas y dispositivos normativos que permiten o facilitan el intercambio entre los actores y producen a su vez un decrecimiento de los niveles de incertidumbre; mientras que las segundas se caracterizan por vivenciar las formas o estructuras que las precitadas reglas asumen dentro de un ámbito institucional determinado.

¹³ Dentro de la organización compleja existe un proceso consistente y sistemático de aprendizaje institucional (recursividad) que le permite arribar a la toma de decisiones eficaces y efectivas en el menor tiempo posible, dependiendo, desde luego, de las fortalezas y debilidades del modelo que se asuma para el

estructuras de dinamización, en las que existen grandes niveles de interacción y flujo de negociaciones entre los actores. Lo dicho marcaría el quiebre frente a aquellas organizaciones de menor intensidad, de las que se distinguirían a partir de la recurrencia a una variable de carácter cuantitativo.

No obstante, la sola consideración que antecede no explica por sí misma las dinámicas existentes al interior de las organizaciones complejas, pues más allá de lo cuantitativo éstas se fundamentan en el tipo, las diversidades y las combinaciones de las relaciones socio-técnicas que las constituyen. Por ello, el resultado de la complejidad estructural mencionada radica en que las relaciones que dan comprensión al modo de operar de la organización no se hallan dadas entre los individuos sino entre unidades y sub - unidades – subsistemas - de diversas dimensiones y ubicadas en diversos niveles jerárquicos (Gallino, 1995: 667).

Por tanto, la composición de la organización compleja parte de considerar a las instituciones como un conjunto de reglas formales e informales que ordenan las interacciones en ámbitos específicos de la realidad (North, 1993: 14) y que al tiempo de generar comportamientos colectivos, crean sentidos de pertenencia y redes de cohesión social que dan lugar al impulso de formas activas, orgánicas y no mecánicas de solidaridad entre los individuos (Durkheim, 1987). De esta forma, las instituciones regularizan actitudes, dan lugar a estructuras donde el aprendizaje colectivo se sedimenta (Douglas, 1996) y permiten, en definitiva, que a partir de modos relativamente fijos de comportamiento que perduran en el tiempo se genere el fundamento de toda sociedad (Giddens, 1996: 781-782)

De otro lado, la complejidad de las organizaciones se hallaría marcada por una relación entre estructuras de significación y cristalización de un orden institucional dado que tiene ante sí un *exceso de posibilidades de realización* (Luhmann, 1995)¹⁴, suscitado a raíz de la multiplicidad de opciones de acción, la interdependencia surgida entre éstas y la inestabilidad de los contextos, acaecida como consecuencia de la diferenciación creciente de actores y de roles que se desempeñan dentro de construcciones institucionales densas. Ante ello, los procesos de gestión de decisiones y recursos, desde la producción de autorreferencia de los subsistemas, buscará reducir incertidumbre y separar los ámbitos de desempeño de las organizaciones en campos o *esferas diferenciadas* (Acosta, 2000: 58)

Ya en el plano del subsistema de educación superior, la universidad es una organización compleja porque mantiene formas de división del trabajo altamente diferenciadas entre sí y también al interior de las instituciones particulares que la componen; por tanto, el proceso de autorreproducción sistémica se verifica *hacia afuera y hacia adentro* – sistema cerrado y abierto –, tanto porque los niveles de complejidad están dados sobre la base de la adaptación de la universidad y de su diseño institucional a los procesos de modernización económica y de los mercados laborales y políticos (Clark, 1987) como también porque la agregación de funciones y roles específicos asignados por el *entorno* provocan un reordenamiento de la institucionalidad universitaria hacia un nuevo tipo de establecimiento (Brunner, 1987: 1995).

¹⁴ El concepto luhmaniano citado tiene una doble direccionalidad, por una parte hace alusión a un constructo teórico y, por otra, constituye el resultado de una observación determinada (Izuzquiza, 1990)

Luego, la complejidad del sistema universitario está dada por la capacidad de *reducción de contingencia institucional* sobre tres esferas diferenciales de desempeño y gestión; vale decir, la académica, la de política y gobierno y la organizacional¹⁵; por la adaptación a sus funciones endógenas: docencia, investigación y difusión; y, por su proceso de *aclimatación* a otras funciones consideradas como latentes (Acosta, 2000), y que se hallan verificadas en la movilidad social, la formación intelectual y moral y el ejercicio permanente de politización frente a la realidad social en la que se desenvuelve.

De otro lado, la complejidad que envuelve al subsistema universitario y a su organización autorreferida está dada también por el hecho de que su autoridad y aún sus recursos de legitimación provienen de las distintas dinámicas de articulación provocadas entre estado, sociedad y mercado (Bozman, 1989). En ese sentido, las distintas redes de interacción suscitadas entre los tres niveles de acoplamiento señalados dan lugar a la formación de esferas autónomas de decisión – sobre todo a nivel de la universidad pública -, lo cual marca, precisamente, las distancias con la universidad tradicional, desprovista de diferenciación y construida sobre lógicas homogéneas de comportamiento.

Por tanto, el secuencial proceso de complejización de la universidad que ha sido acotado, enfrenta al subsistema de la educación superior a un poco fortalecido proceso de acoplamiento pues, si bien los distintos elementos constitutivos se encuentran aglutinados, éstos mantienen su identidad e independencia objetiva. Así, al carecer de sucesos vinculados teleológicamente entre sí, el subsistema en cuestión se fundamenta

¹⁵ La complejidad de la organización universitaria da lugar a que, con mediana frecuencia, las esferas señaladas – académica, de política y gobierno y organizacional – se superpongan. Llegando incluso a su confusión. Por tanto, la actividad por desarrollarse debe estar orientada al decantamiento de las citadas esferas, la diferenciación de conflictos y la consiguiente reducción de contingencia.

en una acción posibilitada por la negociación implícita o explícita abordada por actores relativamente independientes (Elmore, 1993: 244), lo cual da paso a un escenario en el que la instrumentación de políticas públicas parte de conflictos frecuentes en torno a alcanzar acuerdos.

De hecho, la tensión que se avizora entre autores de políticas públicas (policy makers) y actores universitarios no va encaminada hacia la consecución de metas y objetivos específicos, sino más bien hacia el allanamiento del terreno necesario para la negociación, vista como condición *sine qua non* a la consecución del éxito o fracaso de las políticas emprendidas (Elmore, 1993). Por tanto, cada organización es una arena de conflicto en la que los diversos actores compiten entre sí por la consecución de ventajas específicas derivadas del ejercicio pleno del poder y de la distribución de recursos, generalmente escasos.

De otro lado, las relaciones de poder y su distribución presentan siempre un equilibrio inestable pues el ejercicio mismo de la hegemonía implica una relación residual con su estructura formal, por lo que el mantenimiento de la capacidad negociadora es la que posibilita la ejecución de políticas de asignación de recursos y preferencias, en relación a los intereses y potencialidades de cada uno de los actores. Por ello, el límite de aplicación de políticas estará dado indefectiblemente por la acción gubernamental, la misma que para evidenciar las asignaciones específicas se sirve de instrumentos y herramientas de medición en las que se pueden encontrar los elementos y orientaciones que generan la racionalidad asumida por los aparatos estatales frente al incentivo y desarrollo de la universidad y del subsistema de educación superior.

Como se ha manifestado, la acción gubernamental de asignación y distribución de recursos y en sí la puesta en juego de su política universitaria irá – hecho que no sucede en el caso ecuatoriano – precedida de una valoración en la cual se tomen en cuenta varios instrumentos para la cristalización de los cambios o la consolidación de los resultados por esperarse (Hood, 1983: 5-6), y que repercutirán en el comportamiento de los actores y de las instituciones involucradas; siendo los principales: a) tesoro (treasure); b) acción directa (organization); c) autoridad (authority); y, d) información (nodality).

Enlazando lo acotado con el énfasis teórico asumido, las variables que se detallan constituirían los elementos definitorios del código de decantamiento del subsistema estatal (Luhmann, 1999), a partir del que se procede a la aceptación o no de las comunicaciones que, provenientes del *entorno*, se hallan destinadas a la alteración de su propio espacio de dinamización y generación de *sentido*.

- a) Tesoro.- Considerada como la herramienta a través de la que las actividades de intercambio entre el gobierno y los actores que se encuentran afectados por las políticas públicas se verifican. De este modo, la capacidad articuladora estará dada por la capacidad gubernamental de estimular con recursos financieros la modificación de actitudes y comportamientos de los actores a través de la recurrencia a las cuentas del tesoro nacional, aunque con la limitación que imponen los temas o *issues* que no son susceptibles de intercambio (fungibility). Luego, las políticas de incentivos positivos y negativos y la condicionalidad del comportamiento de los actores en relación a dicha acción estratégica será el eje de la herramienta que se menciona.

- b) Acción Directa.- En cuyo caso se requiere como elemento esencial para su aplicación la existencia de un aparato estatal sólido, altamente institucionalizado y provisto de recursos económicos y burocráticos suficientes para alcanzar la instrumentalización de los cambios sin considerar la intervención de otros actores. La recurrencia a enclaves gubernamentales sobre determinados sectores en los que los actores encuentran escasas estructuras organizativas marcaría una de las formas más tradicionales de aplicación de la herramienta propuesta. Desde lo normativo, el mecanismo más utilizado consistiría en la construcción de cuerpos legales (tratados) tendientes a orientar el comportamiento de los actores inmersos en el subsistema universitario.
- c) Autoridad.- Verificado este instrumento por la capacidad del gobierno de recurrir al uso de señales de autoridad oficial (Acosta, 2000: 68) a fin de inducir los comportamientos en un sentido legal, y sujetándose a los límites de lo permisible por el diseño institucional creado.
- d) Información.- A través de la cual los gobiernos utilizan estratégicamente su capacidad de intermediación entre redes sociales o de información. De allí que la capacidad de constituirse en un entramado de *conexión de canales de información* (Hood, 1983: 5) permita al gobierno involucrarse – como eje nodal - en la orientación de las políticas públicas a través de la comunicación y las elaboraciones discursivas que desde su posicionalidad pueda enviar a los distintos actores.

Para concluir, el partir de la consideración de que el subsistema universitario se encuentra diseñado desde una construcción de interacciones sociales y dinámicas propias – autorreferidas -, por tanto ajenas a los impulsos del *entorno*, pero a la vez

determinadas por la *resonancia* que éste puede crear en su interior, deriva en la apreciación de que la universidad es el resultado tanto de la organización elaborada a partir de las comunicaciones enviadas por sus gestores como también de las influencias que generan los procesos socioculturales, económicos y políticos, siendo a partir de dicha categorización que se puede analizar las decisiones que asume el subsistema universitario como elementos destinados al mantenimiento de su proceso autopoiético – en busca del progreso y el cambio - y al decantamiento de las comunicaciones que le permiten generar los movimientos de autoobservación y autorreferencia.

Luego, las decisiones en el ámbito universitario deben ser consideradas como el resultado de las expectativas en relación a las que los actores pueden tomar actitudes positivas o negativas, y que, por la complejidad y abundancia de sucesos contingentes, impiden que aquellas sean asumidas simultáneamente, so pena de producir el colapso del subsistema por la imposibilidad de coordinar varias decisiones al mismo tiempo, aún cuando todas ellas fueren necesarias. De esta forma, cada decisión es asumida en *sucesión temporal* (Luhmann, 1990), aunque se haga expresa referencia recursiva a aquellas ya tomadas.

Por tanto, la tríada establecería que la *complejidad* del subsistema se reduce a medida que se construye un trabajo colectivo de toma de *decisiones* a las que haya precedido la necesaria especificación del conjunto de *expectativas* planteadas por los diversos actores. De esta manera, descienden los niveles de conflictividad e inseguridad, se afianza el subsistema educativo universitario y se permite la observación de éste frente a sus homólogos hallados en el *entorno* (económico,

político, jurídico, etc) para continuar con su proceso de reproducción y generación de *sentido* al gran sistema social.

Así, la universidad y el subsistema educativo en general responden a un proceso de cambios que está dado no solo por los comportamientos y códigos de actuación de sus actores, sino además por la influencia que los procesos exógenos causan a su interior. De allí que el análisis en torno a las dimensiones específicas de la influencia de ese *entorno* en la reconfiguración de la universidad ecuatoriana sea, en lo que sigue, el espacio de discusión y argumentación de la presente investigación.

CAPITULO SEGUNDO¹⁶

INJERENCIA POLÍTICA, PROCESO DE CAMBIO Y DESCONSTITUCIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANO.

2.1.- La universidad como espacio de poder.

Partiendo de una perspectiva micro, el análisis de la universidad parecería llevarnos inexorablemente a la comprensión de la matriz societal de un pueblo determinado, en una temporalidad específica y bajo condicionamientos establecidos. Por ello, en este espacio se podría visualizar también la carga valórica - en lo cultural y político - que orienta el devenir de las naciones y que deja entrever además su compromiso, bien con la libertad, la democracia y la institucionalidad; bien con conductas de tinte autoritario, irrespetuosas del derecho legítimo del “otro” y contemplativas de prácticas reñidas con la seguridad normativa y el Estado de Derecho.

En este mismo sentido, no se puede dejar de considerar que la universidad constituye un espacio social, un campo de aglutinación y convergencia, en el que las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas, pugnan por la consecución y afianzamiento del poder. Dicha tensión y lucha en el espacio de interacción mencionado se afirma aún más, e incluso se exagera, si se asume al poder no solo desde la perspectiva tradicional del término, sino ampliándolo hacia una acepción difusa, en la que las variables simbólicas

¹⁶ El presente capítulo y el tercero recogen parte de los resultados arrojados por la investigación denominada “De la formulación de propuestas educativas para el mercado a la construcción de espacios de reflexión y criticidad. La crisis de la universidad latinoamericana y sus posibles salidas: El caso ecuatoriano”, realizada por el autor a raíz del otorgamiento de una de las becas para investigadores jóvenes de América Latina y El Caribe conferida por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y la Agencia Sueca Para el Desarrollo Internacional ASDI, dentro del concurso “La educación Superior en América Latina y El Caribe: redefinición de las esferas de lo público y lo privado”. CLACSO- ASDI, Buenos Aires, 2003.

y culturales tienen trascendencia notoria. De allí que la dificultad y complejidad en el análisis de un sistema tan entrampado como el de la educación universitaria se preste para más de una interpretación y para una diversidad de posibles salidas a su empantanamiento.

Como he dicho, la diversidad de aristas de análisis y la variedad de actores e intereses que se encuentran en juego, llevan a calificar a la universidad como una *organización compleja*, (Acosta, 2000: 51, 52) en la que el entramado institucional, generador de reglas de comportamiento y reducción de complejidad – en términos luhmanianos –, crea sentidos de pertenencia y cohesión social que entran en tensión permanente con la actitud y códigos conductuales de los diferentes jugadores. Luego, tenemos una esfera normativa que camina por un andarivel diverso, disperso y diferente, de aquél en el que se mueven los juegos de los actores y estructuras organizativas, concluyendo muchas de las veces en juegos de suma 0 a partir de los que la institucionalidad es dejada de lado, con el consiguiente deterioro del *imaginario* de seguridad jurídica.

En fin, si se considera a la universidad como un sistema de acción colectiva, se puede acotar que en éste existe una *zona estructurada* – la normativa – compuesta por el diseño institucional predeterminado; y, otra, *desestructurada*, en la que los actores permanentemente construyen y modifican sus conductas, códigos de actuación y en sí las reglas de juego (Crozier y Friedberg, 1990). Dicha dualidad, en el marco de la permanente tensión entre lo político y lo económico, y su pugna por generar supremacía en la orientación de la universidad, trae como consecuencia un proceso de readaptación y reacomodo de las instituciones, de su organización, y en sí de los objetivos que

marcan la vida de los centros de educación superior, más allá de diferenciaciones de carácter académico y/o administrativo.

En lo de fondo, la existencia de las zonas ya caracterizadas conlleva atención, por el eventual peligro de colapso en el subsistema, cuando los comportamientos de los actores se encuentran dados sobre niveles extremos de alejamiento respecto a lo establecido por el diseño institucional. En ese caso, y reduciendo de alguna manera el planteamiento expuesto, nos enfrentamos a la tensión entre el *deber ser normativo* y el *ser*, evidenciado en la cotidianeidad de los actores.

2.2.- Movimientos sociales y universidad: el cambio en el modelo universitario.

Es precisamente esa tensión entre las zonas estructuradas y desestructuradas - de la que ya he hablado -, vista en varios episodios históricos, la que ha dado origen al remozamiento de viejos paradigmas anquilosados en la educación universitaria, y que impedían dilucidar la verdadera dimensión de este subsistema social. Por ello, a efectos de contextualizar las ideas reseñadas, y en el afán de ubicar temporalmente las variaciones de mayor trascendencia en la educación superior a nivel de América Latina - con las rupturas y particularidades de cada caso nacional -, a continuación intentaré una ligera esquematización de las principales estrategias colectivas – en términos de Tilly, Tarrow y los accionalistas – encaminadas a generar procesos de *cambio y progreso*, y en las que los estudiantes han tenido un papel determinante.

En primer lugar, menciono los movimientos estudiantiles de Córdoba (1918), pues éstos parecen consolidar la reforma universitaria de inicios del siglo XX, no solo por la

coyuntura en la que se desarrollaron, sino además porque sus principales efectos y connotaciones trascienden del plano académico y pedagógico y se insertan en la discusión político-económica y social del momento (Tünnermann, 1996: 218). En esencia, la protesta argentina se la puede considerar como la expresión del compromiso latinoamericano con la modernidad, la sociedad y la cultura (Rojas Mix, 1998) y se la podría resumir bajo tres ejes fundamentales:

- a) la democratización de la universidad; exteriorizada por los siguientes medios: acceso sin restricciones ni evaluaciones previas, flexibilización de horarios, eliminación del control de asistencia; y, matrícula - colegiatura imputadas al gasto público;
- b) la ampliación de las instancias de decisión universitaria *hacia afuera*, vía autonomía de las universidades respecto a las políticas públicas, y *hacia adentro*, a través de la participación del estudiantado, no solo en el plano de lo académico sino también en el campo de la problemática administrativa, financiera e institucional de las universidades. Dicha pretensión se engarzó con la proposición de un gobierno tripartito en el que convergen estudiantes, profesores y ex alumnos – aunque éstos nunca alcanzan a ocupar las instancias de poder señaladas, cediendo su posición al personal administrativo y de servicios de los centros de formación superior -; y,
- c) mejora en el nivel de la educación – a través de la evaluación periódica de contenidos y de profesores, la redefinición de pedagogías a utilizar, el proceso de selección rigurosa del personal docente, las cátedras optativas, etc. - y afianzamiento de la universidad como un espacio que, más allá de constituirse en transmisor de conocimientos, se defina como un puente entre la criticidad y la

formación de identidades y la problemática cotidiana de los diversos tejidos sociales.

Anticipando que *ex profeso* he dejado para un análisis ulterior las consecuencias de las reformas en la educación superior especificadas, aquí me limitaré a señalar que aquellas - más allá de los aportes generados - constituyeron el anuncio de la posterior crisis de las estructuras sociales manifestadas en determinadas regiones del continente (Tunnermann, 1996: 232), y, al mismo tiempo, sirvieron de escenario anticipatorio a la subsecuentemente reafirmación del Sujeto – Estudiante (Touraine, 1988), su reacomodo dentro de los espacios de injerencia pública y la reconceptualización de los objetivos mismos de la universidad - y del papel de la ciencia *per se* - que se encuentran anclados como principales agendas reivindicativas – en este particular aspecto – en las posteriores movilizaciones parisinas de mayo de 1968.

Las propuestas y demandas sociales de fines de la década de los sesenta, agregadas a aquellas provenientes de la movilización cordobesa y aún a otras producidas desde la reflexión de académicos y teóricos, convergerán finalmente en la Conferencia Mundial de la Educación Superior (1998), organizada a instancia de la UNESCO, y que estará llamada a constituirse en el último de los marcos referenciales desde el que se efectuará la exploración que a este trabajo corresponde. Lo dicho, puede ser resumido con algunas de las líneas directrices abordadas en la Conferencia referida, y que se las puede encasillar de la siguiente forma:

- a) búsqueda de nuevos mecanismos para la elaboración de un conocimiento novedoso, práctico, y que tenga íntima relación con la realidad cultural de cada

pueblo. Para el efecto, el incentivo y apoyo a la investigación científica, en sus diferentes escalas, es un factor preponderante;

- b) empeño en la formación de profesionales altamente calificados y con capacidad de enfrentar un mercado laboral cada vez más competitivo;
- c) establecimiento de canales de enlace entre la comunidad universitaria y la sociedad, de tal forma que exista una reinversión de los recursos asignados por el Estado hacia sectores vulnerables o estratégicos¹⁷; y,
- d) concientización de la necesaria formación ética del alumnado, la que se verá reflejada en la criticidad social de cara a las transformaciones político – económicas de fines del siglo XX.

En síntesis, los tres episodios históricos señalados: la Reforma de Córdoba de 1918, la movilización estudiantil de mayo de 1968 y la Conferencia Mundial de la Educación Superior de 1998, constituyen los referentes alrededor de los que se han desarrollado las principales ideas y propuestas para la universidad durante el siglo que acaba de fenecer¹⁸. De dichos posicionamientos, a los que habría que agregarse aquél de corte economicista sustentado por el Banco Mundial, es que los Estados han tomado las principales ideas rectoras de su normativa interna y de las lógicas que dan sentido a sus sistemas educativos. Por tanto, la traslación a la realidad de los presupuestos ligeramente esbozados es parte ya del juego de actores, instituciones y entramado político y social de cada país, y de cara a cada escenario particular es que el análisis y los resultados variarán indefectiblemente.

¹⁷ Aspecto éste que constituye una reafirmación de lo ya enunciado en las propuestas estudiantiles de Córdoba, a las que se ha hecho referencia.

¹⁸ A los sucesos anotados habría que agregar los movimientos estudiantiles suscitados en México D.F. con motivo de las protestas y posteriores hechos sangrientos vividos en la Plaza de Tlatelolcoc y, en el caso nacional, las disputas y demandas protagonizadas en la Casona Universitaria de la ciudad de Guayaquil.

En el caso ecuatoriano, la asimilación a la vida universitaria de los tres momentos señalados es difícil de establecer, no solo por las diversas coyunturas políticas y sociales vividas, sino además, y fundamentalmente, por la ausencia de un subsistema de educación superior plenamente cohesionado y con lógicas y dinámicas de actuación provistas de niveles aceptables de recursividad.

De hecho, muchas de las reformas cordobesas de inicios del siglo pasado, como la participación estudiantil en la toma de decisiones, aún no se han llegado a cristalizar en nuestras universidades; mientras que, la pertinencia y extensión universitaria, afirmadas en el proceso movilizador señalado y ratificadas en la Conferencia de 1998, son apenas temas discursivos y con poca aplicabilidad en la realidad fáctica. Respecto a lo afirmado, en lo que resta del presente capítulo y en el siguiente, pretendo entregar una justificación y etiología descriptiva y analítica.

2.3.- Las Reformas de Córdoba: sus consecuencias.

Como ya se señaló, la crisis estructural plasmada en las relaciones entre universidad, estado y sociedad civil, parecería ser la principal fuente o *leit motiv* que llevó al cambio plasmado en la Reforma de Córdoba de 1918. Sin embargo, dicha alteración del sistema universitario y de la educación superior en sí misma, no se la puede considerar como una modificación profunda en las estructuras societales y en las interacciones suscitadas entre los actores, sino mas bien como una reconfiguración del modelo institucional, desde lo normativo, que deja sobre el tapete nuevas orientaciones para el desempeño de la vida universitaria. Por tanto, si bien se superan algunas lógicas de actuación, se da nacimiento a otras no menos preocupantes y que darán lugar a un posterior reacomodo

de la educación superior, vivenciado con el surgimiento de las políticas de ajuste estructural, ubicadas en las dos últimas décadas del siglo XX.

Así, si la universidad se hallaba restringida, en cuanto a su acceso, a las élites económicas y a grupos de presión específicos, con la Reforma de Córdoba las puertas de los centros de educación superior se abren de tal forma que aún por sus puertas laterales y de servicio hallamos estudiantes y pseudo-estudiantes que pretenden tergiversar - y de hecho lo logran - la concepción de la democratización de la enseñanza. Sin embargo, para el caso ecuatoriano, la tensión entre igualdad formal e igualdad material¹⁹ (Hayek, 1995) - interpretada desde la eliminación del examen de ingreso - encuentra su punto más álgido recién a mediados del siglo pasado, concluyendo dicha confrontación en favor de la segunda, con no pocas consecuencias para la vida institucional de la universidad y del sistema social, en términos más amplios.

Ejemplifico la argumentación en torno al galopante incremento de la matrícula universitaria citando algunos datos estadísticos a través de los cuales se puede establecer que la relación: *auge - crisis - reforma* (Acosta, 2000) puede ser engarzada, respectivamente, en las primeras cinco décadas del siglo XX, en el debilitamiento de los años sesenta y setenta, y, finalmente, en el colapso del aparato estatal suscitado en las

¹⁹ La pretendida ampliación del acceso a la formación universitaria, sin restricciones ni formalidades previas que cumplir, no es coherente ni siquiera con los tratados e instrumentos jurídicos internacionales en los que los propulsores de esta tesis sustentan su posición. Se ratifica lo dicho en función de que los propios diseños normativos invocados establecen la necesaria discriminación es base a parámetros susceptibles de medición específica. Así, el párrafo décimo del Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala: "Toda persona tiene derecho a la educación.". " (...) El acceso a los estudios superiores será igual para todos **en función de los méritos respectivos**". En el mismo sentido ubicamos el Art. IV de la Convención para la Lucha contra la Discriminación en el Dominio de la Educación (1960), el cual establece: "Los estados signatarios se comprometen a volver accesible a todos, en plena igualdad, **en base a la capacidad de cada uno**, la educación superior". Concluyo con la cita hallada en el Art. 13 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo tenor literal expresa: "La educación superior debe volverse accesible a todos en plena igualdad, **en base a las capacidades de cada uno**, por todos los medios apropiados y, en particular, por la instauración de la gratuidad". Las negrillas son mías.

décadas de los ochenta y noventa. Así, entre los años cincuenta y ochenta la matrícula universitaria en América Latina se expande de 270 mil a 7 millones; vale decir, de menos del 2% en la mitad del siglo a 18% (Schartzman, 1996: 59) en la denominada “década perdida”, cerrando en 8 millones de estudiantes para fines de los noventa²⁰

Sin embargo, y a pesar de haberse reseñado los efectos producidos por la expansión de la matrícula en la universidad latinoamericana, cabe acotar que existen otros factores periféricos o externos al sistema educativo superior que abonan a dicho desenlace. Aquellas variables, de carácter estructural, guardan relación tanto con el aumento demográfico presente en la región hacia los años sesenta y setenta, como con el proceso de urbanización y acrecentamiento de los polos citadinos de desarrollo. A lo dicho habría que agregar la formación y aglutinación de las clases medias y la mayor participación e injerencia de las mujeres²¹ como fuerza de trabajo, y a la vez, como actoras trascendentes en el proceso de formación académica (Schwartzman, 1996: 60).

Correlativamente, la expansión de la oferta laboral²² en campos para los que se requieren mayores niveles de especialización profesional, el decrecimiento de la demanda hacia el trabajo manual y los continuos programas de adiestramiento y formación secundaria para adultos, constituyen también factores definitorios de la ampliación de la matrícula universitaria y de la generación de vínculos e interrelaciones entre las variables: *ingreso - profesión - educación familiar - oportunidades*

²⁰ Información tomada del documento “Políticas para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. Publicación de UNESCO. París, 1995. Pp. 16-17.

²¹ Nótese que esta es la etapa histórica en la que se perfilan los primeros movimientos feministas articulados a un proyecto emancipador y vivenciado en la inserción de las mujeres en espacios públicos de politización y búsqueda de espacios de poder. Para el efecto, la Universidad y la Academia constituían los escenarios propicios y con mayor poder de convocatoria.

²² En este sentido, si el mundo afrontaba en aquél momento la supremacía del modelo de producción fordista, igual situación parece suscitarse con la generación de profesionales desde las universidades, en las que la formación en masa parece ser la vía de legitimación de los centros de educación universitaria frente al estado y la sociedad.

educacionales para los hijos. Por tanto, el fenómeno analizado debe ser visto tanto desde lo micro como también a partir de un enfoque más amplio y omnicompreensivo de la realidad latinoamericana.

Retomando el análisis de las consecuencias ocurridas por la distorsionada aplicación de las Reformas Cordobesas en el Ecuador de la década de los sesenta²³, señalo que la apertura del gobierno interno de la universidad, y de sus decisiones, hacia actores de trascendencia en el desempeño del *alma mater*, genera otro efecto perverso en la educación superior de este país: el surgimiento de una pseudo dirigencia estudiantil²⁴ que pulula, drena y absorbe recursos del Estado en favor de intereses corporativos y partidistas, abanderados por una supuesta lucha en la que el rigor académico, la calidad de la enseñanza, el incentivo a la investigación y la extensión universitaria, son precisamente los ejes que menor trascendencia e interés suscitan²⁵. Luego, las facultades y escuelas, así como la infraestructura en sí de las ciudadelas universitarias, se

²³ La aseveración planteada se la efectúa considerando que, si bien los principios liberales que alentaron a la Reforma en cuestión buscaban ampliar los espacios de injerencia universitaria, aquello no implicaba un descenso en los niveles de calidad y eficiencia del subsistema en mención. En el caso ecuatoriano, a diferencia de lo ocurrido en México, Chile o Argentina, la dilatación del ámbito de injerencia del sistema universitario llevó implícito el debilitamiento de la estructura académica, de la gestión administrativa y, en sí, de los rendimientos de la educación superior, medidos a partir de la eficiencia de los profesionales entregados a la sociedad, de la presencia investigativa y, por último, de la extensión universitaria en los demás sectores sociales.

²⁴ Acompañando a la masificación de la universidad se presenta el surgimiento de pequeños grupos de dirigentes estudiantiles caracterizados tanto por su ausencia de compromiso en cuanto al crecimiento y formación académica como también por su visión de la universidad como espacio de aseguramiento de clientelas políticas. Lo primero se halla marcado por una permanencia en calidad de “estudiantes” que supera los tiempos razonables (v.g. en carreras de cuatro años de duración estos dirigentes se encapsulan por espacios de siete u ocho años) y, lo segundo, que tiene que ver con lo anterior en cuanto se concibe a la universidad como generadora de dinámicas diversas a las naturalmente concebidas para esta institución, se demuestra en la adaptación de los centros de educación superior a las lógicas proselitistas y de aglutinación de adeptos propias de las agrupaciones partidistas de la época.

²⁵ En esta parte del análisis, y mientras no me refiero específicamente a la universidad privada, las argumentaciones esbozadas deben ser entendidas dentro del ámbito de los centros de educación superior de carácter público.

convierten en células, los dirigentes en comandos y la población estudiantil en militancia activa²⁶.

En cuanto a la calificación e idoneidad del personal docente, las variaciones suscitadas en esta esfera de la educación superior parecen seguir la misma lógica de la democratización - ¿o pseudo democratización? - aparecida entre los estudiantes. Si hasta antes del surgimiento de la Reforma Cordobesa la categoría o *status* de profesor universitario estaba dada por una meritocracia infranqueable a la cual era imposible cuestionar, con el indiscriminado aumento de la población estudiantil la nómina de docentes también se ensancha en términos cuantitativamente importantes. Sin embargo, el proceso de decantamiento del claustro de profesores ya no pasa por la calidad y capacidad de gestión de aquellos, sino mas bien por su adscripción partidista, el corporativismo y la clientela²⁷.

Finalmente, la ansiada autonomía universitaria degeneró en una suerte de *impunidad universitaria*, bajo la cual la conquista referida, plausible y fundamental para el desempeño institucional de la universidad, fue trastocada y vista como una fuente inagotable de recursos, derechos, prebendas y demás, pero a la vez como una justificación para evitar y eludir la necesaria acción de control, fiscalización y rendición de cuentas de la universidad hacia el Estado y, fundamentalmente, hacia la población en

²⁶ Lo dicho se corrobora con el resultado de entrevistas en profundidad realizadas a varios ex dirigentes estudiantiles de la época, quienes solicitaron que no se revelen sus identidades. Por tanto, y de acuerdo a un principio de ética investigativa, me allano a sus peticiones.

²⁷ El desentrañar los posicionamientos políticos de los docentes incorporados al claustro en esa época (décadas de los sesenta y setenta) – y que aún forman parte de las nóminas de profesores, en su gran mayoría - resulta una tarea ardua, en virtud de la resistencia que presentan cuando se les solicita pronunciarse al respecto. Por tanto, las aseveraciones efectuadas se las patentiza a partir de los resultados de encuestas realizadas a quienes, para la época en mención, ostentaban la calidad de estudiantes universitarios. En este sentido, cuando se les pregunta a qué posición ideológica pertenecían los docentes, siendo 1 extrema izquierda y 10 extrema derecha, los resultados son los siguientes: 1: 28%; 2: 20%, 3: 17%, 4: 10%, 5: 9%, 6: 5%, 7: 3%, 8: 2%, 9: 1%, 10 -, Desconoce: 5%. Por las limitaciones de la investigación, el universo seleccionado fue de cincuenta encuestados.

general. Luego, la ausencia de incentivos - positivos y/o negativos - desde los aparatos gubernamentales y la presencia de un Estado benévolo y excesivamente permisivo al momento de asignar recursos públicos, degenerarán en el traslado de este patrimonio hacia un agujero negro y oscuro, impenetrable e inalienable, ejemplificador del debilitamiento paulatino de la legitimidad de los centros de educación universitaria.

Lo dicho no pretende ofrecer una visión reduccionista de la educación superior en el Ecuador, pues más allá del fenómeno de la masificación de la matrícula universitaria se presentaron otros hechos colaterales que ya han sido citados - como la ausencia de procesos de selección de docentes y personal administrativo, el descenso en los niveles académicos de la enseñanza, el aprisionamiento de los centros de educación entre las redes de la política partidista, etc. - y que en conjunto dan lugar al proceso de auge, crisis y ajuste que también se ha planteado con anterioridad. Me he referido particularmente al aumento en los niveles del estudiantado pues de allí parecerían derivarse el resto de *males* que aquejaron y aún dejan ver sus estragos en la universidad ecuatoriana, y fundamentalmente en la de carácter público.

En otra perspectiva, las distintas facetas afrontadas por la universidad latinoamericana pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: a) desarrollista (60's) - aunque en el Ecuador se agota en la década anterior -, caracterizada por la generación de conocimientos para la obtención y delineamiento de información en pro de la expansión productiva de nuestros pueblos; b) de la Teoría de la Dependencia (70's), en la que el modelo de producción *hacia adentro* (ISI's) y la doctrina de la CEPAL se imponen²⁸; c)

²⁸ A pesar de que la distinción entre las facetas desarrollista y de la Teoría de la Dependencia pueden ser, bajo determinadas concepciones, difícilmente establecidas, en el presente trabajo sigo la clasificación de, García Guadilla, Carmen. Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina. Caracas. Nueva Sociedad, 1996: 13

de la decadencia (80`s), descrita a partir de la atomización de la investigación científica y el énfasis otorgado al método comparativo, y donde la “crisis” es la categoría de análisis a la que se recurre persistentemente (García, 1996: 13); y, d) de la era globalizadora (90`s), en la que actores sociales y económicos vuelcan su atención hacia la universidad en búsqueda de mayor producción y distribución focalizada de conocimientos.

2.4.- El surgimiento de la universidad privada y la reducción de complejidad del subsistema de la educación superior.

Abordo en primera instancia el segundo de los temas delineados en el subtítulo que da nacimiento al presente acápite, en virtud de que a partir de allí se puede entender la incidencia del surgimiento de la universidad privada en el subsistema de educación ecuatoriano. Para el efecto, recorro también a una ligera explicación del porqué, a pesar de los reparos que se han formulado a la estructura citada, los centros de educación superior y el subsistema en sí no demuestran una alteración significativa en sus dinámicas y procesos cambio y progreso.

Parto de la argumentación de que el proceso de constitución del subsistema de educación superior ecuatoriano, nacido de la articulación de *comunicaciones* que le otorgan *sentido*, observa un primer momento en la universidad establecida hasta la década del cincuenta. Allí, se podía observar aún una cierta coherencia entre las búsquedas y dinámicas de los actores, los rendimientos institucionales y los *outputs* generados hacia el sistema social – a través de comunicaciones -.

Luego, para las décadas de los sesenta y setenta, principalmente por la aprehensión en el subsistema universitario de las reformas tendientes a la eliminación del examen de ingreso, el asentamiento de los partidos políticos en los entramados institucionales y la cada vez menos transparente selección del personal docente y administrativo; la estructura en mención genera un proceso de cambio y reordenamiento en el que las dinámicas – e inclusive los códigos binarios autopoieticamente elaborados – y gestión de los actores dan paso a un proceso de construcción de *códigos de comportamiento subterráneos*; vale decir, de conductas apartadas del diseño normativo establecido por parte del subsistema jurídico.

Se acude en esta fase, entonces, a la constatación de uno de los fenómenos que marcará la vida institucional del subsistema de educación superior hasta la presente fecha – aunque con algunos matices – y que radica, en primer término, en la existencia de una estructura medianamente definida, con un código de decantamiento propio (código binario) y con lógicas de actuación preestablecidas a partir de las que el orden y progreso se encuentra afianzados. Así, la generación de dinámicas desde el subsistema de la educación superior se mantiene independiente del *entorno* (sistema cerrado) y a la vez se deja abierta la posibilidad de que éste reciba las comunicaciones (contingentes) provenientes del resto de subsistemas sociales (sistema abierto).

Hasta allí parecería no existir mas que una perfecta armonización sistémica de la educación superior nacional al sistema social en el que se desenvuelve y a las diversas comunicaciones que se encargará de generar. Sin embargo, y como se ha evidenciado, el comportamiento de los actores, la orientación organizativa de las instituciones y, en sí, las negociaciones y acuerdos establecidos, no son precisamente enmarcados dentro de

los lineamientos (comunicaciones) que el subsistema de educación superior encuentra como válidos para otorgar *sentido* a su proceso de autoobservación y autoreproducción.

Ante dicho escenario, el colapso y agotamiento del subsistema – la *saturación sistémica* por ausencia de mecanismos de reducción de contingencia, en términos luhmanianos – parecería el desenlace fatal ante el que la universidad – en términos generales – enfrentaría un proceso degenerativo y de variación en cuanto a las orientaciones asumidas frente al sistema social. En dicha perspectiva, la masificación del alumnado, la presencia de pugnas partidistas intestinas, la deficiente selección docente y los magros resultados de la gestión administrativa sería aspectos que, frente a los requerimientos hacia la universidad provenientes del resto de subsistemas, darían paso a la pérdida de referentes propios por parte de la estructura social mencionada.

Sin embargo, el escenario descrito y que se caracteriza por la presencia de *comunicaciones dañosas* (aquellas provenientes de los diversos actores insertos en el subsistema y que no guardan relación con la estructuración del mismo), paradójicamente, no causa el colapso del subsistema en virtud de que al interior del mismo se genera un proceso de negación de su propia actividad; vale decir, un “punto ciego” por el que las dinámicas de actuación de los actores constituidos alrededor del subsistema de educación superior son diametralmente opuestas a aquellas generadas desde su propia *autopoiesis*.

Así, se puede hablar entonces de una dialéctica implícita y negativa por la que, si de un lado van las normas legales, los reglamentos y demás disposiciones normativas – vía Congreso Nacional y/o Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) -, por

otro lado, diametralmente opuesto, se encuentran las negociaciones y acuerdos entre los actores. De esta manera, la “ceguera” propiciada en lo referente al real funcionamiento del subsistema es, precisamente, lo que impide su modificación.

Más aún, bajo esta perspectiva, si se intentara la supresión de los *códigos de conducta subterráneos* y se tendiera hacia el cumplimiento del *sentido* que orienta a la estructura en mención, la ausencia de capacidad de procesamiento de conflictividad por parte del subsistema realmente constituido provocaría, en ese caso sí, el colapso y saturación del mismo. En definitiva, la presencia de un divorcio evidente entre lo que prescribe la norma y lo que efectivamente realizan los actores es el punto nodal que, a la par que describe el desempeño de la educación superior ecuatoriana, explica su vigencia y funcionamiento como estructura.

Finalmente, el *doble código de generación de sentido* presentado no es una exclusiva del subsistema de educación superior, sino que, por el contrario, parecería ser el reflejo de la forma de operar de los subsistemas sociales en general; anclados a una cómoda posición en la que la “ceguera” implícitamente aceptada impide ver la construcción de juegos y acuerdos en los que el doble proceso de comportamientos – uno el legítimo y otro el realizado en la cotidianeidad – es el que da vida y permite el funcionamiento de nuestra sociedad. Difícil aceptarlo pero la evidencia empírica - no estadística ni cuantitativa – vista desde el quehacer diario del país estaría abonando en torno a lo señalado.

Con lo expuesto, y una vez que se ha delineado tanto la realidad nacional en el tema en cuestión, así como los mecanismos de operación del subsistema de educación superior,

y previo a considerar tanto el proceso de retirada de la matriz estado céntrica (Cavarozzi, 1993) como el surgimiento de la corriente de ajuste estructural - con la consiguiente vocación neoliberal que se impregna a las políticas mundiales -, es crucial el detenerse brevemente en el análisis de los efectos que conlleva el apareamiento de la universidad privada en el escenario estudiado. Su injerencia y las derivaciones que ella produce, a partir de la reducción de complejidad en la estructura educativa universitaria, van más allá de dicha *aclimatación sistémica*, y se visibilizan en la oxigenación de las demandas y requerimientos de los estudiantes y del mercado laboral.

De esta manera, y como se ha mencionado, cuando a los centros universitarios financiados con fondos públicos se trasladan las huestes del partido y la militancia, cuando se deja de lado la formación académica argumentando la necesidad de priorizar otro tipo de “valores” de mayor trascendencia; la necesidad de ampliar los espacios de gestión de la universidad hacia el financiamiento y administración del sector privado se vuelve necesaria. De allí que el surgimiento de este tipo de instituciones, aunque sin el apogeo suscitado a partir del último cuarto del siglo XX, constituya la vía a través de la que, para la época, se canalizan intereses, preferencias y oportunidades requeridas por un sector poblacional²⁹ que había sido literalmente marginado de la intervención activa en la universidad pública.

De hecho, la creación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1946)³⁰ y de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (1962), vienen a constituirse en espacios

²⁹ En el caso del Ecuador, el nacimiento de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador así como de otras instituciones de educación superior, responde a coyunturas políticas en las que la agitación, el caos y la incertidumbre reinante en la universidad pública dieron paso a la presentación de nuevas ofertas académicas al estudiantado.

³⁰ A diferencia del caso nacional, en el Perú la universidad privada sienta sus bases de operación con anterioridad, por lo que los procesos sucedidos a posteriori se encuentran matizados por esta referencia específica. De hecho, la Pontificia Universidad Católica de ese país es fundada a principios del siglo pasado, puntualmente en el año 1917.

académicos en los que, además de generarse una orientación más institucionalizada, se evacuan de mejor forma los altos niveles de incertidumbre que las pugnas políticas habían creado en la educación superior pública. Lo dicho, sumado a la mayor pluralidad de posiciones políticas que se evidenció, da lugar no solo a la producción de profesionales de alto nivel, sino también a que el proceso de pérdida de legitimidad de la universidad ante la sociedad empiece a reorientarse, aunque sin llegar a niveles óptimos de aceptación e influencia en las decisiones públicas más trascendentes.

Abonando a lo citado, y si bien es cierto los niveles de matrícula en los dos centros de educación superior citados – y que se encuentran ubicados en los dos polos de desarrollo nacional, como es Quito y Guayaquil – no son de la magnitud de aquellos evidenciados en las universidades públicas, al menos desde allí se aporta a la generación de otras opciones de estudios de tercer nivel, reduciendo, en alguna medida, las crecientes demandas dirigidas desde las clases medias ecuatorianas y generando, como ya se mencionó, un proceso de decantación del alumnado – vía examen de ingreso – que repercutirá, posteriormente, en los índices de inserción laboral de los graduados³¹.

Por otro lado, la creación de la universidad privada nacional conlleva un espacio de desfogue de la confrontación política suscitada en los predios universitarios públicos. De hecho, el establecimiento de espacios de generación de posiciones ideológicas de diverso corte a las mantenidas en los centros de estudios públicos permite una reducción de conflictividad específica, la que abona a favor no solo de los actores sino también, y

³¹ De hecho, a partir de la consolidación de las universidades mencionadas, el mercado laboral, especialmente en el sector privado, empieza a ser copado por sus graduados. De muestreos tomados, cerca del 70% de las nóminas de empleados y funcionarios pertenecientes a la empresa privada se nutren, hasta los ochentas e inicios de los noventas, de profesionales formados tanto en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador como en la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

década de los ochenta y noventa, por un conjunto de universidades privadas³² que entrarán a cubrir esos espacios, aunque con menores niveles de calidad y eficiencia en la gestión universitaria³³.

De esta manera, las racionalidades que orientan al subsistema de educación superior se remodelan y alteran sus significados, dando paso a una visión mercantilista de la educación a partir de la que el costo/beneficio de educar es el referente básico tanto para la gestión de los actores como para el diseño de los acuerdos y negociaciones establecidos, por supuesto, a espaldas de lo prescrito a nivel parlamentario como en la esfera de las decisiones administrativas emanadas de la agencia pública destinada al control y vigilancia del subsistema.

³² Me refiero al apareamiento de centros de educación superior tales como la Universidad Tecnológica Equinoccial, la Universidad Internacional del Ecuador, la Universidad de Las Américas, la Universidad Politécnica Salesiana, entre otras.

³³ No obstante lo señalado, es preciso anotar que para la época en cuestión han surgido ya instituciones académicas de carácter público con altos niveles de calidad. Por citar solo algunas de ellas, me referiré a la Escuela Politécnica Nacional (EPN) y sus similares del Litoral (ESPOL) y del Chimborazo (ESPOCH)

CAPÍTULO TERCERO

LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ESFERAS DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO ECUATORIANO.

Como se ha expresado brevemente, el auge del estado de bienestar – que en el caso del Ecuador parece no haberse consolidado ni aún en las épocas del llamado *boom* petrolero – y su benevolencia al inyectar recursos de todo orden a vastos sectores de la sociedad y de la economía, llega a su colapso con la denominada “crisis de la deuda”³⁴, lo que se materializa en el ámbito de la educación, y específicamente en la de tercer nivel, a través de la progresiva disminución de aportes fiscales a las arcas universitarias, con los concomitantes resultados que de allí se derivan: restricciones a la inversión en investigación, austeridad en el manejo de la política salarial de docentes y personal administrativo, deterioro de la infraestructura de los centros de educación superior, etc.

Desde una perspectiva macro, lo que se escenifica con la injerencia del proceso de ajuste neoliberal es una nueva crisis en la estructura de las relaciones entre estado, sociedad y universidad (Brunner, 1994), la que, aunada a las políticas de modernización y de liberalización de las redes de control, genera una reforma de los linderos entre las esferas de lo público y lo privado. De hecho, se verifica un fenómeno de rearticulación de las lógicas de comportamiento por medio del que la formación académica pasa del

³⁴ El fenómeno mencionado se caracteriza por la escalada en las tasas de interés, el descenso del precio de los productos primarios y el debilitamiento de la inversión productiva. Como consecuencia del cuadro esquematizado, hallamos un desolador panorama de fuga de capitales, devaluación e inflación. Surge entonces el programa de ajuste de “primera generación”, que se orienta hacia la limitación en la inversión pública, el racionamiento del empleo burocrático, la austeridad en el gasto social; y, la redefinición de las políticas aduaneras y arancelarias de los estados en búsqueda de una apertura comercial y del flujo de bienes y servicios.

conocimiento humanístico y filosófico a la transmisión de un saber puramente tecnocrático y específico, con todas las connotaciones que ello acarrea sobre la elaboración de la criticidad y la progresiva construcción y re-construcción cultural de los pueblos³⁵.

Luego, las dinámicas de acción orientadas hacia el mercado producen efectos visibles en las universidades y en sus interacciones, siendo dichas evidencias materializables en los siguientes aspectos: a) restricción al ingreso de estudiantes en la universidad pública; b) reducción de las asignaciones presupuestarias a este sector; c) cobro de derechos de matrícula en instituciones educativas del estado; d) apertura a la competencia entre universidades públicas y privadas con miras a la captación de recursos del fisco; e) inserción de las lógicas del mercado y de la ley de la oferta y la demanda como catalizadores y reguladores del sistema educativo; f) sometimiento de la educación a las pautas empresariales y a la relación costo/beneficio como eje de actuación; y, g) mecanismos de evaluación universitaria centrados en la producción final generada (estudiante – producto)³⁶.

Contraponiendo escenarios, se pueden plantear dos momentos definitivos en la orientación de la educación superior de América Latina – a pesar de la existencia de opiniones diversas, como la de Carmen García Guadilla, citada con anterioridad –; el primero, caracterizado por la búsqueda de la profesionalización de los educandos, el incentivo a la investigación científica – y la criticidad que ella lleva envuelta – y la

³⁵ Lo dicho se verifica a pesar de que en la década de los ochenta las organizaciones del sector público no estatal inician una política de inyección de recursos económicos y humanos para el incentivo de la investigación y el desarrollo en áreas específicas.

³⁶ Es a partir de la etapa histórica a la que me he referido que los cuestionamientos y preguntas de carácter cuantitativo se empiezan a formular a efectos de evaluar la eficiencia de la Universidad (Lesourne, 1993)

extensión universitaria, entendida como el proceso a través del que la comunidad universitaria se constituye en la correa de transmisión entre dicha institucionalidad y la variedad del tejido social, alcanzando de esta forma su legitimidad. En esta etapa, en la que los objetivos planteados se conciben dentro de una formación holística, corresponde a los primeros años *a posteriori* de la Reforma de Córdoba de 1918, aunque en el caso del Ecuador las características citadas sean poco evidenciables, tal cual se fundamentará.

Así, para el caso nacional, la etapa señalada encuentra su punto de quiebre al final de la década de los años cincuenta, avizorándose un interín entre aquella y la que será posteriormente descrita, que se lo podría ubicar en las décadas de los sesenta y setenta, y que se halla marcada por los fenómenos de deterioro de la calidad de la enseñanza universitaria ya descritos. De hecho, y contradictoriamente, la llegada tardía de las Reformas de Córdoba al Ecuador marcan un espacio de latencia, en el que la incipiente Academia nacional termina por desarticularse y generar un vaciamiento de la concepción de la educación superior nacional.

El segundo de los momentos acotados parte de la adopción de los ajustes al modelo de producción fordista y del desmoronamiento del Estado de Bienestar, y se caracteriza por una redefinición de los ámbitos y objetivos de la Universidad. Si las lógicas del mercado y su sentido economicista y econométrico son los que orientan la articulación de las diferentes estructuras sociales, la educación no deja de verse sometida a dichas dinámicas, por lo que se concibe a aquélla como un *servicio*, al estudiante como el

producto final del proceso de transferencia de conocimientos y a la calidad³⁷, la eficiencia y la adaptación al mercado laboral, como los ejes de gestión universitaria.

De este modo, si hasta mediados del siglo XX se formaban profesionales calificados, con vocación de servicio a la comunidad y generadores de espacios de interacción entre el progreso técnico y el progreso cultural³⁸; para finales de la centuria pasada la actividad de las universidades se halla centrada en la entrega al mercado de los productos - léase estudiantes - que éste requiere, con las especificaciones, características y limitaciones que se determinan de acuerdo a las lógicas impuestas. Concomitantemente, si la orientación se halla dada hacia la vigencia del racionalismo instrumental como eje que proporcione sentido a la actividad universitaria, la ecuación costo / beneficio marca la conducta de los diferentes actores inmersos en dicho escenario³⁹

Lo planteado - dentro del sector específico de las ciencias sociales y humanísticas - se demuestra con la asimétrica relación existente entre carreras relacionadas con las ciencias sociales y las humanidades y la producción académica surgida desde estos campos del saber. Si por un lado se observan cuatrocientos ochenta y ocho (488) ofertas

³⁷ Para los fines establecidos, se entiende a la calidad como el principio de acción hacia la congruencia entre una oferta y una demanda percibida. Una descripción más amplia en torno a los procesos de evaluación de la calidad de la universidad y del sistema de educación superior en general, se la puede hallar en, Reyes, Alejandro. *Técnicas y Modelos de Calidad en el Salón de Clases*. Editorial Trillas S.A. México, 1998

³⁸ Cada cultura mantiene un conjunto de compromisos que definen su pegamento social. Dichos compromisos guardan relación directa con la identidad y el estilo, es decir con la confrontación invisible entre la ética y la estética de las costumbres (Rojas Mix, 1998)

³⁹ De hecho, y restringiéndome al caso del Ecuador, las carreras, áreas, departamentos y facultades (en las universidades que mantienen este diseño administrativo) de ciencias sociales son las que predominan en cuanto a número. Dicho fenómeno, que podría parecer asintomático por la pérdida de "actualidad" de este segmento del conocimiento, tiene su explicación precisamente en la lógica económica ya asumida. Así, en la formación de profesionales del derecho, de la educación, o de otras líneas afines, la inversión que se eroga es bastante menor que la causada en la formación en ciencias, por citar un ejemplo. De esta forma, focalizar la formación en carreras de "tiza y papel" aliviana los costos y produce mayores réditos. Parecería que hablamos de la estrategia utilizada en el manejo empresarial, sin embargo, nos referimos a las lógicas de actuación en que se desarrolla la universidad ecuatoriana.

académicas de este orden (Anexo No 2), por otro, se puede palpar la incipiente Academia que se ha podido crear alrededor de dichas ciencias. La comprobación de lo últimamente acotado parecería que no se esclarece con la recurrencia a una investigación de carácter cuantitativo sino mas bien con lo que se percibe a partir de la observación participante suscitada a partir de las dinámicas de intelectuales y académicos del área⁴⁰.

Con lo indicado en el párrafo que antecede podría argumentarse que, si bien existe una formación prolífera en áreas relacionadas con las ciencias sociales y las humanidades, dicha propuesta educativa no se encuentra orientada hacia la criticidad y la formación del pensamiento, sino mas bien hacia la satisfacción, exclusiva y sin más parámetros, de las necesidades esenciales del mercado laboral⁴¹. Lo acotado creo que denota una instrumentalización desmedida de la educación superior hacia requerimientos que no son precisamente los que otorgarían *sentido* al subsistema de educación superior⁴².

Sintetizando, ante la reducción de recursos públicos para la universidad, dicha variación en el escenario empuja, ineludiblemente, a que los centros de educación superior generen mayores vínculos y relaciones con el sector productivo, con la empresa y, en general, con la inversión privada. De allí que los estratos defensivos de la autonomía de la universidad empiecen a desaparecer, sus tradiciones académicas disminuyan

⁴⁰ En este aspecto, más allá de dos o tres instituciones de educación superior específicas, no se ha podido hallar, a nivel de la ciudad de Quito D.M. otros espacios de generación de debate y discusión académica en ciencias sociales.

⁴¹ Lo dicho no debe ser entendido solamente en el aspecto referido a la inserción laboral sino también en cuanto guarda relación con el costo/beneficio que suscita a los administradores de los centros de educación superior el mantener carreras y ofertas académicas que impliquen menos generación de egresos. Bajo dicha lógica, las ciencias sociales y las humanidades son el espacio perfecto para propiciar ingresos consistentes y egresos mínimos.

⁴² Insisto en el hecho de que la intencionalidad no se dirige hacia negar la incidencia de la competitividad laboral y demás comunicaciones del entorno en el subsistema de educación superior, lo que se cuestiona es que se pretenda desarticular por completo a esta estructura sobre la base de una aprehensión desmedida de *comunicaciones* halladas, sobre todo, en los subsistemas económico y político.

ostensiblemente y, finalmente, las lógicas de gestión y operación se encapsulen en criterios de rentabilidad y eficiencia.

En sí, la obsesión por correlacionar planes de estudio con demandas del mercado condena al alejamiento de la politización y la noción de lo público desde la universidad, y posibilita, además, el anclaje de ésta en las dinámicas de la esfera privada, en la subordinación a la razón orientada hacia los fines y en la consecución de mejores plazas de trabajo, en términos de remuneración, como el indicador por excelencia de la calidad y efectividad de la gestión universitaria.

3.1.- Diseño institucional, *códigos de comportamiento subterráneo* y espacios de poder en disputa: la universidad ecuatoriana como caso atípico.

Con el enunciado otorgado al presente acápite pretendo demostrar a lo largo de las siguientes líneas tres aspectos que considero fundamentales en las dinámicas de actuación y en las lógicas que producen *sentido* a la educación superior ecuatoriana. Por un lado, la filigrana jurídico–normativa sobre la que se encuentra envuelto el sistema universitario nacional, y que se la vivencia en una dualidad de comportamientos: unos, los expuestos en el plano legal; otros, opuestos y diversos, los evidenciados en la cotidianeidad de la vida organizacional de las instituciones de educación superior. Por otro lado, evidencio los mecanismos a través de los que los diferentes actores políticos encuentran en la universidad uno de los *campus* de mayor capacidad de injerencia en el ejercicio del poder político; y, por tanto, susceptible de disputa por su control y manejo.

Para concluir, esbozo algunas ideas en torno a la difícil situación que afronta la universidad ecuatoriana, fundamentalmente la pública, y que tiene que ver tanto con el espasmo que sobre ella ha causado la injerencia política acaecida durante buena parte del siglo XX – sobre todo en las décadas del sesenta y setenta -, como también con la puesta en marcha de los poco eficaces programas de ajuste en la asignación de recursos del presupuesto nacional hacia este sector. Transversalmente, pretendo entregar una ligera panorámica analítica que denote porqué, *en el caso ecuatoriano, no se puede hablar ni de un proceso de retirada y quiebre del estado keynesiano de bienestar, ni tampoco de la injerencia palpable de las políticas de ajuste estructural.*

Así, dejo en claro que el análisis del caso ecuatoriano es paradigmático y asintomático respecto a la realidad de otros países de la región, no solo por las aseveraciones antes planteadas, sino además porque el doble juego de comportamientos que se visualiza entre lo que prescribe el diseño normativo institucional universitario y lo que las lógicas que dinamizan los juegos de los actores en escena efectivamente plasman en los hechos concretos es el *modus vivendi* o *modus operandi* incrustado hasta en los más mínimos resquicios del sistema universitario. Como cité al inicio del presente trabajo, este *divortium* entre ley positiva y *códigos de comportamientos subterráneos*⁴³ parece trasladarse sin mayor dificultad a otros espacios del tejido social ecuatoriano, por lo que el diagnóstico presentado bien puede ser comprensible desde perspectivas más amplias de análisis.

⁴³ Si de definir los llamados códigos de comportamiento subterráneo se trata, se podría decir que son aquellas conductas que, apartadas de la discursividad plasmada en el diseño normativo, son las que efectivamente permiten que los distintos subsistemas sociales (político, educativo, etc.) se movilicen, generen sentido y entreguen comunicaciones hacia afuera – el entorno – y hacia adentro – su propia estructura autopoietica -.

Para retomar la secuencia descriptiva antes planteada, partiré de la indagación en torno a la realidad normativa ecuatoriana y las ventajas, falencias y conclusiones que se pueden apreciar del análisis efectuado en ese ámbito de estudio. De antemano señalo que el diseño jurídico ecuatoriano, en el tema que nos ocupa, recoge en buena medida las principales recomendaciones efectuadas en torno al tratamiento de la educación superior propuestas tanto por la UNESCO como también, aunque en menor medida, por el Banco Mundial. Así, el *collage* resultante no solo se describe como interesante, sino que se lo puede calificar, inclusive, como de avanzada y progresista; acorde a los perfiles hacia los que se pretende orientar a la universidad latinoamericana y mundial.

3.1.1.- Lo normativo. El divorcio entre planificación y evaluación en la educación universitaria ecuatoriana.

Descendiendo en el análisis, se debe señalar que la Ley de Educación Superior (R.O. No 77 de 15 de mayo de 2000) vigente en el Ecuador plantea entre sus objetivos fundamentales la consecución de la verdad (?), el desarrollo cultural de los pueblos y la búsqueda de ciencia y tecnología; declarando a renglón seguido que los medios a ser utilizados en tal misión serán la docencia, la investigación y el acrecentamiento de los vínculos de la universidad con la comunidad. Dicha descripción, en síntesis, corresponde a los postulados fundamentales generados en la Reforma Cordobesa⁴⁴, ampliados con los matices referidos a la extensión universitaria – de ciudadanía y democratización - de la revuelta de París de mayo de 1968 y confirmados por la Conferencia Mundial de la Educación Superior, celebrada en la ciudad antes citada en el año 1998.

⁴⁴ Dentro de esta línea de reflexión, el cuerpo normativo invocado asume a la universidad como una comunidad de interacción entre sus diversos actores y organizaciones, lo cual guarda relación con la visión amplia otorgada a los centros de educación superior en las movilizaciones de Córdoba.

De otro lado, tanto la manifestación legal que observa a la universidad como respuesta a los “ (...) requerimientos de desarrollo del país”⁴⁵ - en armonía con los cambios sociales y tecnológicos avizorados -, como la declaración referida a la necesaria autogestión y autofinanciamiento de los centros de educación superior, nos dan una clara muestra de la *aclimatación* suscitada en el sistema educativo superior a la reformulación del Estado, la matriz societal y la inserción de asociaciones intermedias; todo lo cual se halla plasmado en el diseño mismo de la institucionalidad atribuida a la universidad ecuatoriana.

De esta forma, si bien se visualiza la influencia de las posiciones humanísticas - a partir del pensamiento de la UNESCO fundamentalmente - en el cuerpo normativo nacional, no hay que dejar de considerar que en el último de los párrafos reseñados se nota también la injerencia de algunas de las orientaciones economicistas esgrimidas por los organismos multilaterales de crédito – Banco Mundial y/o Banco Interamericano de Desarrollo - en torno al tema. Hállase ahí uno de los dos argumentos que permiten aseverar que la Ley de Educación Superior del Ecuador constituye un *collage* entre las dos posiciones acotadas. El otro, y que se verifica más claramente aún, se lo encuentra en el énfasis, y divorcio al mismo tiempo, otorgado a lo *cualitativo* de la planificación frente a lo *cuantitativo* de la evaluación; y cuya discusión será asumida inmediatamente.

En cuanto a la observación de las falencias del diseño normativo, quizás una de las que más se ha podido evidenciar es la diferenciación - sin un encadenamiento posterior - interna de actores y entramados institucionales encargados de la *planificación* y de la

⁴⁵ Cita textual correspondiente a la parte final del artículo 1 de la Ley de Educación Superior del Ecuador.

evaluación universitaria. De este modo, al no existir correlación entre quienes establecen las directrices a través de las que debe orientarse la universidad – la planificación - y aquellos encargados del proceso de medición de rendimientos de los centros de educación universitaria – la evaluación -, la imposibilidad de articular un verdadero sistema - en términos de T. Parsons o N. Luhmann - de educación de tercer y cuarto nivel es evidente.

Abundando en lo acotado, el sistema de educación superior ecuatoriano, como textualmente se auto describe, diseña un órgano rector, estructurante de políticas y generador de directrices de control, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), que “ (...) planifica, regula y coordina el Sistema Nacional de Educación Superior (...)”; mientras que, de otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) “ (...) evalúa de forma *autónoma e independiente* (...)” el llamado Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.⁴⁶

Dicha dicotomía, ampliada aún más si se considera que la conformación, injerencia y origen de los actores que se hallan involucrados en cada uno de los órganos referidos no guarda relación entre sí, deja entrever la dificultad en la formulación de un verdadero sistema estructurado que otorgue sentido a la educación universitaria. Luego, si el proceso de reducción de conflictividad de los ámbitos de la planificación y de la evaluación caminan por separado, la posibilidad de saturación y colapso del subsistema educativo superior parecería una opción siempre latente.⁴⁷

⁴⁶ Lo dicho se halla tomado textualmente de disposiciones específicas de la Ley de Educación Superior del Ecuador.

⁴⁷ A pesar de que el diagnóstico planteado desemboca en la posibilidad de que la gran cantidad de demandas hacia el sistema educativo lo lleve a su saturación, en esta parte no se considera la existencia de lógicas subterráneas de comportamiento de los actores – muchas veces reñidas con la legalidad – que a pesar de causar intranquilidad social parecerían cumplir funciones de aclimatación del subsistema frente a

En el caso tratado, la regulación diseñada por el desalineado sistema de educación superior ecuatoriano permitiría entonces que los diferentes actores universitarios adapten las mallas curriculares, la oferta académica, los objetivos fundamentales y contingentes de las instituciones, la calificación de la planta docente, etc. a los requerimientos de un órgano, el CONESUP, que no tendrá injerencia alguna sobre las políticas y criterios de medición que permitirán llegar a un proceso de decantamiento y clasificación de los centros educativos en base a su eficiencia, calidad y rendimiento dentro del escenario esbozado.

Por tanto, si la función evaluadora le concierne al CONEA, la actuación de los diferentes actores en el sistema educativo superior irá orientada hacia la puja por espacios de poder en ese organismo, del cual, en últimas, dependerá la información que se proporcione al público respecto a la oferta académica planteada. Dicho entramado institucional, por sus connotaciones, empuja a que los actores procedan, llegado el caso, con diferentes estrategias frente al CONESUP y frente al CONEA, con el consiguiente deterioro de la institucionalidad, la seguridad jurídica y el ansiado Estado de Derecho.

Finalmente, la incertidumbre que genera entre los actores la posibilidad de políticas disímiles entre los organismos citados - CONESUP y CONEA - da paso a la formulación de estrategias de acción independientes frente a cada uno de ellos, cargadas de lógicas diversas, y que, en definitiva, no hacen más que afianzar la elusión de la ley⁴⁸

los altos niveles de inputs a los que se ve sometido. Así, me atrevería a decir que quizás son esos códigos de actuación informales – por decir lo menos - los que permiten que, paradójicamente, el orden se mantenga en estructuras sociales como las vivenciadas en el Ecuador.

⁴⁸ Caracterizo a la elusión como el conjunto de mecanismos a través de los que se impide que los efectos de la norma jurídica se materialicen; vale decir, aquellas estrategias que impiden que la ley ejerza su *imperium* sobre los asociados. A diferencia de otras formas ilegítimas de incumplimiento de la ley, en el

y la vigencia de aquellos *códigos de conducta subterráneos* a los que he hecho mención reiteradamente.

Reafirma la aseveración de que es el propio diseño normativo el que empuja al irrespeto y violación de la ley el observar que, hasta el momento, transcurridos alrededor de cuatro años desde la promulgación de la Ley de Educación Superior, el denominado Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) no se halla conformado aún, por lo que lapidariamente se puede concluir que *en el Ecuador no existe mecanismo alguno que determine la calidad, eficiencia, estándares académicos, infraestructura, etc. de las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos*⁴⁹

Naturalmente, las consecuencias que implicaría la existencia de un sistema nacional de información universitaria podrían ser nefastas, tanto para los intereses corporativos en juego como también, y fundamentalmente, para los intereses de aquellos centros de educación superior que no cuentan con la más mínima infraestructura⁵⁰, claustro

caso de la elusión los procedimientos utilizados están prescritos por el mismo diseño normativo y constituyen salidas originadas en la vagüedad de las disposiciones, en vacíos legales o en incongruencias, tales como las que motivan el presente análisis. La distinción entre elusión y vías no legítimas de actuación de los operadores jurídicos se las puede observar de mejor forma dentro del Derecho Tributario.

⁴⁹ Tan solo con la promulgación de la ley a la que se hace referencia, los institutos técnicos y tecnológicos pasaron a depender administrativamente del recientemente creado Sistema Nacional de Educación Superior. Hasta antes del año 2000, estos centros se hallaban bajo la jurisdicción y competencia del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, del cual aún siguen dependiendo en la parte financiera. Resumiendo, los institutos técnicos y tecnológicos en este país se someten en la supervisión, planificación y evaluación al CONESUP, pero responden por la asignación de presupuesto y recursos al Poder Ejecutivo, a través de la Cartera de Estado ya referida. Luego, la integración de estos actores al seudo sistema de educación superior adolece de una suerte de *capitis diminutio* que impide, nuevamente, hablar de la vigencia de una estructura consolidada que oriente la educación superior en el Ecuador.

⁵⁰ En el Ecuador, y fundamentalmente en su Capital, existen las universidades que he denominado como “universidades garage” y que son aquellas que se instalan en una pequeña casa en la que cada uno de los dormitorios constituye una facultad y ofrece una o varias titulaciones. mientras que el área social está destinada a la secretaría general y la oficina del rector. La pequeña bodega trasera (cuando existe) se la asigna a la biblioteca; y, finalmente, las áreas verdes y de esparcimiento del barrio o vecindario colindante son los espacios destinados al incentivo de la cultura física y los deportes. Aunque parezca una caricaturización de la realidad, tristemente tengo que señalar que la que antecede no es más que una descripción de la realidad que he observado a lo largo de los últimos cinco años. De otro lado, y en lo cuantitativo, el porcentaje de centros de educación superior (excluidos institutos técnicos y tecnológicos)

docente⁵¹ (ver Anexo No 1), orientación académica, etc. y que en más de un caso reciben recursos del estado⁵², sin que el destino de dichos fondos sea conocido. De hecho, son estos mismos actores los que se han encargado de torpedear secuencial y sistemáticamente el proceso de conformación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA). Como he dicho, *los menos interesados en que los estudiantes tengan una visión clara de la realidad universitaria nacional son, paradójicamente, los propios centros de educación superior.*

Sin embargo de las deficiencias estructurales del diseño normativo, y que han sido citadas en cuanto a su punto quizás más neurálgico, la vinculación entre el sector productivo y la actividad generada desde la institucionalidad universitaria queda aquí establecida, y permite ratificar las nuevas formas de interrelación surgidas entre empresa - desarrollo científico - extensión universitaria – criticidad, y a las que el cuerpo legal en mención ha procurado amalgamar, de alguna manera y con las reservas ya señaladas, dentro de las pautas referenciales internacionalmente asumidas.⁵³

que podrían incluirse en el rubro “universidad garage” supera el 40% de las instituciones observadas en la ciudad de Quito D.M.

⁵¹ En cuanto a la meritocracia y titulación de los profesores de las universidades, escuelas politécnicas e institutos, me remito al Anexo No 1, el que es ejemplificativo de la tenue inversión universitaria dirigida a la contratación de personal calificado. Sin embargo, tengo que destacar que la información entregada por el CONESUP no considera, entre otras, a la Universidad San Francisco de Quito, institución en la que un porcentaje elevadísimo de sus docentes ostentan títulos de postgrado.

⁵² Otro de los problemas serios que afronta la educación superior en el Ecuador es la ausencia de procesos de *accountability* respecto a la asignación de recursos que reciben los centros de educación superior por parte del Estado; más aún si se considera a aquellos que, sin ser de carácter público, reciben fondos del tesoro nacional. Las llamadas universidades y escuelas politécnicas co-financiadas constituyen en este país, en buena parte de los casos, un barril sin fondo en el que se verifica un proceso de utilización sub-óptima de recursos. Al respecto profundizaré en el siguiente apartado.

⁵³ Cabe acotar que la Ley de Educación Superior del Ecuador ha sido fruto de una discusión amplia y sostenida entre los diversos actores inmersos en dicho sistema. Con las falencias y “herencias” que esta mantiene (v.g. la asignación incremental de presupuestos), me reafirmo en la percepción de que, salvo la dicotomía entre planificación y evaluación, y la aún vigente concepción del Estado paternalista en algunas disposiciones normativas, el contenido de dicho cuerpo legal se halla acorde a los requerimientos de una universidad moderna y renovada.

Ya en el análisis de otros ámbitos del campo normativo, pero siempre dentro de la dualidad de dinámicas señalada – la prescrita y la efectivamente observada -, la Ley de Educación Superior Nacional establece una serie de derechos e incentivos orientados hacia la capacitación, docencia e investigación científica⁵⁴, lo que permitiría pensar que nos hallamos frente a un país que ha tomado conciencia de la importancia de la educación universitaria para el desarrollo, el cambio y la construcción de una identidad propia para su pueblo. Luego, si nos remitimos para el análisis tan solo al diseño institucional, la búsqueda de excelencia y calidad y la estructuración de un saber humanístico que enlace los avances tecnológicos a las realidades propias de cada región; estarían aseguradas.

A pesar de ello, el manejo dado por actores insertos binariamente, tanto en la vida político partidista como en la de carácter universitario, las propias lógicas de conducta del sistema social, el proceso de deslegitimación del Estado y la ausencia de políticas de incentivos – positivos y negativos - hacia los engranajes del sistema de educación superior nacional, no permiten avizorar un futuro demasiado halagador para la universidad ecuatoriana del siglo XXI. Por ello, y por el bien de este país y de su

⁵⁴ Citaré solo dos ejemplos: a) el artículo 50 de la Ley de Educación Superior señala que los profesores universitarios que intervengan en investigaciones, consultorías u otros servicios externos remunerados, tienen derecho a participar de los beneficios que obtenga la universidad por dicha gestión; y, b) el artículo 56 *ibidem* declara que cada universidad, dentro de su presupuesto anual y bajo responsabilidad personal y pecuniaria de los funcionarios correspondientes, debe destinar recursos para créditos y ayudas económicas a sus docentes a fin de que realicen cursos de especialización y/o capacitación. Además puntualiza que cada cuatro años se deberán brindar facilidades a los profesores para la elaboración y publicación de textos, realización de pasantías, etc., debiendo concederse al menos un semestre de licencia con sueldo para dichos efectos. Abundaré: se declara también la obligación de otorgar licencias con sueldo a aquellos docentes interesados en iniciar estudios de postgrado; y, finalmente, se garantiza el derecho a que cada seis años el profesor se beneficie de un año sabático, sin restricción alguna de sus remuneraciones, y a efectos de que se destine dicho espacio de tiempo a actividades de investigación científica. Se podrá decir que desde la vigencia del cuerpo normativo referido no han transcurrido aún los plazos necesarios para evidenciar tales propuestas; sin embargo, por la dualidad de códigos de conducta que he citado, me atrevo a señalar que, si tengo la oportunidad de realizar un nuevo estudio sobre este tema en diez años o más, las conclusiones serán exactamente las mismas que las aquí esbozadas. Tan incipiente es nuestro sistema de educación superior que no me causa duda alguna efectuar la afirmación esgrimida.

educación en general, es de esperar que los criterios y posicionamientos desde los hacedores de políticas públicas (policy makers) se reorienten hacia un “sinceramiento” de las verdaderas prioridades nacionales y, fundamentalmente, de los diseños normativos imperantes en el Ecuador.

Para el efecto, sería de mayor beneficio el regirse por una ley menos ambiciosa pero con una estructuración real respecto a lo que se puede efectivamente ofrecer, que mantener declaraciones que tan solo coadyuvan al empobrecimiento de la seguridad jurídica y el respeto por el Estado de Derecho. De plano, siempre será mejor tener una ley imperfecta pero que sea cumplida por todos (Hayek, 1995), a convivir con una estructura legal que guarde asimetrías irreconciliables con el entorno social para el que ha sido falazmente construida y que, por tanto, sea constantemente ultrajada y pasada por alto.

3.1.2.- Lo político. La universidad vista como espacio de clientela política y lucha por la captación del poder.

En otra esfera, y después de haber realizado un vistazo al ámbito institucional - normativo de la educación superior ecuatoriana, en esta parte del trabajo intentaré colocar como variable de análisis la injerencia de los actores políticos y fuerzas partidistas dentro de la universidad, y la posterior incidencia de dicha relación en la distribución del poder político. Para el efecto, parto de: a) constataciones empíricas, b) lectura de estrategias de acción; y, c) verificación de dichos supuestos a través de la normatividad jurídica, a la que conceptualizo como el espacio último en el que se plasman los juegos e interacciones provocados dentro del tejido social.

Con las reformas de Córdoba de 1918, el proceso de democratización de la universidad latinoamericana dio un paso fundamental; se ampliaron las oportunidades de acceso a la educación de los pueblos y aquello trajo consigo una paulatina puesta en escena de lo público y la ciudadanía como conceptos que debían ser problematizados y asumidos desde los centros universitarios. La eliminación del examen de ingreso⁵⁵ y la maleabilidad – cuando no desatención - de las exigencias académicas fueron, de otro lado, los instrumentos para dichos objetivos. *En todo caso, la masificación y la pérdida de la verdadera esencia de la nueva relación estudiante – profesor, llevó a que la prístina concepción del cambio sea distorsionada.*

Sin embargo, para el caso del Ecuador, la alteración del sistema universitario latinoamericano provoca *resonancia* plena (Luhmann, 1990) recién a mediados del siglo pasado, una vez que el entorno nacional encuentra las condiciones necesarias para el efecto y se ha sucedido, paralelamente, otro hecho crucial en el orden internacional: el triunfo de la revolución castrista en la Isla de Cuba. De allí en más, la universidad pública ecuatoriana empieza un proceso de adaptación a los ideales guevaristas de liberación y progreso, a los que se sumarán posteriormente las concepciones desarrollistas generadas desde la CEPAL. El escenario descrito se complementará con el continuo clima de inestabilidad económica y democrática del país, evidenciado con la frecuente usurpación del poder político por parte de las Fuerzas Armadas.

En dicho contexto, la lucha por alcanzar espacios de influencia dentro del sistema político lleva a las diferentes posiciones ideológicas, fundamentalmente de izquierda, a

⁵⁵ En el caso del Ecuador, la jornada sangrienta suscitada el día 29 de mayo de 1969 en Guayaquil trae como consecuencia la abolición del examen de ingreso a la universidad pública.

observar a la universidad como un espacio de movilización, reclutamiento y enlace entre las cúpulas partidistas y la militancia activa, dentro de la que el caudal que podía aportar el estudiantado era valioso y con gran capacidad de expansión hacia otros estratos sociales. De esta forma, la universidad pública se transformó en el espacio de debate y discusión con miras al reacomodo de la distribución del poder político nacional, con el consiguiente costo *hacia adentro* y *hacia afuera* que dicha estrategia planteaba.

Desde lo endógeno, las consecuencias se pueden observar principalmente en dos campos; primero, en el deterioro del nivel académico y de gestión de la universidad⁵⁶, suscitado fundamentalmente por el traslado de las disputas de carácter político a las aulas y al pensum de estudios⁵⁷; y, segundo, por la ruptura de los espacios de interacción entre la estructura administrativa de los centros de educación superior y las demandas de determinados sectores estudiantiles no alineados con las ideas políticas imperantes. Así, si por un lado las luchas intestinas entre los distintos sectores de la izquierda convertían a la universidad en un campo de batalla⁵⁸; por otro, dichas visiones dogmáticas y ortodoxas degeneraban en una limitación al pleno ejercicio de derechos de aquellos estudiantes – no pocos – que se mantenían al margen de las acras discusiones suscitadas entre los bandos soviéticos y maoístas, principalmente.

⁵⁶ Es difícil plantearlo, pero a raíz de la injerencia de bandos políticos en la universidad pública, principalmente en la de Quito y Guayaquil, el nivel académico descendió considerablemente. La reconstrucción del *alma mater* apenas ha podido dar sus primeros pasos durante los últimos cinco años, aunque con las trabas que los grupos políticos enquistados en la estructura universitaria ofrecen.

⁵⁷ Durante los años sesenta, setenta, e inclusive en la primera mitad de los ochenta, determinadas facultades, escuelas y carreras universitarias más que constituirse en espacios de formación académica, de profesionalización y de extensión universitaria, se los podía visibilizar como escuelas de formación de cuadros políticos de los partidos de izquierda. Para ello, basta observar las mallas curriculares vigentes para la época.

⁵⁸ Las encarnizadas batallas campales protagonizadas por el ala maoísta y la vertiente soviética (la tradicionalmente conocida disputa entre “chinos” y “cabezones”) encontraron en la universidad pública el espacio perfecto para el ejercicio activo de la violencia, el uso de armas y el irrespeto a los derechos de aquellos estudiantes ajenos a los enredos ideológicos y de praxis reseñados.

Luego, si las consecuencias al interior de la universidad fueron funestas para la educación pública del Ecuador, aquellas concatenadas a las relaciones entre sociedad civil, Estado y centros de educación superior parecen haber sido aún más trágicas. En efecto, la politización exacerbada de los predios universitarios, sumada al inicio de las políticas de reducción de las asignaciones presupuestarias, dieron paso a que el proceso de deslegitimación de la universidad pública llegue a niveles insospechados y no antes vistos en la historia republicana del Ecuador. Es entonces el momento propicio para el surgimiento de la universidad privada, la cual, como se ha dicho, llega a cubrir el importante vacío suscitado en amplios sectores sociales y políticos, impedidos, literalmente, del acceso a la educación pública⁵⁹.

Es necesario señalar, además, que el deterioro de la universidad ecuatoriana no se debió solo al manejo politiquero que se efectuó por parte de las corrientes ideológicas de izquierda. Si bien estas fueron las que más intensamente maniataron las dinámicas universitarias públicas durante el periodo histórico en análisis, hay que acotar que también otras fuerzas políticas⁶⁰ se han ido incrustando en las estructuras universitarias con miras proselitistas, de consecución de clientelas electorales y, en definitiva, de un

⁵⁹ Para aquellas épocas ya se había dejado atrás el examen de ingreso; sin embargo, los nuevos requisitos de acceso a la formación universitaria radicaban básicamente en la alineación del estudiantado a las ideologías de izquierda. Caso contrario, la vida universitaria era difícilmente superable, no solo porque las presiones de los grupos estudiantiles eran abrumadoras, sino también porque la libertad de cátedra se la había tergiversado de tal modo que más importante que la evaluación en base a actividades académicas era la que se desprendía de la participación activa en los mítines y protestas callejeras.

⁶⁰ Si bien es cierto que las distintas posiciones de izquierda son las que asolaron con fuerza las universidades públicas de Quito y Guayaquil durante la segunda parte del siglo XX, no hay que dejar de considerar que otros sectores políticos, sobre todo de corte populista, han hecho de las universidades más pequeñas, básicamente en la costa ecuatoriana, un espacio de generación de clientelas electorales, afianzando de esta manera el patronazgo y cacicazgo que surgen a propósito de las relaciones dadas al interior de los centros de educación superior.

voto cautivo que les permita mantenerse en vigencia dentro del escenario político electoral nacional⁶¹.

Como había señalado al principio de la reflexión, la universidad es un *campus* (Bourdieu, 1979) en el que se verifica un proceso de disputa por espacios de poder político y sobre el que los diferentes actores inmersos en el escenario nacional pugnan por alcanzar hegemonía. Para el efecto, éstos recurren a prácticas sociales entre las que la clientela y el patronazgo⁶² otorgan - en alguna medida - sentido a la actividad universitaria de docentes, estudiantes y personal administrativo. Lo dicho, sumado a la imposibilidad de hallar fuerzas políticas de carácter nacional, amplias y con aceptación en las diferentes regiones del país⁶³, ha posibilitado que la conquista del control administrativo de los centros de educación superior contribuya, en estimable proporción, a mantener las fortalezas locales de las agrupaciones partidistas⁶⁴.

⁶¹ Lo afirmado se verifica con algunos datos específicos: en la provincia de Esmeraldas, uno de los políticos populistas – perteneciente al Partido Roldosista Ecuatoriano - reiteradamente elegido para cargos de elección pública es rector de la Universidad pública de esa ciudad; en la ciudad de Quito y la provincia de Chimborazo, los dirigentes políticos del Movimiento Popular Democrático – partido político alineado a la izquierda – observan su nacimiento a la vida política a partir de su intervención como dirigentes estudiantiles en las universidades públicas de la ciudad y provincia citadas (v.g. Ciro Guzmán, actual diputado por la provincia de Pichincha). Además, el nivel de correlación del partido político citado con la educación pública nacional se lo puede avizorar en el manejo y control de parte de aquél en torno a la Unión Nacional de Educadores (UNE), de la cual se han servido varios de sus dirigentes para proyectarse hacia cargos de elección pública. Al respecto cito ejemplos como los de Gustavo Terán, Juan José Castelló, entre otros.

⁶² Aquí hago referencia al concepto de patronazgo formulado por Max Weber, en el que describe y clasifica a los partidos políticos como organizaciones patrocinadoras de cargos públicos para los miembros de la agrupación, quienes de su lado guardan altos niveles de lealtad a consecuencia de aquello.

⁶³ En el Ecuador no existen agrupaciones políticas o partidos políticos que tengan capacidad de convocatoria nacional. A lo sumo, las mejores experiencias partidistas han considerado a las provincias como sus fuertes proselitistas. En esencia, el clivaje regional ha marcado fuertemente la distribución del poder político en el país a lo largo de su historia republicana, con las consecuencias que la subsiguiente fragmentación y polaridad causan en la gobernabilidad del Estado.

⁶⁴ Me refiero al control administrativo de los centros de educación superior pública como uno de los medios para mantener la clientela pues, a partir de juegos subterráneos y prácticas reñidas con la ley, los distintos sectores políticos enraizados en la universidad, fundamentalmente pública, tienen la capacidad de proveerse permanentemente de cuadros políticos, de electorado cautivo y, básicamente, de espacios sociales a partir de los que se pueden mantener vigentes en la vida política del país. Para ser aún más específico, cuando me refiero a juegos subterráneos y prácticas desligadas de la ley, quiero señalar hechos como la adulteración de las evaluaciones docentes, la alteración de los registros de asistencia del alumnado, la evasión de requisitos para el acceso a los grados académicos, etc. Lo mencionado no es una mera apreciación subjetiva, sino es la realidad que se vive a diario en los centros de educación superior

De hecho, este espacio - la universidad - de gestación y revalorización del poder político nacional se encuentra tan afianzado en las lógicas de los sectores políticos que, con la anterior Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, y con la ahora vigente Ley de Educación Superior, se ha mantenido una disposición a través de la que existen dos requisitos de procedibilidad para la constitución legal de una universidad o escuela politécnica: el informe favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y, en últimas, la aprobación de la misma a través de la promulgación de una ley. Así, toda universidad o escuela politécnica en el Ecuador nace a la vida jurídica como consecuencia de la negociación que se plantea en el Congreso Nacional entre los distintos sectores políticos allí representados⁶⁵.

En definitiva, el cacicazgo de las poblaciones menores, de las ciudades y las provincias, ha sido trasladado de alguna manera a las universidades públicas y, aunque en menor medida, a las privadas. Allí, los actores políticos no solo que catapultan preferencias electorales, tejen redes sociales y estrategias aplicables dentro del espectro político nacional, sino que además van acuñando un capital cultural, simbólico, que les permite atemperar el indefectible desgaste político que el ejercicio de funciones públicas conlleva. Para cumplir tales objetivos, *el mantener en las manos del Congreso Nacional*

pública del país, sin que ello implique que dentro de dicho escenario se encuentren todas las universidades ni tampoco que sean solo las del sector público las que se hallan inmersas en dichas dinámicas.

⁶⁵ En efecto, el Parlamento, centro de discusión y debate político partidista, es el que permite la operación de las universidades y escuelas politécnicas en este país. Dadas las implicaciones que en el juego electoral conlleva el “tener una universidad”, sobra señalar que la aprobación de uno de estos centros de educación superior pasa por las mismas negociaciones, prebendas y acuerdos - muchos de ellos subterráneos - observados en el tratamiento de otros temas.

*la aprobación de universidades y escuelas politécnicas es un instrumento de poder que, bajo las consideraciones expuestas, confirma lo aquí expresado*⁶⁶

En la parte final del trabajo plantearé, entre otras cosas, que la educación superior no puede estar sometida al capricho de las decisiones y acuerdos políticos de los diferentes grupos de poder del país. Si se ha considerado la existencia de un órgano técnico y profesionalizado, como es el CONESUP, para el control, vigilancia y planificación de la educación superior, la injerencia del Congreso Nacional parece hallarse fuera de contexto. Luchar contra esas lógicas clientelares y buscar un sistema universitario autorreferido y al cual se agreguen tan solo las demandas de politización que su propio *código binario* acepte es una de las posibilidades de apartar a la educación superior de las nefastas influencias partidistas⁶⁷

3.1.3.- Lo estructural. De un incipiente Estado de Bienestar a un incipiente programa de ajuste neoliberal.

Ya en el plano estructural, se ha mencionado que los cambios dados en la educación superior durante las últimas dos décadas del siglo pasado se los puede atribuir al

⁶⁶ Cuando interrogué a uno de los actores político partidistas que más cerca ha estado del proceso de elaboración de la nueva Ley de Educación Superior - y que, por supuesto, es rector de una universidad - acerca de la justificación que se puede plantear para haber mantenido la disposición legal que establece que el nacimiento de las universidades y escuelas politécnicas se debe generar a través de la promulgación de una ley, su respuesta se limitó a señalar que “ (...) en el Ecuador ha sido tradición el aprobar las universidades a través de ley (...) ”. Es extraño, pero en más de una ocasión, en esta y otras investigaciones, he recibido similares respuestas ante temas álgidos y de discusión profunda. De hecho, he llegado a considerar que la existencia de un derecho costumbrista - la *consuetudo inveterada* - mal instrumentalizado, opera las lógicas de los distintos actores políticos nacionales cuando no encuentran alternativas ante situaciones medianamente claras y evidentes.

⁶⁷ En el Ecuador hay varios espacios de interacción social que constituyen la plataforma ideal para la consecución de dignidades de elección popular. Además de la universidad, la dirigencia deportiva y la actividad en medios de comunicación son campos idóneos para el efecto. En lo que nos compete, basta observar la conformación del Congreso Nacional del Ecuador durante los últimos años para verificar que la educación superior ha sido maniatada por diferentes sectores políticos a efectos de obtener curules y dignidades.

desmoronamiento del Estado de Bienestar, nacional popular, que durante buena parte de la centuria generó las lógicas de actuación que enlazaban tejido social, aparato burocrático y universidad. Ello, sumado a la liberalización de las redes de control y al sentido economicista que se otorga al desarrollo de la sociedad en general, plantearía el escenario dentro del que la educación superior deja de formar estudiantes críticos y con perspectivas de cambio y progreso para limitarse a profesionalizarlos, restringir su capacidad de observación e impedir la vinculación de ciencia y tecnología con las especificidades de cada cultura.

Sin embargo, para el caso ecuatoriano, creo que ninguna de los dos fenómenos planteados se ha cumplido con claridad, por lo que me aparto de su consideración como elementos etiológicos definitorios de las indudables reorientaciones asumidas por la universidad nacional. Así, en los siguientes párrafos procuraré describir en qué se sustenta la aseveración planteada, y que lleva a considerar que las causas mismas del proceso de *mercantilización* de la educación superior ecuatoriana hallarían su explicación en otros espacios de análisis y discusión.

En primer lugar, me atrevo a señalar que en el Ecuador jamás se consolidó un Estado de Bienestar, tal cual se lo pudo observar en Europa y – en cierta medida – en algunos países del continente americano entre la posguerra y la paradigmática crisis de la deuda externa de los años ochenta. En efecto, si se entiende al aparato estatal paternalista o nacional popular como aquella maquinaria destinada a la provisión de bienes y servicios básicos para el desarrollo de los distintos segmentos sociales, que además patrocina y tutela la gestión de amplios sectores productivos públicos y privados; y, finalmente,

otorga apoyo a la cultura y la formación de nuevas capacidades ciudadanas, la realidad ecuatoriana parece hallarse distante de aquello.

En efecto, si bien la faceta histórica sucedida a partir de los años setenta⁶⁸ genera una prosperidad económica a las arcas fiscales del país, aquello no implica que, al menos en el sector que interesa, dicha bonanza haya llegado con la fuerza que a la inversión social otorga el Estado de Bienestar. De otro lado, a la ampliación de beneficios salariales a determinados sectores burocráticos⁶⁹ no se siguió un incentivo a nuevos espacios de producción y gestión de flujos de capital importantes, por lo que la emergente “nueva clase media” se verá al paso de pocos años capturada por una mayor dependencia a las dinámicas propiciadas desde el Estado central, al que sus propias conductas se encargarán de colapsar y llevar a la bancarrota.

Como he dicho anteriormente, *las lógicas clientelares y de patronazgo, así como el divorcio avizorado entre los códigos de comportamiento efectivamente practicados dentro de las estructuras sociales y los que normativamente se hallan diseñados, llevan a que la riqueza generada en el país a lo largo de este periodo se la distribuya ineficientemente, sin mayores ventajas, ni para el Estado ni para la población en general, derivándose mas bien en un manejo sub óptimo de los recursos públicos.* Además, a dicha ineficaz política estatal se van sumando incentivos negativos

⁶⁸ Me refiero a la rearticulación de la economía nacional a raíz del hallazgo de petróleo en la Amazonía y la consecuente inserción del país en el concierto internacional de las naciones exportadoras del tan ejemplificativamente llamado oro negro.

⁶⁹ Para la época se crea la Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE), institución pública encargada de la producción y comercialización del crudo, a la que se entregarán beneficios económicos cuantiosos, prebendas y ventajas sin parangón en las demás instancias del Estado. Con el paso de los años, CEPE se transformará en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR), la que mantendrá las dinámicas señaladas y afianzará a este espacio como uno de los denominados “sectores estratégicos”, sin que me esté refiriendo a su injerencia en el desarrollo nacional, sino mas bien a su consideración como una instancia de negociación política, cultivo de clientelismo y enquistamiento de una dirigencia sindical que ha drenado los recursos del Estado paulatina y mordazmente.

construidos sobre la base de una supuesta equidad y justicia social, la que no tardará en saturar la capacidad de resolución de conflictos y evacuación de complejidad por parte del Estado⁷⁰.

En definitiva, durante el espacio temporal (hasta inicios de la década de los ochenta) en que se puede atribuir – aunque incipientemente - la vigencia del denominado Estado nacional popular, la educación ecuatoriana, y específicamente la de carácter superior, no se vio amparada mayormente desde las esferas gubernamentales. De hecho, la inversión generada hacia la universidad por parte del aparato estatal ecuatoriano durante el periodo de vigencia de las políticas keynesianas no presenta mayores diferencias en relación al flujo de recursos suscitado con posterioridad. Por tanto, al menos desde el punto de vista económico, la variación en las asignaciones presupuestarias recibidas por los centros de educación superior no ha sido sustancial a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años de vida republicana de este país⁷¹.

Para concluir la reflexión citada, si el Estado de Bienestar procuró precisamente el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, incentivó la inclusión de sectores sociales al aparato productivo a través de la democratización de la cultura y la educación, *en el caso del Ecuador dicha matriz pasó desapercibida, manteniéndose la lógica del favor, los acuerdos entre las élites políticas y económicas y, fundamentalmente, el manejo irresponsable de los recursos del Estado*. Tanto es así que es en esta época en la que se institucionaliza en el país una de las peores aberraciones de

⁷⁰ Lo que será palpable a raíz de la imposibilidad de que el Estado pueda seguir ensanchando su capacidad de generación de empleo burocrático.

⁷¹ A pesar de la dificultad que existe para acceder a los rubros fiscales que realmente se asignan a los centros de educación superior, se ha podido establecer que las variaciones suscitadas a lo largo del periodo en análisis no son trascendentes. El solo examen de las cuentas nacionales y de las asignaciones agregadas a los presupuestos estatales no son suficientes, en virtud de que unos son los valores allí declarados y otros los efectivamente asignados. El doble código de comportamiento, la “ceguera” frente a lo que realmente ocurre y el ocultamiento de información se vuelven a presentar en este ámbito.

nuestro incipiente sistema de educación superior: la figura jurídica de las universidades co - financiadas⁷²

Si se ha señalado la inexistencia de un real Estado de Bienestar para el caso ecuatoriano, es necesario también acotar que la vigencia plena de reformas estructurales, o programas de ajuste de primera generación, en términos de los organismos multilaterales de crédito, tampoco se los puede hallar palpablemente dentro de la matriz societal de este país. Por tanto, *la vigencia del proceso neoliberal, la apertura de controles y efectiva liberalización de bienes y servicios, con las consiguientes políticas colaterales de reducción del aparato estatal y privatizaciones, en el Ecuador no se encuentran sino en una fase incipiente, sujeta aún a las negociaciones que la ineficaz administración del Estado y las taras que éste provocó en los distintos actores políticos han implicado al proceso modernizador*⁷³.

Para complementar las ideas antes planteadas, me limitaré a señalar algunos casos en los que se demuestra la veracidad de lo dicho. Así, si uno de los ejes del modelo implementado a través del ajuste estructural propiciado en base a las líneas directrices emanadas desde el Consenso de Washington - aunque algunos se empeñen en negar la orientación que aquél encuentro genera - es la reducción del Estado y el traslado de determinadas funciones, no consideradas como estrictamente públicas, hacia la esfera de

⁷² Las universidades y escuelas politécnicas co - financiadas son aquellos centros de educación superior que, no perteneciendo al sector público, reciben asignaciones del presupuesto nacional. Dentro de esta categoría se encuentran también inmersas la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, aunque éstas se hallan constituidas bajo el estatuto de instituciones de derecho público internacional, por lo que las connotaciones de las políticas públicas diseñadas hacia aquellas debe ser observada bajo una óptica diversa.

⁷³ Entiendo al proceso modernizador como aquella dinámica a través de la que el estado revigoriza sus fuerzas, reorienta sus funciones dentro del escenario nacional y se aplica en la defensa de determinados derechos sociales, como la educación. La diferencia que se pretende implantar es que la educación, para seguir el hilo de la discusión, sea entregada gratuitamente tan solo a quienes realmente la requieren, y no a quienes embebidos del discurso modernizador pretenden, por otro lado, mantener subvenciones orientadas a generar inversiones sub - óptimas de recursos públicos.

lo privado, ello, en el caso ecuatoriano, se ha cumplido pálidamente. Luego, no se podría afirmar que el Estado ha dado paso a un proceso de privatizaciones realmente consolidado y observable técnicamente.

De hecho, con exclusión de algunas empresas públicas de menor cuantía, todos los procesos orientados hacia el fin acotado no han podido ser culminados, sea por la injerencia de factores de política económica internacional, sea, y principalmente, por el continuo torpedeo político suscitado por determinadas fuerzas políticas y sectoriales interesadas⁷⁴ en mantener los privilegios que les fueron otorgados en la época del *seudo* Estado de Bienestar. Así, en términos macro, el tamaño absurdamente obeso del Estado, que se generó en la época del *boom* petrolero, no ha sufrido mayor adelgazamiento; acaso por la injerencia de actores políticos interesados en mantener los espacios de clientela, acaso por la actividad de aquellos minúsculos sectores⁷⁵ que han visto al Estado como la vía más accesible para generar riqueza y beneficios al menor costo.

Sin embargo de lo señalado, no se puede desconocer que, en alguna medida, se han evidenciado ciertas intentonas de reforma del Estado, aunque con una variante temporal que ubica al Ecuador fuera del contexto de la mayoría de países latinoamericanos; así: *el precario proceso de ajuste estructural en este país es tardío, y no se lo puede*

⁷⁴ En efecto, más allá de la transferencia al sector privado de actividades como la de producción de cemento, en el Ecuador no se ha materializado ningún proceso privatizador de trascendencia. Lo dicho no pretende denotar que sea imprescindible el tomar partido por esa estrategia, sino tan solo dejar en claro que no se puede hablar de una real orientación neoliberal de este país bajo esos parámetros. Para citar tan solo un caso específico, traigo a colación el doblemente fallido intento de transferencia al sector privado de las telecomunicaciones (telefonía fija), limitadas ahora a operar como empresas privadas con paquete accionario suscrito por el sector público.

⁷⁵ Aquí no me refiero tan solo a las cúpulas sindicales sino también a algunos empresarios mediocres, a quienes la necesidad de ser competitivos y elevar los niveles de eficiencia y calidad de los bienes o servicios ofertados les orienta a la búsqueda de la tucción del Estado y de los recursos que éste dispone para solventar su incapacidad de enfrentar los nuevos retos de la tecnología, la política y la economía mundiales.

*considerar sino a partir de la segunda mitad de la década de los noventa*⁷⁶. En este sentido, es en dicho espacio en el que se promulga la Ley de Modernización del Estado⁷⁷, de la cual derivará la tristemente célebre Ley de Instituciones del Sistema Financiero Nacional⁷⁸. No obstante, *lo paradójico del cambio en el tema universitario nacional radica en que la nueva Ley de Educación Superior, si bien presenta algunos cambios importantes, éstos se hallan orientados hacia un mayor control e intervención del Estado sobre el funcionamiento y vida institucional de los centros de educación superior.*⁷⁹

En todo caso, lo que parece ser evidente es que las tradicionales relaciones suscitadas entre sociedad, Estado y universidad pasan por un reciente proceso de redefinición, en el que además de considerar los cambios tecnológicos y de las orientaciones políticas del sistema social, se debe tener en claro la existencia de un nuevo actor en el circuito referido: las asociaciones intermedias. De esta manera, si la educación superior del siglo

⁷⁶ Básicamente, el proceso se inicia con la administración presidencial del Arq. Sixto Durán-Ballén, que data de agosto de 1992. Sin embargo, ciertas enmiendas, sobre todo en el campo laboral, y específicamente en lo relacionado a la ampliación del número de trabajadores necesarios para la conformación de organizaciones sindicales, tienen su origen en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos (1988 - 1992)

⁷⁷ Por la extensión de este trabajo es imposible detenerse a analizar las principales orientaciones políticas del cuerpo normativo citado; sin embargo, mencionaré que es a partir de aquél que se proponen los procesos de privatización, reducción del tamaño del Estado y de la planta burocrática, etc.

⁷⁸ Dicho cuerpo normativo será el que vivencie de forma más clara el proceso de liberalización de controles y ampliación de la ley de la oferta y la demanda como ejecutores de una política económica que restringe el control del Estado. En este contexto, la pésima implementación de los mecanismos de vigilancia y supervisión estatal a la actividad bancaria, propició en el año 1999 el denominado “feriado bancario”, el posterior Decreto Ejecutivo – D.E. No 642 - de movilización de recursos (el congelamiento de fondos) y, finalmente, el proceso de dolarización de la economía nacional. Tras todo lo citado, el gobierno del Dr. Jamil Mahuad Witt sería depuesto a través de un infame golpe de estado civil-militar, el día 21 de enero del año 2000.

⁷⁹ En el tema de la educación superior, los cambios son aún más recientes, y aquello da cuenta de lo tardío del proceso de liberalización, modernización y privatización en el Ecuador. Aún así, la Ley de Educación Superior marca un cambio favorable en la visión que de este sector se manejaba hasta antes del diseño de las nuevas políticas públicas. A pesar de la existencia de determinadas figuras jurídicas que causan distorsiones importantes en la gestión universitaria del país, este cuerpo normativo es, largamente y con toda seguridad, mejor que la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, vigente hasta el año 2000. Insisto en lo paradigmático del caso ecuatoriano porque, precisamente cuando se habla de liberalización de controles estatales, en el Ecuador la nueva Ley de Educación Superior, por primera ocasión, asumió el control y fiscalización directa y formal de instituciones sometidas a su vigilancia que constantemente incumplían sus Resoluciones. El caso de la intervención de la Universidad Cooperativa de Colombia es ejemplificador al respecto.

XX se hallaba definida por el sentido que otorgaba la política, en los actuales momentos dichas dinámicas se regulan desde los criterios económicos, tecnológicos y comunicacionales, propios de sociedades altamente complejizadas e interconectadas entre sí.

Sin embargo, y más allá de una realidad presente, como es el proceso globalizador y de apertura de mercados, aquello no implica que las lógicas de actuación de la universidad deban volcarse inexorablemente en un sentido economicista, que deje de lado cualquier forma de politización, crítica y construcción de un pensamiento propio desde nuestros países. En esencia, los cambios producidos dentro de las relaciones vivenciadas entre sociedad, Estado, asociaciones intermedias y universidad; y fundamentalmente la consolidación de nuevos acuerdos y arreglos entre las élites y actores universitarios, deben ser encaminados hacia la armonización y equilibrio de los avances de la ciencia con aquellos producidos en los *saberes* del hombre (Morin, 1998).

Así, evitar que entre los procesos de instrumentación de políticas públicas, las necesidades de los sistemas sociales y las variantes dadas al interior de las instituciones de educación superior se produzcan juegos de suma 0 es una de las principales metas a conseguir, y alrededor de la que debe girar la formación de un pensamiento amplio y holístico que oriente el manejo de la universidad ecuatoriana.

Para finalizar este acápite, a continuación haré un ligero recorrido de la realidad que atraviesa la universidad ecuatoriana. Para efectos de alcanzar las conclusiones que ahora reseñaré, me he servido de una diversidad de instrumentos metodológicos de investigación científica – entrevistas en profundidad, análisis de pensum de estudios,

investigación de archivo, entre otros – de los que parto, aunque siempre bajo la consideración de que las apreciaciones aquí esbozadas deben ser observadas dentro de *un proceso de formación del subsistema de educación superior en el que este país se encuentra empeñado*. Por ello, si bien se han tildado las falencias y omisiones de los cuerpos normativos vigentes, no hay que dejar de considerar que la exigibilidad de los mismos es reciente y, además, que éstos surgen como consecuencia de una nefasta gestión administrativa y de políticas públicas emanadas del ahora fenecido Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)⁸⁰

Destaco lo mencionado con anterioridad: durante la década de los años noventa, en el Ecuador se da el auge y proliferación, indiscriminada y sin ningún tipo de control desde los órganos estatales – CONUEP y el Congreso Nacional –, de universidades y escuelas politécnicas⁸¹. Así, los presupuestos formales y materiales, los requerimientos de rigor académico, capacidad administrativa y financiera, etc., como siempre, fueron burlados por los denominados *códigos de comportamiento subterráneo* a través de los que se dinamizan y efectivamente se verifican, en general, las dinámicas sociales en este país. De allí que, y al contrario de otras realidades latinoamericanas, *la educación superior ecuatoriana, pública y privada, no necesitó de programas de ajuste estructural ni de políticas neoliberales para arrojar al abismo. De hecho, la influencia de nuevos arreglos suscitados entre las élites dirigentes de las instituciones educativas y los hacedores de políticas públicas, definirían mejor la etiología del cambio, aún sin la*

⁸⁰ El CONUEP fue el máximo órgano de administración y diseño de políticas públicas para las universidades y escuelas politécnicas hasta antes de la vigencia de la Ley de Educación Superior. Los manejos disipados y la proliferación de centros de educación superior, así como de titulaciones, sin cumplir con los más elementales requisitos de factibilidad y rigor académico se los debe en buena medida a dicho organismo.

⁸¹ Entre otras, cito: Universidad Tecnológica América, Universidad Metropolitana, Universidad Internacional, Universidad SEK, Universidad de Las Américas, Escuela Politécnica Javeriana, Universidad Cristiana del Ecuador, etc. Lo dicho no implica que todas las instituciones señaladas afronten problemas de calidad y ausencia de requerimientos mínimos de operación.

presencia de un nuevo diseño de políticas públicas para el efecto. Por tanto, las variaciones efectuadas se las realiza a partir de la recurrencia a los códigos de comportamiento subterráneos, ya descritos.

Como consecuencia de ello, y aún cuando el diseño normativo en este sector no había variado, se amplió el abanico de ofertas académicas en carreras y titulaciones relacionadas con el marketing, la administración de empresas, el comercio exterior, las finanzas y, en general, con todas aquellas áreas en las que las lógicas del mercado requerían de la formación de profesionales orientados a desarrollarse en espacios puntuales, para los que los conocimientos impartidos debían seguir la misma lógica de especificidades. Por tanto, las propuestas curriculares y las mallas de estudios⁸² - en instituciones públicas y privadas - se segmentaron de tal forma que, más allá de lo estrictamente necesario para cumplir determinados requerimientos, la capacitación otorgada a los estudiantes era, y sigue siendo, incipiente, a-crítica, y apartada de la comprensión de los problemas acuciantes que vive la realidad ecuatoriana.

A lo mencionado anteriormente, la gestión y desempeño de actores e instituciones bajo las lógicas de costo / beneficio se presentaron también con fuerza. Si la empresa se maneja hacia la búsqueda de la optimización de recursos, y por tanto sus políticas se orientan hacia gastar menos y producir más, lo propio sucede con dentro de la universidad. Aquello es fácilmente palpable en la oferta académica de los centros de

⁸² Cuando se revisan las mallas curriculares de las diferentes carreras y especializaciones que ofrecen las universidades y escuelas politécnicas se puede notar claramente como se otorga un sentido utilitario, hacia las dinámicas de la oferta y la demanda, a la formación del estudiantado. De allí que en las facultades de ciencias económicas, administrativas o financieras, que son las que tienen mayor acogida en cuanto a matrícula, la oferta académica en temas relacionados con la teoría social sea nula, siendo la argumentación esgrimida el que la búsqueda se orienta hacia profesionales prácticos, ligados a su inserción laboral. Luego, la acumulación de conocimientos teóricos, y menos aún vinculados al desarrollo y promoción de un espíritu crítico, sean irrelevantes por su falta de conmensurabilidad a nivel de la oferta y demanda del mercado ocupacional.

educación superior: la mayoría de las carreras que proveen son aquellas conocidas como de “tiza y pizarrón”, pues allí los costos en los que se incurre son menores, mientras que los beneficios de matrícula y colegiatura son cuantiosos y altamente representativos⁸³ (Anexo No 2).

De lo expuesto se puede inferir que la universidad ecuatoriana, a consecuencia de la inmersión despiadada y sin limitaciones de ningún orden dentro de intereses corporativistas – privadas - o políticos – públicas - asumió a la educación bien como un servicio - privadas -, bien como un espacio de afianzamiento electoral - públicas -; y, a los estudiantes, como producto final – privadas - o como clientela – públicas -. Todo ello dentro de una temporalidad, anterior al nuevo arreglo normativo del año 2000, que no se lo puede considerar como producto del ajuste estructural, en base a la argumentación precedente.

Sobra decir entonces que la *profesionalización* de los (as) estudiantes constituye el único de los objetivos asumidos por las universidades, dejando tan solo para la declaración de principios al ejercicio investigativo y la generación de pensamiento crítico. A la investigación se la desplaza porque implica beneficios no necesariamente materializables, mientras que a la extensión se la minimiza porque, además de su intangibilidad, ofrece tensiones insuperables frente a esta nueva forma – la de “tener una universidad” - de generar recursos económicos y/o poder simbólico y electoral; todo

⁸³ Por ello es engañoso el pensar que las áreas de ciencias sociales han sido desplazadas por una formación de otro nivel. Para el caso del Ecuador, las carreras en ciencias sociales son, cuantitativamente, las más representativas a nivel de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores. Sin embargo, ello no implica que la formación que allí se genere esté orientada, al menos tangencialmente, a una comprensión holística del hombre y de su entorno. Para efectos de decantación de las áreas y su ubicación, la fuente consultada se remite al clasificador elaborado por la UNESCO.

ello bajo el disfraz de la no existencia de fines de lucro⁸⁴ de los centros de educación superior.

Como consecuencia de lo mencionado, no solo se pretende esgrimir que el progreso científico y tecnológico son los factores que conllevan a la alteración de los espacios de gestión de la universidad, sino también insistir en que cuando ciencia y técnica penetran en los ámbitos institucionales de las universidades éstas cambian, se racionalizan⁸⁵, redefinen sus vocaciones y orientaciones, avizoran un pensamiento renovado y, consecuentemente, aportan al desarrollo y germinación de espacios de reflexión política y ampliación de la *esfera pública* de discusión y debate.

Sin embargo, es a partir del posicionamiento que se asuma respecto a estas dos categorías de análisis, ciencia y técnica, que se podrá vislumbrar el *plus* de la gestión universitaria. Así, considerar a *ciencia y técnica* bajo un nuevo y renovado proyecto humanístico (Habermas, 1990), en el que la visión desde el Sujeto propicie una perspectiva holística de la realidad social, es el espacio a partir del cual es viable la construcción de la verdadera esencia de lo *que es* la universidad y *hacia dónde* debe dirigir su diseño institucional y sus dinámicas de comportamiento.

⁸⁴ Dicha alegoría legal se encuentra declarada a nivel constitucional y también en el artículo 4 de la Ley de Educación Superior. En este aspecto se vuelven a presentar los *códigos de comportamiento subterráneos* a los que he hecho constante referencia. Desde lo normativo hay un impedimento expreso para generar beneficios económicos a raíz de la actividad de las instituciones educativas – no solo en el nivel superior – mientras que, en lo cotidiano, la violación a dicha premisa jurídica es conocida y aceptada. Aquí también el “punto ciego” es de trascendencia, así como la posterior “ceguera” que impide ver lo que está sucediendo cotidianamente. Por la argumentación expuesta es, precisamente, que no es posible demostrar con datos o estadísticas lo antes señalado, pues el ocultamiento de la información es uno de los mecanismos del que se sirve el subsistema para afianzar su proceso de autoreproducción - autopoiesis luhmaniana - sobre la base de la negación de las estructuras definidas.

⁸⁵ Si de un lado una de las formas de racionalización de las sociedades se halla generada desde la ciencia y la técnica - como ejercicios de progreso y cambio frente a los ámbitos sociales -, otra de las vías para acceder a un proceso de esta envergadura la situó en la secularización de los grupos sociales.

De otro lado, si mencioné que ciencia y tecnología – además de la técnica - son los ejes alrededor de los que se genera la extensión de los ámbitos sociales - de los mundos de vida –, estas aplicaciones proyectan un discurso que domina tanto a los seres humanos como a la naturaleza. De allí que ciencia y tecnología puedan ser observados como proyectos histórico-sociales de dominación a través de los que los intereses y acuerdos de los grupos hegemónicos se plasman, tanto sobre el tejido social como sobre las cosas. Luego, los juegos de intereses y de consecución de poder, en este caso desde la actividad propiciada en las universidades, se perpetúan no solo a través de la tecnología, sino también *como* tecnología⁸⁶, legitimando a través de dicha construcción el poder político imperante.

Entonces, a partir de las formas de manipulación señaladas, es que la propuesta venida desde la universidad debe ser innovadora; por tanto, la racionalidad a la que se apela es aquella en la que tanto el *trabajo*, entendido como acción racional orientada a fines, y la *interacción*, a partir de la acción comunicativa simbólicamente mediada, deben confluir en búsqueda de generar no solo la *legalidad* de las lógicas de actuación del sistema educativo, sino además la articulación de esta estructura hacia la *legitimidad*⁸⁷ de su producción, de tal forma que los vínculos entre fuerzas productivas y relaciones de producción sean sustituidos por la ecuación *trabajo - interacción*.

Frente a ello, *el surgimiento de las políticas de liberalización, la vinculación de los objetivos y finalidades de la educación sobre la base de las necesidades del mercado, y,*

⁸⁶ En este punto, se considera a la tecnología como una forma de producción material y global, definitoria de la cultura, y que proyecta una totalidad histórica determinada como legítima.

⁸⁷ La tensión entre lo legal y lo legítimo ha sido abordada por la teoría habermasiana de manera sustancial a partir de la discriminación efectuada entre lo que constituye lo normativo y meramente formal – lo legal – frente a la constitución de estructuras consensuadas, en las que el debate y la argumentación racional son las que consolidan las relaciones y la institucionalidad – lo legítimo -. Al respecto, se puede recurrir a Habermas, Jürgen. *Facticidad y Validez*. Alianza Editorial. Madrid, 1998.

en el caso del Ecuador fundamentalmente los arreglos corporativos, dan cuenta de una concepción de la ciencia y la tecnología en la que éstas han asumido el papel de “ideología”, sustitutiva de la antigua ideología burguesa, rearticulada y redefinida por una nueva lógica de legitimación del dominio, en la que se pierde la criticidad, se instrumentaliza el conocimiento y se desfigura el sentido de la investigación científica⁸⁸

En resumen, las lógicas en las que se desenvuelve la universidad latinoamericana, y en menor medida la ecuatoriana, no tanto por las consecuencias observadas sino mas bien por las razones por las que a ellas se llega, asume a los avances científicos y tecnológicos bajo un saber tecnocrático, especializado y vaciado de contenido, en el que los centros de educación superior cumplen el papel de traslación de dichos fenómenos y orientaciones hacia la cultura y los comportamientos de los individuos. En este sentido, *ciencia y tecnología, a través de la actividad universitaria, se orientan hacia el ensanchamiento de la esfera de lo privado, dejando de lado la noción de lo público como un espacio de debate, discusión y generación de ideas.*

⁸⁸ En cuanto a la investigación científica, las pocas universidades y escuelas politécnicas que desarrollan esa actividad en nuestro país la van reemplazando, de a poco, por la consultoría y la vinculación con el sector productivo. Estas nuevas fuentes de generación de recursos no son *per se* criticables; es más, son una de las bases de la nueva orientación de la educación superior del nuevo milenio. Lo que debe llamar a la reflexión es la pérdida de énfasis en la búsqueda de espacios de reflexión y formulación de orientación ciudadana, lo cual se genera en buena medida con la investigación independiente.

CAPÍTULO CUARTO

EL NUEVO ENTRAMADO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NACIONAL.

UNA PERSPECTIVA DESDE EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

4.1.- Ideas esenciales para la redefinición del subsistema de la educación superior desde adentro.

Uno de los principales problemas que han afrontado las Ciencias Sociales en su continua búsqueda de explicación respecto al desenvolvimiento y dinámica de los sistemas sociales es que cada posición teórica ha pretendido generar, desde su espacio, una visión omnicomprensiva que, más allá del deseo de auto describirse como holística, frecuentemente deja de lado la argumentación esbozada por sus naturales interlocutores. Así, la pretensión de universalidad marca una distancia frente a posibles encadenamientos entre particularismos, lo que, en últimas, degenera en el establecimiento de barreras que impiden el desarrollo de la teoría y la reflexión académica.

Por tanto, en esta parte pretenderé otorgar una propuesta amplia en torno a la búsqueda de – al menos – aliviar la crisis en la que se debate la educación superior ecuatoriana, y fundamentalmente los (as) estudiantes – y las comunicaciones que de ellos y hacia ellos emanan -, quienes son en sí mismo el epicentro alrededor del que gira el subsistema educativo. De hecho, busco entregar pautas para mejorar el diseño de las políticas públicas, establecer nuevas concepciones de excelencia y calidad de la formación

generada desde las universidades y resaltar algunos de los aspectos en los que más énfasis debe procurar una reforma al subsistema universitario. En todo caso, cualquier esfuerzo que se realiza está encaminado a otorgar mejores herramientas a los (as) estudiantes para afrontar el difícil reto que constituye la incursión en las dinámicas presentadas *a posteriori* de su trajinar por las aulas universitarias.

Por tanto, el estudio presentado y las conclusiones a las que se puedan arribar, deben siempre hallarse matizadas por la consideración de que *la universidad es de los estudiantes; no le pertenece a las clases políticas dirigentes, ni a las fuerzas económicas y productivas del país, tampoco a agrupación alguna, por más altruistas que parezcan sus intereses. De ninguno de ustedes es la universidad, y menos, mucho menos, le pertenece a los académicos y al claustro docente, quienes en buena medida cargan con la culpa de haber generado la postración en la que se desenvuelve la universidad ecuatoriana.* A ellos, a los académicos que miran por sobre el hombro a los (as) estudiantes, y que los utilizan solo como el vehículo a través del cual figurar en los medios de comunicación o de alcanzar reconocimiento de distinto orden; a ellos, precisamente, van orientados los ligeros comentarios que a continuaciones se esbozan.

Con los cambios suscitados en las altamente complejizadas sociedades de fines del siglo XX e inicios del presente, la redefinición de las lógicas de comportamiento y gestión del Estado y de la universidad varían simultáneamente. De allí que negarse a aceptar que el Estado no está en la capacidad de financiar de forma indiscriminada la gestión de la universidad pública, y menos la privada, es cuestionable⁸⁹. Sin embargo, tampoco

⁸⁹ Respetables, aunque no compartidas, son las posiciones de algunos sectores, fundamentalmente de izquierda, que consideran que el amparo, tutela y paternalismo proveniente del Estado es la vía para generar el desarrollo y la equidad dentro de los subsistemas sociales. En esencia, dichas visiones tienen como telón de fondo el debate suscitado entre democracia representativa y democracia participativa; y,

pretendo señalar que ya no sea función de los aparatos estatales el velar por la educación gratuita de sus ciudadanos, lo es, en la medida que se la proporcione a quienes debe hacerlo y bajo circunstancias en que éstos – los (as) estudiantes - puedan responder efectivamente a dicha erogación de recursos públicos.

La universidad pública, en el caso del Ecuador, tiene una composición muy heterogénea en cuanto a la procedencia socio-económica del alumnado, por lo que las capacidades de auto-financiamiento de ese nivel educativo son también disímiles. De hecho, *un ligero recorrido por los principales centros de educación superior del Estado nos demuestra la existencia de un considerable segmento de estudiantes que provienen de familias que, en distinta medida, pueden colaborar con el desarrollo institucional de las universidades. En tales casos, el no considerar el pago de matrícula y colegiatura diferenciada constituye un uso inequitativo de recursos públicos y, coincidentemente, el destino final de aquellos fondos hacia el sector privado.*

Digo que es uso inequitativo de recursos porque aquella situación en la que el Estado subvenciona la educación universitaria de quien puede colaborar económicamente con su formación da lugar a que esos fondos del erario nacional no puedan ser invertidos en el mejoramiento de la propia universidad, o acaso en el financiamiento de otro estudiante que no esté en capacidad de erogar valor pecuniario alguno para beneficiarse de este derecho - no servicio -. Luego, *el Estado financia la formación universitaria a*

aún más, el que enfrenta a liberalismo y socialismo – en lo político y filosófico -. Ante tal dicotomía prefiero alinearme con Frederich Hayek, para quien el socialismo es el camino más cercano al gobierno despótico y a la obediencia no a la ley sino a la voluntad de las personas. Lo aquí descrito se halla ampliamente fundamentado en, Hayek, Frederich. Camino de Servidumbre, Alianza Editorial, Madrid, 1995

*quienes tienen posibilidades económicas, en detrimento de los menos favorecidos. Eso es utilización inequitativa – por no decir injusta - de recursos públicos*⁹⁰

De otro lado, el destino final de la inversión pública en la casuística planteada es inequitativo por cuanto el financiar la educación superior a quienes mantienen un determinado *status* socio – económico deriva en que *la tasa de retorno social sea prácticamente nula*⁹¹. En este sentido, los profesionales que arroja la universidad pública revierten sus conocimientos y aplicaciones, fundamentalmente, en las áreas productivas del sector privado, por lo que es éste el que en definitiva se beneficia, sin costo alguno, de la entrega de recursos públicos. Igual sucede con los depositarios finales del conocimiento aprehendido en la universidad pública: sus beneficiarios son los estudiantes de las universidades privadas⁹²

Finalmente, *es uso ineficiente e inequitativo de recursos públicos en la educación superior el mantener el co - financiamiento*⁹³ *de universidades y escuelas politécnicas*

⁹⁰ Desde hace pocos años atrás, las universidades y escuelas politécnicas públicas han iniciado una política de pago de matrícula y colegiatura diferenciada; sin embargo, dicha iniciativa no es del todo eficaz al no haberse elaborado marcos referenciales e indicadores específicos que puedan valorar cuánto puede pagar cada estudiante. En dicha perspectiva, causa sorpresa e indignación el contemplar que, para el año 2002 y 2003, estudiantes que durante la formación secundaria cancelaban mensualmente valores que superan los ciento cincuenta dólares americanos por este concepto (USD 150,00), paguen por matrícula y colegiatura en centros de educación superior públicos, anualmente, la misma suma y muchas veces menos.

⁹¹ Aunque alrededor de este concepto no gira la expectativa central del trabajo, señalo a la tasa de retorno social como el mecanismo a través del que se puede observar hacia dónde se dirige la gestión y productividad de aquellos actores que han sido beneficiarios de inversión pecuniaria por parte de la agencia estatal.

⁹² Vuelvo a citar un caso de todos los días: los profesionales de alto nivel y preparación académica – entiéndase a quienes ostentan titulación de tercero y cuarto nivel – que han sido formados en la universidad pública, han recibido asistencia del Estado para la formación de postgrado y aún estipendios para sufragar gastos generados por la aprehensión de conocimientos fuera del país, revierten sus destrezas a aquellos estudiantes de universidades privadas, básicamente por cuestión de mejores oportunidades salariales. Aquello parecería ser un evidente uso ineficiente e inequitativo de recursos públicos y una pésima gestión de rendición de cuentas de parte de los beneficiarios de dichas asignaciones.

⁹³ En el subsistema de educación superior ecuatoriano existen nueve universidades que gozan del status de cofinanciadas, a saber: Pontificia Universidad Católica de Quito, Universidad Católica Santiago de guayaquil, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Tecnológica Equinoccial, Universidad del Azuay, Universidad

*de carácter privado*⁹⁴, en las que además de existir el cobro de ingentes sumas de dinero por concepto de matrícula y colegiatura, se ofrece una educación que no mantiene estándares de excelencia y en la que se agrade constantemente a la calidad de la formación, sea por el pago de salarios ínfimos a los docentes⁹⁵, sea por la improvisación de cátedras.⁹⁶ Que el Estado entregue recursos a quienes no revierten en lo más mínimo dicho esfuerzo del pueblo no es plausible, es utilización sub óptima de fondos fiscales y crea un imaginario de deslegitimación de la gestión, administración y asignación de recursos por parte de los gobiernos centrales⁹⁷.

Para el efecto, constituye una lucha diaria de quienes creemos en la educación superior el buscar la eliminación de dichas prebendas establecidas “por tradición”, como suelen justificar este tipo de atropellos quienes se benefician de los fondos del Estado

Politécnica Salesiana; y, Escuela politécnica Ecológica de la Amazonía. Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP, 2003

⁹⁴ En este punto, la asignación presupuestaria para las instituciones de educación superior, para el año 2003, fue de 8.303.120,80 USD, de los que 775.839,58 USD, es decir el 9,34%, corresponde a las universidades y escuelas politécnicas cofinanciadas. Es necesario señalar que en los datos proporcionados por el Consejo Nacional de Educación Superior, y que son los aquí transcritos, no constan las siguientes instituciones: Universidad Central del Ecuador, Escuela Politécnica del Litoral, Escuela Politécnica del Chimborazo y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; todas ellas ubicadas por el CONESUP como pertenecientes a la esfera de lo público. Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP, 2003.

⁹⁵ En cuanto al promedio de remuneraciones que perciben los docentes universitarios resulta difícil establecer un valor específico, dado que cada institución de educación superior se maneja por parámetros diversos al momento de establecer sus respectivas escalas salariales (cuando las han diseñado y se conoce cuánto gana cada docente). Por ello, y dejando de lado a los profesores de tiempo completo, se puede indicar que el promedio salarial pagado en las universidades de Quito D.M. por hora-clase asciende a la suma de diez dólares americanos (USD 10,00)

⁹⁶ Citaré tan solo un caso de universidad privada – asentada en la Capital - con carácter de co-financiada y que opera bajo las siguientes lógicas; por un lado, el valor de la colegiatura semestral está en un promedio de un mil dólares americanos (USD 1000,00) – cuando menos -, mientras que, por otro, el valor que se cancela a los docentes por hora – clase es de aproximadamente siete dólares americanos (USD 7,00). Si a lo dicho se agrega que la institución de educación superior referida es una de las que mayor matrícula posee en la ciudad de Quito D.M. – por encima de los cinco mil estudiantes -, me parece que es evidente que destinar recursos públicos a esa Casa de Estudios resulta por demás injusto, inequitativo y atentatorio a un subsistema, como el de educación superior, provisto de limitadísimas fuentes de generación de ingresos.

⁹⁷ Las instituciones de educación superior que gozan de la calidad de co – financiadas no son precisamente aquellas que tienen los valores de matrícula y colegiatura más bajos en el mercado de universidades y escuelas politécnicas. La imposible relación entre asignación de fondos públicos y pago de respetables sumas de dinero llevan a considerar que la abolición de dicha prerrogativa es inminente. Al respecto, repugna observar que a la construcción de monumentos arquitectónicos por parte de este tipo de instituciones (cuando lo hacen) le sigue el deterioro en la calidad de formación que brindan a sus estudiantes.

ecuatoriano. El argumento – por decir de alguna manera a la discursividad infundada de determinados sectores sociales y políticos - de que aquellos son “derechos adquiridos” repugna a los valores de justicia y equidad que deben primar dentro de una organización societal⁹⁸ que se precie de mantener elementales estándares de respeto al orden constituido y a la igualdad de las personas ante la ley.

Y dentro de aquella misma línea de reflexión salta a la vista la problemática del libre acceso a la universidad pública. La vigencia de esta “conquista” parece haber generado mayores perjuicios que beneficios reales dentro de la supuesta democratización de la educación que de esa manera se obtenía. De hecho, *la masificación ha sido uno de los puntales del deterioro en el nivel, la calidad y la eficiencia del sistema de educación superior en el país, y en nada ha servido para eliminar, o al menos disminuir, las barreras que generan las asimetrías en la aprehensión del conocimiento, sino que, por el contrario, ha contribuido a ampliarlas.*

Basta con analizar los índices de deserción de la población universitaria para evidenciar que la mayor parte de estudiantes que fracasan en su carrera académica son pertenecientes a los segmentos sociales con formación previa deficiente y que generalmente se encuentran ubicados en los sectores económicos y sociales menos favorecidos⁹⁹. De allí que *la democratización de la educación superior no pase por el*

⁹⁸ En consideración a la extensión del presente trabajo, no incluyo aquí la discusión relacionada a la asignación de presupuestos incrementales en la educación superior; y que radican en la elevación anual de recursos teniendo en consideración tan solo el incremento de alumnado, sin otro referente que no sea dicha valoración de carácter cuantitativo. Aquello constituye un incentivo negativo que debe ser corregido desde el diseño institucional del Estado.

⁹⁹ Si bien es cierto es difícil establecer documentadamente el segmento social al cual pertenece el alumnado que no concluye sus estudios universitarios, al menor sí se ha podido evidenciar que en Facultades como la de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador, una de las más grandes de aquél centro de estudios superiores – que a la vez es uno de los que mayor número de alumnado tiene a nivel nacional –, el nivel de deserción estudiantil oscila entre el cincuenta y cincuenta y cinco por ciento de la matrícula (50% - 55%). De hecho, son más de mil estudiantes los que

*hecho de abrir las puertas de los centros universitarios de forma indiscriminada, sino mas bien por la redefinición de los objetivos y las políticas públicas aplicables a la educación básica y al bachillerato*¹⁰⁰. De esta manera, con una formación estatal previa en la que la calidad de la misma se encuentre al nivel de aquella ofrecida por el sector privado, el sometimiento al examen de ingreso se torna en uno de los mecanismos necesarios para el decantamiento de capacidades y preferencias, previo a incursionar en las aulas universitarias¹⁰¹.

En dicha perspectiva, *el análisis del subsistema universitario no puede ser contemplado sin las necesarias interrelaciones que mantiene con aquél formado por la educación básica y de bachillerato, frente a los que forma una estructura autorreferida y provista de sentido y dinámicas propias frente al entorno* (Luhmann, 1991) *en el que se encuentra engarzado*. Para finalizar, y al igual que en el caso de las asignaciones presupuestarias efectuadas a las instituciones co – financiadas, en la presente casuística, la del libre ingreso, la argumentación de los derechos conquistados e inalienables resulta lesiva a los intereses del Estado ecuatoriano y de sus asociados.

Sin embargo, si bien se ha manifestado la necesidad de que quienes puedan pagar por recibir formación académica de tercer nivel lo hagan, también es necesario señalar que,

ingresan al primer nivel cada año, siendo no más de quinientos los que egresarán luego del cumplimiento de la currícula correspondiente. Si aquella cifra es alarmante, a ella habría que agregar que del número últimamente indicado no más del diez a quince por ciento (10% - 15%) de los egresados de cada año alcanzan su titulación dentro de los siguientes doce meses. De las cifras entregadas, cerca del setenta y cinco por ciento (75%) del estudiantado proviene de colegios públicos y se encuentra en los sectores económicos más deprimidos.

¹⁰⁰ Con la reforma curricular suscitada en la década de los noventa, la educación que antecede a la de tercer nivel quedó dividida en dos segmentos; el básico, consistente en diez niveles de formación; y, el bachillerato, contentivo de tres niveles adicionales.

¹⁰¹ El examen de conocimientos, utilizado como mecanismo de selección de estudiantado, no solo es recomendable en el nivel de pregrado sino también, y con mayor razón, en los estudios posgradistas. Desde luego, para que aquello sea factible es necesario que los centros de educación de tercer y cuarto nivel otorguen preferencia a la calidad del estudiante por sobre la cantidad – numérica y económicamente hablando - de estudiantes.

en los casos de estudiantes de excelencia, con capacidad académica y sin recursos económicos, el Estado no solo debe brindar exoneración de matrícula y colegiatura, sino además es su obligación cubrir otro tipo de beneficios colaterales, como alimentación, fondos bibliográficos y un estipendio mensual para subsistencia y salud. Así se generan incentivos, en este caso positivos, que alimentan una mayor simetría en la asignación de los limitados recursos públicos y en su utilización eficiente y ecuánime.

De otro lado, si se señala la necesidad de distribuir de mejor manera los recursos nacionales, es prioritario también apuntar que, para el efecto, se deben diseñar mecanismos de *accountability* que permitan una asignación en base a resultados y eficiencia de las instituciones de educación superior. En este sentido, el solo hecho de la elevación cuantitativa de la matrícula no es *per se* suficiente motivo para el incremento de recursos a las universidades y escuelas politécnicas. *La rendición de cuentas y el informe a la sociedad respecto al destino de los recursos estatales entregados deben servir como elemento de medición para el diseño de los subsiguientes presupuestos fiscales. De esta manera, la competencia interinstitucional y la recurrencia a incentivos positivos y negativos mejorarán el nivel de nuestra universidad pública.*

En cuanto a la universidad privada, dichos mecanismos no parecen aplicables, dada la ausencia de apoyo gubernamental en cuanto a provisión de recursos económicos; sin embargo, *la necesaria actividad del Estado en búsqueda de mejorar el nivel de formación del estudiantado debe llevar al diseño de sistemas de información a través de los que tanto los padres de familia, como los alumnos y la sociedad en general puedan tener parámetros definidos de la calidad y eficiencia de las instituciones de educación*

*superior*¹⁰². Así, el libre juego de la oferta y la demanda, bajo el necesario control del Estado, tendría como únicos beneficiarios de dichas dinámicas a los estudiantes; luego, esto llevaría a un incremento en la calidad de la educación, a la depuración del sistema respecto a las instituciones ineficientes y, finalmente, a la posibilidad de que la agencia pública pueda mantener la vigilancia de los centros de formación superior.

De este modo, se deja constancia además de que *el someterse en alguna medida a las lógicas del mercado, y de la oferta y la demanda, no implican una absorción del Estado por parte de aquéllas*. De hecho, el mercado es una institución que se construye a partir del Estado y del sistema social en el que se inscribe. Por tanto, su desenvolvimiento se halla dado bajo parámetros éticos y provistos de una fuerte carga valórica nacida, precisamente, de las dinámicas que su gestor – el Estado - imprime¹⁰³. De allí que es menester una relectura y retorno a las posiciones del liberalismo clásico, desde Adam Smith hasta Friederick Hayek, pasando, desde luego, por Mises, Popper, Polanyi y, en términos más amplios, por la Escuela de Viena. En efecto, una adecuada apreciación del papel que se le asigna al Estado y a la agencia pública dentro del Estado de Derecho, bajo la perspectiva teórica citada, parece inminente y enriquecedora en tiempos de globalización, competitividad e influjo de las nuevas tecnologías.

Ya en la parte del diseño normativo, el replanteamiento de las políticas procedimentales previas a la formación y nacimiento a la vida jurídica de las universidades y centros de educación superior resulta necesario. Si la búsqueda se orienta hacia la despolitización

¹⁰² Los lineamientos sobre los que se desarrollaría la calificación de los centros de educación superior requieren un previo consenso entre los actores inmersos en el sistema universitario. Categorías como nivel del claustro docente, bibliotecas, infraestructura, investigaciones, etc. servirían de marco para elaborar el ranking de las instituciones. Programas análogos han sido construidos varias décadas atrás por sistemas universitarios consolidados, como el mexicano o el chileno.

¹⁰³ Al respecto, una justificación de la afirmación señalada la hallamos en, Smith, Adam. Teoría de los Sentimientos Morales. Alianza Editorial, Madrid, 1992.

de la universidad, a la eliminación de aquélla como espacio de absorción de clientela política y usufructo de recursos públicos, se debe partir por la eliminación de la injerencia del H. Congreso Nacional como espacio de decisión última para la operabilidad de los centros de educación superior. Someterse a la decisión de un espacio de poder altamente politizado como lo es el establecido en la Función Legislativa, provoca que la universidad se halle imbricada, desde su nacimiento, por acuerdos y negociaciones de sectores políticos y corporativos inmersos en una constante lucha por afianzar sus capacidades de influencia y hegemonía en el escenario político nacional. Por tanto, desde su surgimiento las instituciones de educación superior se encuentran aprisionadas por factores exógenos – por *comunicaciones dañosas* (Bacigalupo, 2000; Basabe, 2003) - que determinan su comportamiento y rendimientos frente a la sociedad.

Como ya lo he sostenido, el hecho de que la universidad mire de cerca la actividad de la empresa y se aclimate a las variaciones en las lógicas de actuación de los modernos sistemas sociales no implica que el Estado deje de tener vigencia. Al contrario, el reforzamiento y eficacia de éste constituye uno de los factores fundamentales para el control, tanto de las instituciones de educación superior existentes como para aquellos proyectos por venir. De hecho, la propuesta radica en la consolidación de un real sistema de educación superior que controle eficientemente, otorgue información fidedigna respecto a los rendimientos de las universidades y, además, genere un proceso de autorreproducción y reducción de conflictividad basado en mecanismos autopoieticos (Luhmann, 1991) del propio subsistema¹⁰⁴.

¹⁰⁴ La búsqueda de un subsistema de educación superior que esté en capacidad de procesar conflictividad y reducir contingencia por sí mismo es una necesidad vital. Para el efecto, las políticas y diseño burocrático del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) deben marcar cambios necesarios. De ellos, solo he señalado uno de los más trascendentales, el de la dicotomía entre planificación y evaluación; pero existen otros no menos preocupantes. Tan solo a manera de ejemplo: la aprobación de un programa académico determinado, sea a nivel pregrado o en alguno de los niveles posgradistas, requiere

Transversalmente a todo el planteamiento surgido, *la educación superior ecuatoriana, y creo que el análisis puede ser trasladado a otras realidades latinoamericanas, debe orientarse hacia la búsqueda de una formación amplia* (Morin, 2003), *desprovista de especificidades que impiden la continuación de estudios en áreas diversas*. De esta manera, la derogatoria de facultades y su sustitución por áreas o unidades académicas coadyuvará en el empeño de formar individuos aclimatados a los requerimientos de estructuras societales en las que las distinciones entre ciencias exactas y ciencias sociales y/o del hombre van quedando cada vez más en desuso (Wallerstein, 1990). Por tanto, la figura de la educación napoleónica – politécnica -, restringida, debe dar paso a un nuevo tipo de formación de carácter holístico y sin limitaciones epistemológicas y paradigmáticas.

Concomitantemente con lo descrito en el párrafo que antecede, *la universidad y la planificación estatal deben proteger que la formación de los (as) alumnos (as) persiga una aprehensión de conocimientos que les permitan enfrentar los desafíos de la ciencia, la tecnología y el mundo de las comunicaciones en forma crítica, construyendo y redefiniendo los espacios culturales del país y proyectándose a la par hacia las dinámicas e interacciones de un mundo globalizado, altamente competitivo y sometido a permanente cambio*. Así se podrá hablar de educación bajo criterios de *pertinencia social* (UNESCO, 1998) hacia adentro y hacia fuera – en términos sistémicos -.

de un informe previo de expertos sobre la materia en la que versará la oferta académica que se pretende impulsar. Lo dicho implica un control desde el Estado, a través del CONESUP, al que no existiría oposición alguna si de allí emanaran las políticas de evaluación de calidad, factibilidad, etc. Sin embargo, la ausencia de una estructura definida provoca que dicho informe sea requerido a alguno de los centros de educación superior que abordan temáticas similares. De esta manera, al requerirse que uno de los “contendientes” sea quien valore al “otro”, los resultados del proceso de decantamiento parecen no ser de lo más justos y transparentes. En el trabajo de campo efectuado he podido observar varios casos en los que el entrapamiento del proceso de aprobación de algunos programas académicos responde más que a razones de fondo - como serían las de orden académico y organizacional -, a aquellas constituidas por la necesidad de ciertas universidades y de sus docentes a competir lealmente con otras instituciones.

Finalmente, el llamado de atención a la calidad de la educación superior no debe ser entendido tan solo en lo referido a los contenidos académicos presentados, la utilidad de la investigación científica, la formación y destrezas de los docentes, los avances científicos y tecnológicos alcanzados y la infraestructura que ofrece el sistema educativo. Ante todo, *la formación debe orientarse por un saber humanístico, que considere los cambios de la sociedad en armonía con las necesidades de la población, pues allí se asegurará una mejoría no solo en los rendimientos económicos y en los beneficios sociales, sino fundamentalmente en la posibilidad de mantener espacios de reflexión y generación del cambio y progreso de nuestros pueblos y culturas.*

4.2.- Globalización, competitividad y modernización: la adaptación del subsistema de la educación superior a los cambios suscitados *desde afuera.*

Una vez que se han descrito las principales líneas de reflexión a partir de las que se puede pensar en una posible reforma del Estado en aras a tornar al subsistema de educación superior en más eficiente, dinámico y acorde a la realidad internacional de fines de milenio e inicios de la nueva centuria; en esta parte pretendo establecer algunas conceptualizaciones previas a la elaboración de una agenda de gobierno, e inclusive una de carácter estatal, que oriente el manejo, gestión y rendimientos de la educación superior ecuatoriana. Correlativamente con las aseveraciones expuestas a lo largo del presente trabajo, en el escenario que se ofrece se parte de la premisa de que es necesario un proceso de adaptación del Estado, y de las relaciones que éste mantiene con la universidad y el sistema social, a los cambios que se suceden en el entorno internacional y que hallan plena coherencia bajo las nociones de globalización y competitividad.

Complementando lo aseverado, sociedades de corte post industrial como las que hoy se observan, y en las que la aprehensión del conocimiento es parte fundamental de las dinámicas planteadas, reafirman con mayor fuerza que nunca la apreciación de que *existe una relación entre educación y desarrollo que resulta básica para comprender los caminos hacia el progreso y el cambio*. De allí que estos dos conceptos deban ser entendidos dentro de un *contexto de globalización y competitividad* que a su vez – y a efectos de completar el esquema que se pretende demostrar - se hallan insertos dentro de un *proceso de modernización*. Partiré entonces de establecer las connotaciones del escenario macro esbozado para posteriormente delinear las posibles salidas planteadas.

El fenómeno de la globalización, también llamado de mundialización, se encuentra como parte conformante de un proceso por medio del que el escenario de la acción humana deja de incidir y tener impacto a nivel local o nacional para adquirir una connotación de carácter planetario (Casassús, 1997). Sin embargo, lo dicho no implica el pensar en un cambio en el lugar donde se genera la acción, sino tan solo la magnitud de sus alcances¹⁰⁵. En este sentido, la globalización puede ser vista como un proceso de carácter *económico*, verificado por la interconexión y articulación realizadas por medio de bienes distribuidos en el mercado mundial (Casassús, 1997: 109) y también como un proceso *cultural*, en el que las intercomunicaciones se dan a través de un encuentro multicultural y multiidentitario.

¹⁰⁵ Desde la perspectiva asumida por la teoría sistémica de Niklas Luhmann, el proceso de globalización no solo que altera los alcances de la acción, sino que aquella deja de ser patrimonio exclusivo del ser humano. En efecto, desde la posición del sociólogo y abogado alemán la acción está compuesta por comunicaciones que se encuentran producidas tanto en los distintos subsistemas sociales como en el entorno de aquellos. De esta manera se reafirma tanto la concepción de que el hombre es uno más de los subsistemas sociales como también aquella que considera que el eje de las dinámicas y cambios societales son *comunicaciones y nada mas que comunicaciones*, parafraseando al autor en mención.

De otro lado, al proceso de globalización mencionado se engarza la creciente recurrencia a una mayor competitividad de los actores, siendo ésta entendida desde dos esferas, la primera observada como la capacidad de hallar espacios de mercado en los que se puedan colocar bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades de demanda y que estén dotados de una relación calidad / precio que los haga atractivos al consumidor en relación al producto ofrecido por la competencia; y, la segunda, vista como la capacidad de mantenerse vigente dentro de los espacios de mercado alcanzados (Casassús, 1997). Por tanto, si los niveles de competitividad implican cambios constantes en los nichos de mercado, en la capacidad de adaptación de los actores a los nuevos escenarios planteados está la clave del desarrollo y el progreso.

De esta forma, el contexto de globalización y competitividad señalado, y que se caracteriza por la necesaria aclimatación de los actores a las nuevas dinámicas de interacción suscitadas en el mercado, se engarza con la relación entre educación y desarrollo en cuanto *la capacidad de adaptación a la permanente reforma de los espacios de injerencia es un proceso que tiene lugar en el nivel de las mentalidades* (Casassús, 1997: 109), por lo que, al ser éstas un producto cultural, construido socialmente, puede ser difundido y comunicado a través de un sistema de educación eficiente y que para su desenvolvimiento tome en consideración las variables que el entorno social le presenta. De allí que la universidad del siglo XXI, en su proceso de autoconocimiento y autorreproducción deba guiarse por la *resonancia* que dentro de su subsistema causan las comunicaciones emanadas del ambiente (Luhmann, 1992)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ En esta parte de la exposición la referencia a los sistemas autopoieticos luhmanianos marcan como sinónimos a los conceptos de entorno y ambiente, caracterizados por ser todo aquello que no es parte conformante del subsistema de la educación superior.

Luego, si la universidad debe fomentar una capacidad de adaptación constante; vale decir, de flexibilidad, diagnóstico e innovación, se puede concluir que los mayores niveles de competitividad se encuentran dados en el recurso humano que poseen los pueblos, y que se encuentra constituido por su bagaje de destrezas y por la mentalidad o sistemas de creencias construidos culturalmente (Casassús, 1997). De esta manera, los conceptos de educación/desarrollo y globalización/competitividad no solo se conjugan a las teorías del capital humano¹⁰⁷ sino también a posiciones de corte económico, y más específicamente a aquellas relacionadas con los procesos productivos. Así, se puede hablar de una educación superior del siglo XXI en la que los avances tecnológicos y comunicacionales guarden armonía con las necesidades sociales y culturales de los pueblos¹⁰⁸.

Para reafirmar lo enunciado, y a fin de dejar de lado una posible segmentación hacia lo económico que se podría avizorar en la reflexión citada, se establece que si bien la teoría del capital humano¹⁰⁹ tiene asidero en la economía, a partir de la búsqueda de un elemento residual no explicado¹¹⁰ que diera cuenta de las diferencias en el crecimiento económico a nivel macro (Casassús, 1997: 111), dicha construcción teórica encuentra también sustento en otros posicionamientos como el que, desde la sociología, diseñara

¹⁰⁷ A pesar de que existen varias acepciones de lo que constituye el capital humano, una de las de mayor difusión es aquella que considera a aquél como el conjunto de competencias de que dispone un individuo (Casassús, 1997: 113). No obstante, en distinta posición hallamos otras vertientes teóricas que restringen el concepto citado a las destrezas aprehendidas por el actor.

¹⁰⁸ Sin embargo, la permanente adaptación del subsistema de educación superior al entorno observado no implica que las técnicas y estrategias diseñadas en cuanto a lo pedagógico deban seguir el mismo ritmo de transformación descrito para la estructura autopoiética en referencia.

¹⁰⁹ Existen tres modelos que analizan la contribución del capital humano al crecimiento económico de las naciones. Al respecto, una síntesis ejemplificativa de cada uno de aquellos se la puede hallar en, Casassús Gutiérrez, Juan. "La educación frente a los desafíos de la globalización competitiva", en Políticas públicas para un desarrollo competitivo. Muñoz Gomá, Oscar (ed). Instituto de Estudios avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Editorial Universidad de Santiago. Santiago, 1997. Pp. 112-113.

¹¹⁰ Entre las amplias versiones de la teoría del capital humano existe una de gran capacidad explicativa y que parte de constatar que a nivel local existe un factor residual no explicado cuando se comparan distintas tasas de crecimiento. Dicho factor se situó como un diferencial en la escolarización, reforzando lo dicho la verificación de que, a nivel individual, a mayor educación corresponde mayor ingreso. (Schultz, 1960-1961).

Max Weber a partir de la identificación de la *ética protestante* como el factor que marca la diferencia en el crecimiento entre distintos países; o, el elaborado en la filosofía hegeliana y marxista, y que da cuenta del *espíritu de la historia* como el elemento impulsor del desarrollo¹¹¹

Finalmente, y a efectos de cerrar el esquema planteado al inicio del presente acápite, si se ha dicho que la relación educación/desarrollo debe ser vista en un contexto de globalización/competitividad, dichas variables se encuentran interactuando dentro de un *proceso de modernización* a partir del que encuentra concordancia la elaboración y diseño, así como la ejecución, de las políticas públicas a seguir por parte de la universidad y de la educación superior ecuatoriana. Por tanto, antes de esgrimir las directrices fundamentales para un acercamiento hacia un verdadero subsistema – en términos de Luhmann – universitario, colocaré en esta parte algunas de las ideas básicas que orientan tanto al proceso de modernización, como a las tensiones – aparentes quizás – que éste guarda respecto a la noción de modernidad.

Inicio considerando a la modernización como un proceso que se desenvuelve dentro de la esfera de lo administrativo y que se orienta hacia la introducción de políticas y prácticas racionales en la gestión. Así, dentro de esta lógica hallamos a la reforma del Estado, de los subsistemas sociales y en general de la sociedad. Me ubicaré entonces en el análisis del aparato estatal para luego descender a su aplicación al campo de la educación superior en el acápite final. Retomando, se dirá entonces que la

¹¹¹ En los autores citados, tanto la ética protestante como el espíritu de la historia son aspectos nodales que apuntalan a las sociedades, impulsándolas hacia el crecimiento de sus economías. Al respecto, se puede recurrir a algunas las obras más trascendentales de los autores citados, y que a continuación describo: Weber, Max. *La Ética protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Ediciones Orbis. Barcelona, 1985; Marx, Kart. *Crítica de la Filosofía del estado y del derecho de Hegel*. Ediciones de Cultura Popular. México, 1977; y, Hegel Friederich. *Lecciones sobre la Historia de la Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1995.

modernización del Estado implica el cambio del rol que éste desempeña dentro de sus relaciones frente a la sociedad, propiciando una actividad más eficiente y eficaz, dada fundamentalmente por la modificación del modo de intervención en los procesos de producción, acumulación y distribución de la riqueza. Dentro de esta esfera se hallarían temas puntuales de discusión, como la descentralización, las privatizaciones, la racionalización del gasto público, etc.

De esta manera, si en el caso ecuatoriano asistimos al quiebre y colapso de un incipiente Estado paternalista, en el peor de los sentidos de la expresión, el proceso de modernización apunta no solo a que los mecanismos de distribución de los recursos públicos sufran una alteración, sino además a que los escasos bienes que éste posee se los distribuya en forma eficiente, eficaz y, básicamente, de acuerdo a métodos de control en el diseño de políticas públicas y en el juego del poder¹¹² que estén orientados por la *persuasión fraudulenta*, *el análisis de las perspectivas de pérdidas y ganancias* y *la autoridad* (Lindblom, 1991: 63). Dichos métodos de control pueden funcionar, sea modificando solamente las percepciones que los demás tienen sobre probables premios o castigos, sin utilizarlos realmente (persuasión fraudulenta), sea a través de premios y castigos¹¹³ por medio de los que los jugadores buscan ejercer control sobre los demás dentro de un juego de poder regulado (perspectivas de pérdidas y ganancias). De hecho, el intercambio es un control omnipresente en el juego del poder (Lindblom, 1991: 64).

¹¹² El sistema político es un conjunto de normas que especifican el papel que cada cual debe cumplir. Luego, si el juego del poder está subordinado a normas, éste es similar a una partida de juego, tal cual el ajedrez.

¹¹³ Me refiero, en lo de fondo, a los incentivos selectivos estudiados en los trabajos de Olson. Al respecto se puede consultar, Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México. Grupo Noriega Editores. 1992.

Además, a los métodos de control en el juego del poder¹¹⁴ ya descritos habrá que añadir uno más, quizás el más trascendente, y que radica en la concepción de la *autoridad*, que es aquella *forma superior de control que se verifica cuando los actores han aceptado una norma de obediencia establecida*. Luego, la autoridad – aunque parezca difícil de comprender en primera instancia - constituye una concesión de quienes están de acuerdo en obedecer (Lindblom, 1991: 67)¹¹⁵. Así, desde la construcción teórica, son los decisores de políticas públicas (policy makers) los participantes en el juego del poder que tienen *autoridad* y es a partir del ejercicio pleno de ella que los tejidos sociales pueden llegar a establecer un método de control social eficaz para la acción a gran escala.

De lo expuesto, para considerar un rediseño de las políticas públicas para la gestión y el desarrollo de la educación superior en el Ecuador, *se deberá partir del control de los juegos de poder y de sus interacciones sobre la base de la reorientación tanto de la noción de autoridad como de la implementación eficaz del intercambio y la persuasión*. No obstante, la aplicación de cada uno de los tres métodos de control dependerá tanto de los escenarios planteados, de la efectiva combinación que se pueda establecer entre cada uno de ellos; y, de la capacidad negociadora de los actores. De los tres, la autoridad parecería ser uno de los métodos que mayor trabajo y atención requeriría el incipiente subsistema universitario nacional.

¹¹⁴ Se entiende por juego del poder a las interacciones políticas por medio de las que se controla a los demás (Lindblom, 1991: 57)

¹¹⁵ Para ampliar la conceptualización de lo que constituye la autoridad y diferenciarla del mero control, a continuación expongo el siguiente juego de actores: X tiene autoridad sobre Y si por la vigencia de una norma Y obedece a X; si X controla a Y ofreciendo en cada situación específica un premio, amenaza o limitación específica, X tiene control sobre Y, pero no autoridad; si X controla a Y persuadiéndolo del mérito de una orden específica, X tiene control sobre Y, pero no autoridad; por tanto, si X controla a Y porque Y ha aceptado una norma de obediencia establecida, entonces X ejerce esta forma compleja de control, denominada autoridad, sobre Y. El razonamiento recreado e encuentra en, Lindblom, Charles. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas. Publicación del Instituto Nacional de Administración Pública. Colección de Estudios sobre Administración General. Madrid, 1991. Pp 66-67.

De otro lado, lo antes mencionado y que guarda relación con el proceso de modernización del Estado – y de la universidad - y los mecanismos a los que se puede acudir para el efecto, podría prestarse para avizorar una aparente contradicción entre dichos postulados y la esfera de acción e injerencia que proclama la dimensión de la *modernidad*. En ese sentido, si se concibe a ésta como una cualidad propia del espacio cultural de los pueblos (Lindbom, 1991: 109) y cuyos focos de atención e interés radicarían en temas relacionados con los derechos humanos, las autonomías, la libertad y los derechos de ciudadanía, etc.; las tensiones entre la órbita de lo administrativo y la de lo cultural podrían marcar – insisto, aparentemente - un punto de quiebre insalvable.

De hecho, la ruptura entre estas dimensiones, observadas como yuxtapuestas, denotaría las distintas visiones que se tiene en torno a la reforma del Estado, y a su vez, del subsistema de la educación superior. De allí que las dos concepciones más evidenciables respecto a los caminos para alcanzar una mayor eficiencia de la universidad se hayan dividido también siguiendo dicha disquisición: por un lado, la visión de corte tecnocrático – propiciada por el Banco Mundial y los organismos multilaterales de crédito –; y, por otro, la de orientación humanista – abanderada por la UNESCO y los sectores neo marxistas, principalmente de perfil habermasiano y, en general, anclados en las concepciones nacidas desde la Escuela de Frankfurt -.

Sin embargo de lo acotado, he señalado que las tensiones entre estas dos dimensiones resultarían aparentes en virtud de que tanto modernización como modernidad parten de un tronco común (Casassús, 1997: 109), por lo que es evidenciable que mantienen interacciones específicas entre sí. En este plano, lo aseverado se puede observar

claramente en hechos palpables como la vinculación entre el proceso de descentralización del Estado - modernización - y la ampliación de los procesos de participación, la eficiencia de la democracia y las autonomías territoriales y administrativas – modernidad -. Con lo expuesto, y ya en el plano de la educación superior, a continuación se establecen algunas líneas generales en torno a un posible diseño de políticas públicas en el que se cohesionen las principales argumentaciones y postulados de las tendencias tecnocrática y humanista, posibilitando de esta forma la elaboración de un sistema universitario estructurado, holístico, y acorde a los requerimientos del contexto mundial que afrontan las sociedades del nuevo milenio.

4.3.- Algunas líneas directrices para la formulación de una agenda de políticas públicas para la educación superior.

Dentro del diseño de políticas públicas que se ha descrito se plantea una agenda amplia y que se halla dada sobre la consideración de que el subsistema de la educación superior actúa de forma autorreferida, por tanto anclado a códigos de comportamiento que desde sí mismo son elaborados – la autopoiesis -, aunque aquello no implique dejar de alimentarse de los cambios y variaciones suscitados en el resto de subsistemas sociales – jurídico, económico, político, etc -. Por tanto, la pretensión de generar una visión amplia y omniabarcadora de las variaciones *in situ* y *ex situ* ocurridas a lo largo de los últimos veinte y cinco años en la universidad y en el *ambiente* (Luhmann, 1991) y la incidencia de éste último en la educación superior constituiría el fin último de las acciones específicas que a continuación se postulan y que se las puede resumir de la siguiente forma:

- a) Políticas estatales destinadas a reformar el sistema de asignación presupuestaria a las universidades y escuelas politécnicas de carácter público.- En el campo fiscal, la reforma debe principiar por la eliminación del sistema incremental como único referente para el reparto de los recursos provenientes del erario nacional. En este sentido, mantener como marco referencial para el incremento de las asignaciones presupuestarias solamente al número de estudiantes universitarios que acoge cada centro de educación superior año a año constituye un incentivo negativo para el progreso y la eficiencia de este subsistema. De esta forma se posibilita que aquellas universidades interesadas en la creación y ampliación de líneas investigativas y de desarrollo tecnológico se vean impedidas de cumplir sus objetivos por el solo hecho de mantener una matrícula reducida. Por tanto, la propuesta radica en que, además del número de educandos, la entrega de fondos públicos utilice como mecanismo asignatorio a rubros como los niveles de investigación, la extensión universitaria, el número de graduados efectivamente por año o semestre académico, la incidencia en el aparato productivo de las universidades, etc. En esencia, la incorporación de procedimientos de rendición de cuentas – *accountability* - es una de las propuestas establecidas.
- b) Eliminación de asignaciones fiscales a las universidades y escuelas politécnicas de carácter privado.- El aporte público a la actividad ejercida por los centros de educación superior categorizados como *cofinanciados* es un mecanismo ineficiente de asignación de recursos públicos. En este aspecto, se ha podido observar que aquellas universidades y escuelas politécnicas que gozan de esta prebenda mantienen costos de matrícula y colegiatura similares, e incluso más onerosos, que los impuestos por aquellas que carecen de tal incentivo por parte

del Estado. Lo dicho genera ausencia de transparencia en la competencia entre los centros educativos y restricción de posibilidades de desarrollo a las universidades públicas.

- c) Eliminación de la injerencia del Congreso Nacional en la aprobación de universidades y escuelas politécnicas.- Como se ha señalado, el permitir que el juego de poder y las negociaciones políticas insertas en el Congreso Nacional sean el último eslabón procedimental para la creación de universidades y escuelas politécnicas – vía promulgación de una ley - es uno de los aspectos que provocaría el surgimiento de clientelas políticas y bastiones electorales al interior del subsistema de educación superior, con el consiguiente deterioro y desnaturalización de los objetivos esenciales que lo orientan.
- d) Creación de un sistema de información y evaluación de la educación superior con alcance nacional.- De esta forma, el Estado no solo se encarga de las funciones de control, a través del CONESUP, sino que se preocupa, a la par, de entregar a la ciudadanía en general, y fundamentalmente a los potenciales educandos, un sistema de información a través del que se presentan las potencialidades y falencias de los distintos actores inmersos en el subsistema de educación superior. Para el efecto, entre los ítems a ser considerados para la categorización y ubicación de las universidades y escuelas politécnicas se tendrían en cuenta aspectos como: d.1) *calidad del claustro docente*, donde la trayectoria, méritos, publicaciones, investigaciones realizadas y grado académico de los docentes serían las variables a ser consideradas; d.2) *infraestructura*, a partir de los servicios que el centro de educación superior ofrece, aquí los decantadores podrían ser: instalaciones, sistemas informáticos, servicios médicos y de bienestar estudiantil, tecnología aplicada, etc.; d.3)

bibliotecas, pues a pesar de que se podría ubicar a este rubro dentro del literal anterior, vale la pena que, por la trascendencia que implica este servicio, se lo considere como un valor independiente. Aquí se establecerá la colección mantenida por cada universidad, la actualidad de sus textos y la calidad de los mismos¹¹⁶, entre otros aspectos; d.4) *Publicaciones, investigación y extensión universitaria*, donde sea conocido el número y calidad de trabajos publicados por docentes y estudiantes de los centros de educación superior, además de las líneas investigativas desarrolladas y su expansión hacia la comunidad nacional e internacional; d.5) *nivel de inserción laboral de los egresados*, aunque este aspecto es más difícil de medir y depende de otros factores colaterales, es necesario conocer en qué sectores laborales se encuentran ubicados los egresados de los distintos centros de educación superior. De esta forma, la población puede tener una visión clara de la calidad de la enseñanza de las universidades y escuelas politécnicas – además de los institutos tecnológicos y técnicos – y de la asimilación de la demanda laboral respecto a cada una de ellas; d.6) *número de graduados por año*, lo cual se engarza a lo mencionado en el acápite anterior pues, de alguna manera, el manejo y gestión de los centros de educación superior incide decisivamente en la culminación efectiva de las carreras escogidas por el alumnado. Aquí se podrían revelar también los sistemas de incentivos positivos o negativos que cada centro de educación superior utiliza para alcanzar tal objetivo¹¹⁷.

¹¹⁶ De la visita efectuada a varias universidades y escuelas politécnicas del país, principalmente a las de la ciudad de Quito D.M., se ha podido observar que existen bibliotecas que no cumplen los más mínimos niveles de apoyo a la investigación y al desarrollo académico de estudiantes, docentes e investigadores. En este mismo sentido, las llamadas “copiotecas”, caracterizadas por mantener entre sus reservas simples copias fotostáticas, constituyen otro foco de atención para la evaluación que se persigue.

¹¹⁷ Entre los principales incentivos positivos se puede señalar a la entrega de becas para la elaboración de tesis, la publicación de los mejores trabajos académicos, etc. Entre los de carácter negativo sitúo a las trabas burocráticas, los trámites interminables y el complejo, y en algunos casos denigrante, trajinar estudiantil para acceder a un grado académico. Lo dicho no implica la ausencia de exigencia y rigor

- e) Matrícula y Colegiatura diferencial en los centros de educación superior públicos.- De acuerdo a los ingresos económicos familiares y/o personales del estudiante, los centros de educación superior financiados por el Estado deben establecer matrículas y colegiaturas diferenciales. De esta manera quien está en capacidad de sufragar en alguna medida su formación académica contribuye inyectando recursos económicos a quienes por su condición no lo pueden hacer. Así, no solo que se garantiza una utilización razonable de los escasos ingresos públicos destinados a la educación superior sino que también se establecen responsabilidades específicas a quienes están aportando a su formación universitaria. Lo expuesto no implica en ninguna medida atentar contra el derecho a la educación de los sectores populares; por el contrario, de esta forma se garantiza que aquellos sean los beneficiarios directos del aporte estatal.
- f) Examen de ingreso.- Si uno de los mecanismos para aligerar las injusticias sociales que se plantean en los centros de educación superior públicos constituye el hecho de que estudiantes con recursos económicos, en ocasiones pertenecientes a las clases más pudientes, contribuyan en alguna medida a su educación, otra de las vías de control para hacer de la universidad – en términos generales – un espacio de reflexión académica, de extensión universitaria y de desarrollo profesional con altos niveles de excelencia académica y rigurosidad educativa, es la implantación de un examen de ingreso a las universidades públicas del país. Lo contrario, tal cual se observa en el escenario nacional del momento, implica, por una parte, que quienes no están capacitados para acceder

académico para el otorgamiento de títulos y certificaciones, sino, por el contrario, el mantener presente por parte de los centros de educación superior la premisa de que el que *más ágil y eficientemente elabora su trabajo investigativo más rápido obtiene su titulación*. Lo dicho surge a consecuencia de que en el Ecuador existe un número considerable de estudiantes universitarios que no llegan a obtener su titulación, sea por factores atribuibles a los egresados, sea por razones institucionales, pero que en definitiva dan lugar – básicamente en los centros de educación superior públicos – a una utilización subóptima de recursos. Lo aseverado puede ser interpretado no solo en el nivel del pre grado sino también, aunque en menor medida, dentro de los estudios posgradistas.

a la formación universitaria absorban ineficientemente recursos del Estado y, por otra, que quienes sí mantienen estándares de idoneidad para el efecto vean diezmada la calidad de la educación que reciben en virtud de las asimetrías respecto a los primeramente nombrados. Por tanto, hablar de la democratización de la universidad a partir del libre ingreso parecería ser un contrasentido irrefutable.

- g) Mejoramiento de las capacidades, aptitudes y destrezas del estudiantado que se ubica en los niveles básico y de bachillerato.- En armonía con lo enunciado en el literal anterior, a la par de establecer un mecanismo de depuración y diagnóstico del nivel académico de los postulantes a la universidad nacional, y aunque no corresponda al objetivo del presente trabajo, señalo que el énfasis de las políticas públicas para el mejoramiento y desarrollo nacional se encuentra en una redefinición de los niveles básico y de bachillerato de la educación pública. En este sentido, si la formación previa al acceso a las universidades y escuelas politécnicas mejora, se torna eficiente y eficaz, la problemática que podría causar que un importante número de educandos no supere el examen de ingreso pasa a segundo plano. En efecto, si las capacidades y destrezas que el Estado otorga a los ciudadanos formados en escuelas y colegios públicos es de calidad, estudiantes provenientes de instituciones estatales y privadas accederían en igualdad de oportunidades ante el desafío antes planteado¹¹⁸.

¹¹⁸ De hecho, igual o mayor importancia que la reforma a la educación superior es la que se debe dar al nivel del bachillerato y la formación básica. Para el efecto, una redefinición del marco institucional y de las políticas públicas orientadas a este sector se torna inminente; más aún si de por medio existe la ingerencia nefasta de un grupo político – el Movimiento Popular Democrático – que valido de la Unión Nacional de Educadores (UNE) ha causado el caos y la postración de nuestra educación. Lo dicho no implica exonerar de responsabilidades a las diversas administraciones gubernamentales, pero sí el increpar directamente a la corriente política de izquierda ya citada como la causante del deterioro antes aludido. Para ejemplificar lo dicho basta enunciar la última paralización de actividades propiciada por la UNE y que mantuvo por cuarenta y seis días detenida la formación y anhelos de aproximadamente dos millones niños y niñas ecuatorianos.

- h) Complementariedad del subsistema de educación superior alrededor de los niveles de planificación y evaluación.- En este aspecto, y dentro de las varias reformas institucionales que requiere el incipiente sistema de educación superior nacional, una de las más trascendentales es aquella que apunte hacia la articulación de los ejes de gestión y desarrollo de las unidades de planificación y evaluación. En este plano, la fractura existente entre aquellas crea espacios no solo para la emergencia de las *conductas subterráneas* de los actores inmersos en el sistema, sino además para la posibilidad de que los niveles de reducción de complejidad y procesamiento de conflictividad del subsistema lleguen al colapso ante la presencia de *comunicaciones contradictorias* (Luhmann, 1990) entre las dos dimensiones estructurales ya citadas¹¹⁹.
- i) Establecimiento de un sistema nacional de investigadores.- Tal cual existe en la mayoría de países donde la educación es observada como un puntal para el desarrollo de sus habitantes, se torna necesario el establecimiento de un sistema nacional de investigadores que categorice la actividad efectuada en este orden por parte de los docentes – investigadores universitarios¹²⁰. De esta forma, y a

¹¹⁹ Otra de las disfunciones que presenta el sistema de educación superior nacional es el que tiene relación con la aprobación de programas de postgrado. En efecto, de acuerdo a lo que dispone el art. 27 del Reglamento de Postgrado del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (nótese que el cuerpo legal que regula este tipo de pretensiones ha sido dictado por un órgano como el CONUEP que existía bajo la vigencia de un diseño institucional derogado desde el año 2000) es la Subcomisión de Postgrado la encargada de evaluar la capacidad académica e institucional del centro educativo solicitante, valiéndose para el efecto de “... comisiones técnicas formadas por pares...”; por lo que, en definitiva, quienes están investidos de la capacidad de aprobar o negar un programa de este tipo no son los órganos de control y evaluación del sistema de educación superior, sino que son aquellos actores que forman parte de aquél... Luego, la capacidad de procesamiento de demandas por parte del entramado institucional público resulta endosada a decisores que constituyen jugadores con similares intereses en disputa que aquellos que buscan un espacio en el escenario de la oferta posgradista nacional. En definitiva, el buscar mecanismos de decantamiento de las propuestas académicas planteadas ante el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) a través de elaboraciones autoreferidas debe ser uno de los objetivos primordiales en la revisión de las políticas públicas de este sector.

¹²⁰ En referencia al sistema nacional de investigadores, la experiencia mexicana es saludable y puede servir como marco referencial. En efecto, el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), como órgano público de alcance nacional, sirve como referente de información de los méritos y aportes científicos y tecnológicos que los diversos investigadores y los centros de educación superior para los que éstos prestan sus servicios profesionales ofrecen. De esta forma se coadyuva a que exista mayor información para estudiantado y, por tanto, se fomenta que las posibilidades de elección se amplíen. En

partir de la ubicación mantenida, se pueden diseñar políticas relacionadas con salarios, comisiones y demás beneficios económicos, sociales y académicos.

- j) Representación estudiantil efectiva.- A pesar de que la Reforma de Córdoba (1918) y las protestas de París (1968) reivindicaron ya el derecho a la participación del alumnado en la toma de decisiones, en nuestro país no existen aún mecanismos de representación y efectiva participación de los estudiantes dentro de la vida institucional de los centros de educación superior. Para el efecto, la reforma – o implantación de mecanismos coercitivos - al marco jurídico vigente parecería ser una necesidad inmediata, no solo en búsqueda del cumplimiento de los derechos de los estudiantes, sino además como un mecanismo de control y freno a la asimétrica relación mantenida entre éstos, los docentes y el cuerpo administrativo. En este aspecto, la participación del alumnado en la toma de decisiones a nivel universitario no implica la búsqueda de prebendas ni la satisfacción de intereses personalistas, sino mas bien el derecho a exigir mayor calidad en la educación, mayor calidad en el claustro docente y mayor compromiso de las instituciones con la gestión educativa.
- k) Mecanismos de depuración del claustro docente.- Si se ha señalado que es imprescindible la instauración del examen de ingreso para los centros de educación superior de carácter público como medio de decantamiento del alumnado, también es necesario la formulación de políticas, desde el CONESUP y desde las propias instituciones receptoras, para la selección del personal docente que labora en este nivel educativo. La existencia de las llamadas “evaluaciones docentes” no constituyen mas que una formalidad que no conlleva resultados efectivos y que deviene en un claro perjuicio a los estudiantes y,

cuanto a los efectos observados, desde los investigadores, la implantación de una verdadera carrera investigativa y docente y los incentivos – negativos o positivos – frente a la producción de cada actor podrían ser contextualizados como los principales beneficios del CONACYT mexicano.

aunque los cuerpos directrices no parecen observarlo, a las propias instituciones de educación superior. La presentación pública en las universidades y escuelas politécnicas de los resultados de las evaluaciones efectuadas a los docentes podría ser uno de los mecanismos de acercamiento al objetivo propuesto.

- l) Incentivos selectivos hacia docentes e investigadores.- Si de un lado se proponen mecanismos de exclusión para aquellos docentes que no mantienen el nivel académico adecuado, de otro es necesario señalar que urge el cumplimiento de las disposiciones normativas que establece la Ley de Educación Superior en cuanto se refiere a (i) co – participación de los investigadores en los beneficios económicos que adquieran los centros de educación superior sobre trabajos y consultorías que aquellos realicen, (ii) concesión de años sabáticos, (iii) provisión de recursos para libros y estancias de investigación, etc. Si de formar una consistente Academia se trata, uno de los principales elementos a considerar es el trato y consideración que se debe otorgar al docente - investigador eficiente y comprometido, lo que va más allá de los afanes de protagonismo de algunos cuerpos directivos o de las ambiciones personalistas – o electorales – que estos pudieran perseguir¹²¹.
- m) Ofertas académicas amplias y formación holística.- La reformulación de las ofertas curriculares, dejando de lado la concepción napoleónica, segmentada y específica de la formación universitaria, es indispensable para la formación de profesionales e investigadores provistos de herramientas y destrezas para enfrentar contextos de globalización y competitividad como los que ahora se vislumbran. En este sentido, la capacidad de adaptación del alumnado a las

¹²¹ Remuneraciones acorde a los méritos del claustro docente, incentivos positivos y negativos, y afianzamiento de un sistema de educación superior efectivo parecerían, paradójicamente, ser los objetivos menos observados por aquellos centros de educación superior que se empeñan en demostrar su rigor académico y docente a través de construcciones majestuosas que absorben recursos económicos y humanos que pueden – y deben - ser redireccionados hacia la investigación y la cultura.

constantes variaciones en el mercado laboral requiere de ofertas académicas que les permitan estar en posibilidad de realizar - eficientemente - estudios posteriores en diversas ciencias y disciplinas.

- n) Formulación de programas de educación continua.- En relación con lo aseverado en el literal que antecede, los centros de educación superior están en la obligación de proponer programas de educación superior, de corto y mediano alcance, que abarquen las diversas temáticas y especializaciones que el constante cambio en la tecnología, las comunicaciones y el conocimiento imponen. Para ello, la formación continua, básicamente a través del Internet, constituye un desafío que debe ser asumido.
- o) Educación basada en *saberes humanísticos* y aclimatada a las exigencias del mercado.- Aunque parezca un contrasentido, la búsqueda de una educación humanística, que contemple a la universidad como el espacio de generación de opinión e impulse alternativas para el desarrollo y la innovación cultural, no debe dejar de lado el observar a la empresa y las demandas del mercado como parte de la gestión por desarrollarse. De allí que la criticidad y la interrelación de los centros de educación superior con la empresa y los agentes económicos pueden adaptarse uniformemente, sin que ello implique la desnaturalización de los objetivos básicos del quehacer universitario: profesionalización, investigación y extensión.

Finalmente, cabe acotar que el conjunto de líneas de acción y propuestas antes señaladas requieren, para su efectiva implementación, de decisiones políticas provenientes de la negociación entre los diversos actores inmersos en el entramado educativo nacional. Para ello, la agenda de políticas públicas que deba contenerlas tomará en consideración

que el subsistema educativo se caracteriza por tiempos de acción y resultado relativamente largos – alrededor de veinte años -, por lo que el aceptar la propuesta de reformulación del subsistema de educación superior debe ser contemplada como una política de estado, apartada de coyunturalismos e intereses corporativistas.

Por tanto, la decisión implica la existencia de un Estado pequeño pero eficiente y supervisor, la concurrencia de un sector productivo que observe en la universidad uno de los puntales para el desarrollo nacional, actores universitarios y políticos que asuman la responsabilidad que implica la formación de los ciudadanos; y, una sociedad civil decidida a apoyar las propuestas de reforma y modernización bajo la perspectiva del respeto al Estado de Derecho y a la institucionalidad que lo sustenta.

CONCLUSIONES

A pesar de que el último de los capítulos integrantes del presente trabajo ha desarrollado y esquematizado las principales líneas de gestión para orientar la educación superior hacia un verdadero sistema integrado de lógicas de comportamiento y dinámicas de acción, aquí señalo condensadamente las principales conclusiones arribadas luego de la investigación efectuada:

- a) En el Ecuador no existe un subsistema de educación superior que mantenga orientación propia y autorreferida respecto a las influencias de actores sociales y políticos que le son ajenos. Por tanto, una de las búsquedas debe estar orientada hacia el establecimiento de códigos de comportamiento y procesamiento de conflictividad que le sean propios. De esta forma se asegura la vigencia de un *subsistema cerrado*, clausurado a la injerencia del entorno y hábil para generar su proceso de cambio y progreso – a propósito de las comunicaciones halladas en el *entorno* -.
- b) La convivencia en sociedades de carácter post industrial, en las que la tecnología, las comunicaciones y la lucha por la aprehensión del conocimiento son los ejes de las dinámicas sociales, implica que la universidad – y los centros de educación superior en general – y su subsistema mantengan una gran capacidad de adaptación al *entorno* en el cual co-habitan. De esta forma, se asegura que las comunicaciones provenientes desde el *ambiente*, y que sean susceptibles de aprehensión por la estructura sistémica en mención, mantengan a la educación superior como un *subsistema abierto* a los cambios sociales.

- c) En cuanto a las políticas públicas para la entrega de recursos al subsistema en mención, la propuesta radica en la búsqueda de nuevos mecanismos asignatorios. De esta forma se garantiza que a través de incentivos positivos y negativos la competencia entre los actores se dinamice, se eleve la calidad y eficiencia de la educación superior y los niveles de legitimación de la universidad frente a la sociedad se restituyan.
- d) Si de conseguir mejores rendimientos del subsistema de educación superior se trata, la injerencia del aparato estatal no se reduce a la asignación presupuestaria. Igual o mayor importancia es la que se debe otorgar a la creación de un sistema nacional de información en el que se ofrezca una panorámica del nivel y eficiencia de cada uno de los actores inmersos en el subsistema en mención.
- e) De otro lado, el proceso de afianzamiento de un real subsistema de educación superior dependerá de las variaciones que se susciten al interior del mismo. Para el efecto, las políticas de mejoramiento en cuanto a infraestructura, claustro docente e incentivos a docentes, personal administrativo y estudiantes es primordial. Lo dicho, sumado a un aparato estatal que controle los rendimientos de este subsistema y a un proceso informativo hacia la comunidad garantizaría la exclusión de aquellos centros de educación superior que no gozan de las condiciones mínimas de operatividad y gestión.
- f) En otra esfera, la formación humanística, provista de criticidad, aunque complementada con la necesaria inmersión dentro de las nuevas dinámicas de la globalización y la competitividad, requieren de estudiantes comprometidos con la educación, de docentes que dejen de lado sus ambiciones personalistas y electorales, de un aparato estatal reducido que supervise y controle pero que a la par permita que las dinámicas del mercado asignen y conduzcan el proceso; y,

finalmente, de una ciudadanía que tome conciencia de la importancia que la educación y el conocimiento tienen para el desarrollo y progreso de sociedades modernas, diferenciadas y altamente complejizadas.

- g) En cuanto a los objetivos básicos de la educación superior, la investigación es uno de los ejes alrededor del que el subsistema debe empeñarse en reordenar sus estrategias; para el efecto, la implantación de un sistema nacional de investigadores, autónomo y de alto nivel, sería parte de la reforma al diseño institucional universitario. Allí se garantizarían rendimientos efectivos de esta estructura, así como también un enlace directo con la extensión universitaria y la docencia.
- h) Finalmente, la implantación de mecanismos de rendición de cuentas, orientados desde un aparato estatal pequeño pero eficiente, darían paso a una asignación de recursos públicos a las universidades que pertenecen a ese sector, en el que la incipiente caja fiscal pueda distribuirse en base a resultados medibles, como son los niveles de excelencia en investigación, docencia y extensión y; en general, todos aquellos que nos permitan hablar de un verdadero sistema de educación superior nacional.

ANEXOS

Anexo No 1

NUMERO DE DOCENTES SEGUN TITULO POR UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS

2000

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	PREGRADO	ESPECIALISTA	MASTERADO	Ph. D.	TOTAL GENERAL
UNIVERSIDADES ESTATALES						
1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	1.425	210	190	7	1.832
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	2.806	281	103	1	3.191
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	489	75	115	3	682
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	454	20	115	5	594
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	444	12	76		532
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	346	13	78	1	438
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	454	1	79	2	536
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	287		23		310
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	345	2	9		356
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	131	47	67		245
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	279	4	21	1	305

12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	488	10	58	1	557
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	163	13	63	1	240
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	196	4	16	8	224
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	256	6	38	1	301
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	78	12			90
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	368	8	127	20	523
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	399	7	204	15	625
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	255		163	4	422
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	695	10	167	6	878
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	30		4		34
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA	116	1	3		120
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	51	4	39	8	102
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	3		10	1	14
	SUBTOTAL	10.558	740	1.768	85	13.151

UNIVERSIDADES PARTICULARES

25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	922	130	167	12	1.231
26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	237	11	28		276
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	419	11	5		435
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	277	1	10		288

29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	506	2	21	1	530
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	308	8	51	1	368
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	218	3	11	1	233
32	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	457	1	48	1	507
33	ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA ECOLÓGICA AMAZÓNICA	121	1	3		125
	SUBTOTAL	3.465	168	344	16	3.993
	TOTAL	14.023	908	2.112	101	17.144

PONDERACIÓN DE NUMERO DE DOCENTES SEGUN TITULO POR UNIVERSIDAD Y ESCUELAS POLITECNICAS

2000

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	PREGRADO	ESPECIALISTA	MASTERADO	Ph. D.	TOTAL GENERAL
	PONDERACIONES	*1	*2	*3	*4	

UNIVERSIDADES ESTATALES

1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	1.425	420	570	28	2.443
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	2.806	562	309	4	3.681
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	489	150	345	12	996
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	454	40	345	20	859
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	444	24	228	0	696
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	346	26	234	4	610
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	454	2	237	8	701
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	287	0	69	0	356
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	345	4	27	0	376
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	131	94	201	0	426
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	279	8	63	4	354
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	488	20	174	4	686
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	163	26	189	4	382

14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	196	8	48	32	284
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	256	12	114	4	386
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	78	24	0	0	102
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	368	16	381	80	845
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	399	14	612	60	1.085
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	255	0	489	16	760
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	695	20	501	24	1.240
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	30	0	12	0	42
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA	116	2	9	0	127
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	51	8	117	32	208
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	3	0	30	4	37
	SUBTOTAL	10.558	1.480	5.304	340	17.682

UNIVERSIDADES PARTICULARES

25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	922	260	501	48	1.731
26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	237	22	84	0	343
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	419	22	15	0	456
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	277	2	30	0	309
29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	506	4	63	4	577
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	308	16	153	4	481
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	218	6	33	4	261
32	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	457	2	144	4	607
33	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	121	2	9	0	132
	SUBTOTAL	3.465	336	1.032	64	4.897
	TOTAL	14.023	1.816	6.336	404	22.579

Cuadro No 1

Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior

Anexo No 2

NUMERO DE CARRERAS POR UNIVERSIDAD Y ESCUELAS POLITECNICAS

2000

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	MODALIDAD	HUMANISTICAS Y SOCIALES	TECNICAS Y TECNOLOGICAS	INGENIEROS Y DE LA SALUD	TOTAL GENERAL
		A DISTANCIA				
UNIVERSIDADES ESTATALES						
1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR		42	7	18	67
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	3	29	15	15	62
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA		22	4	16	42
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA		18	4	12	34
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI		13	1	12	26
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO		20	5	8	33
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA		22	2	7	31
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS		19	4	4	27
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	1	21	6	5	33
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO		5	8	6	19

11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE		20	5	7	32
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI		18	7	10	35
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	2	23	3	5	33
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR		1	9	2	12
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO		18	3	7	28
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI		4		5	9
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL		3	6	14	23
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL		7	11	18	36
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO		10	5	19	34
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	3	6	9	8	26
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI			2	2	4
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA SANTA ELENA		2	1	4	7
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR				5	5
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES					0
	SUBTOTAL	9	323	117	209	658

UNIVERSIDADES PARTICULARES

27	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR		34	6	16	56
28	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL		13	1	8	22
29	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA		11		13	24

30	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL		17		3	20
31	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA		18	1	12	31
32	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL		17	2	8	27
33	UNIVERSIDAD DEL AZUAY		19		12	31
34	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA		16		9	25
35	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA		20	1	2	23
	SUBTOTAL	0	165	11	83	259
	TOTAL	9	488	128	292	917

PONDERACION DE CARRERAS POR UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS

2000

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	MODALIDAD	HUMANISTICAS Y SOCIALES	TECNICAS Y TECNOLOGICAS	INGENIEROS	TOTAL GENERAL
		A DISTANCIA			Y DE LA SALUD	
	PONDERACIONES	*0.5	*1.0	*1.5	*2.0	

UNIVERSIDADES ESTATALES

1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	0	42	10,5	36	88,5
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	1,5	29	22,5	30	83
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	0	22	6	32	60
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	0	18	6	24	48
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	0	13	1,5	24	38,5
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	0	20	7,5	16	43,5
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	0	22	3	14	39
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	0	19	6	8	33
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	0,5	21	9	10	40,5
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	0	5	12	12	29
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	0	20	7,5	14	41,5

12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	0	18	10,5	20	48,5
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	1	23	4,5	10	38,5
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	0	1	13,5	4	18,5
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	0	18	4,5	14	36,5
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	0	4	0	10	14
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	0	3	9	28	40
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	0	7	16,5	36	59,5
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	0	10	7,5	38	55,5
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	1,5	6	13,5	16	37
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	0	0	3	4	7
22	UNIVERSIDAD SANTA ELENA	0	2	1,5	8	11,5
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	0	0	0	10	10
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	0	0	0	0	0
	SUBTOTAL	4,5	323	175,5	418	921

UNIVERSIDADES PARTICULARES

25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	0	34	9	32	75
26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	0	13	1,5	16	30,5
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	0	11	0	26	37
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	0	17	0	6	23

29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	0	18	1,5	24	43,5
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	0	17	3	16	36
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	0	19	0	24	43
32	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA	0	16	0	18	34
33	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	0	20	1,5	4	25,5
	SUBTOTAL	0	165	16,5	166	347,5
	TOTAL	4,5	488	192	584	1.268,50

Cuadro No 2

Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SILVA, Adrián. Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. México. Universidad de Guadalajara - Centro de Universitario de Ciencias Económico-Administrativas CUCEA - Fondo de Cultura Económica, 2000

- ADORNO, Teodor y HORRKEIMER, Max. Dialéctica de Esclarecimiento (Fragmentos Filosóficos). Jorge Zahar (editor). Río de Janeiro, s/editorial, 1986.

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “Estudio introductoria” en, El estudio de las políticas públicas. Aguilar Villanueva, Luis (editor). México D.F. Grupo Editorial Miguel Ángel, 1996

- ALSINET, Joseph. Monserrat Ribera y Clara Riba. “¿Cuál es el nivel de gobierno adecuado para ocuparse del sistema educativo?” en, Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela. Joan Subirat (coord.) Barcelona. Ariel Social, 2002. Pp. 113-159.

- ARELLANO, Estuardo. Autocrítica de la Universidad. Quito. Corporación de Promoción Universitaria, 1989.

- BAEDRIDGE, Víctor y otros. Estructuración de Políticas y Liderazgo Efectivo en la Educación Superior. México. Alianza Editorial S.A., 1982.

- BANCO MUNDIAL. La Enseñanza Superior. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington D.C., s/editorial, 1995.

- BASABE SERRANO, Santiago. “De la teoría de la acción social parsoniana a la organización de sistemas autopoieticos de Niklas Luhmann. Una visión del tránsito hacia la *sociedad sin hombres.*” en, Revista Virtual de la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política ALEGCIPOL Capítulo Ecuador. Quito. www.geocities.com/alegcipol, 2003

- BASABE SERRANO, Santiago. Responsabilidad penal de las personas jurídicas desde la teoría de sistemas. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador – Abya Yala – Corporación Editora Nacional, 2003.

- BASABE SERRANO, Santiago. “De la formulación de propuestas educativas para el mercado a la construcción de espacios de reflexión y criticidad. La crisis de la universidad latinoamericana y sus posibles salidas: El caso ecuatoriano.” Quito. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional ASDI. 2004

- BOURDIEU, Pierre. Escuela y Espacio Social. Madrid. Siglo Veintiuno Editores, 1997

- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude Passeron. Los Estudiantes y la Cultura. Buenos Aires. Editorial Labor, 1973

- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude Passeron. *La Reproducción*. Barcelona. Editorial Laia, 1979.

- BREVETTO, Jorge. “La Educación Superior en Iberoamérica: Crisis, Debates y Transformaciones en la Última Década del Siglo XX” en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Septiembre - Diciembre. Número 21. Madrid, 1999

- BURBANO LÓPEZ, Galo. “La Educación Superior en la Segunda Mitad del Siglo XX. Los Alcances del Cambio en América Latina y El Caribe” en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Septiembre - Diciembre. Número 21. Madrid, 1999

- CAMOU, Antonio y José Esteban Castro, coord. *La Sociedad Compleja: Ensayos en Torno a la Obra de Niklas Luhmann*. México. Editorial Triana-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -- México, 1997

- CAMPO CABAL, Alvaro. *Ciencia, Tecnología, Educación Superior, Gerencia Ambiental e Interacción: Reflexiones*. Santa Fe de Bogotá. Solórzano Editores S.A., 2000

- CASASSÚS GUTIÉRREZ, Joan. “La educación frente a los desafíos de la globalización competitiva” en, *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*. Muñoz Gomá, Oscar (edit). Santiago de Chile. Editorial de la Universidad de Santiago de Chile – Instituto de Estudios Avanzados, 1997. Pp. 105 – 132.

- CAVAROZZI, Marcelo. Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea. Caracas. XIX Congreso de Sociología ALAS, 1993

- CEPAL, UNESCO, PNUD. Desarrollo y Educación Superior Para América Latina y El Caribe. Buenos Aires. Editorial Kapeluz, 1987

- DEMO, Pedro. “Calidad y Modernidad en la Educación Superior” en, UNESCO/CRESALC (comp.). Calidad Tecnológica y Globalización en la Educación Superior Latinoamericana. Caracas. s/ editorial, 1992

- DÍAS, Marco Antonio. “De Córdoba (1918) a París (1998). Los Desafíos para la Educación Superior”, en Brovetto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad. Madrid. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, 1999

- DÍAS, Marco Antonio. “El Realismo Utópico en la Reforma de la Universidad” en, UNESCO / CRESALC (comp). Hacia una Nueva Educación Superior. Caracas. Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba - Ediciones CRESALC / UNESCO, 1997

- DURKHEIM, Emile. Educación y Sociología. Barcelona. Editorial península, 2003

- DURKHEIM, Emile. Las Reglas del Método Sociológico. Editorial Akal. Madrid, 1987.

- ESCOTET, Miguel Ángel. Técnicas de Evaluación Institucional en la Educación Superior. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia, 1984

- GARCÍA AMADO, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Bogotá. Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 1999

- GARCÍA ARETIO, Lorenzo. Educación Superior a Distancia. Análisis de su Eficacia. Mérida. Universidad Nacional de Educación a Distancia - Centro Regional de Extremadura, 1986

- GARCÍA GUADILLA, Carmen. Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina. Caracas. Nueva Sociedad, 1996

- HABERMAS, Jürgen. Ciencia y Técnica como “ideología”. Madrid. Editorial Tecnos, 1990.

- HABERMAS, Jürgen. Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso. Madrid. Editorial Trotta, 1998

- HAYEK, Friederich. Camino de Servidumbre. Madrid. Alianza Editorial, 1995

- HEGEL, Friederich. Lecciones sobre la Historia de la Filosofía. Fondo de Cultura Económica. México, 1995

- HENRÍQUEZ, Narda. “Agenda social y políticas públicas” en, Construyendo una agenda social. Henríquez, Narda (edit). Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial, 1999

- HORHEIMER, Max. Teoría Crítica. Buenos Aires. Amorrout Editores, 1990

- HURTADO, Osvaldo. La Crisis de la Universidad Ecuatoriana. Quito, Feso, 1986.

- KAPLAN, Marcos. Universidad Nacional, Sociedad y Desarrollo. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996.

- LINDBLOM, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid. Colección de Estudios. Secretaría de la Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1991

- LEÓN TRUJILLO, Magdalena. “ Paradojas de Género en la Universidad Ecuatoriana” en, Universidad de Cuenca, UNIFEM, SENDAS (comp). IX Encuentro de Universidades de la Región Andina. Cuenca. s/editorial. s/año.

- LEVY, Daniel. (coord). Documento CEDES/98-PRIVATE. Serie Educación Superior. La Educación Superior Dentro de las Transformaciones Políticas y Económicas de los Años Noventa. Informe del Grupo de Trabajo sobre Educación Superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1998

- LÓPEZ JIMÉNEZ, Nelson Ernesto. La Reestructuración Curricular de la Educación Superior Hacia la Integración del Saber. Santa Fe de Bogotá. Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior. ICFES - Universidad Surcolombiana, 1995.

- LUCIO Ricardo y Mariana Serrano. La Educación Superior. Tendencias y Políticas Estatales. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.

- LUHMANN, Niklas. Sociedad y Sistema: la Ambición de la Teoría. Buenos Aires. Editorial Paidòs, 1990.

- LUHMANN, Niklas. Sociología del Riesgo. México. Editorial Triana - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México, 1998.

- LUHMANN, Niklas. Complejidad y Modernidad: de la Unidad a la Diferencia. Madrid. Editorial Trotta, 1998.

- LUHMANN, Niklas y Raffaele De Georgi. Teoría de la Sociedad. Guadalajara. Editorial de la Universidad de Guadalajara, 1992.

- LUHMANN, Niklas. El Derecho de la Sociedad. (traducción no editada), 1998

- LLADONOSA, Manuel. “La Universidad como Servicio Público en el Cambio de Siglo” en, Porta Jaime y Manuel Lladonosa (coord.). La Universidad en el Cambio de Siglo. Madrid. Alianza Editorial, 1998

- MANCERO SAMÁN, Alfredo. “Las políticas públicas en el Ecuador. Diagnóstico y perspectivas” en, ILDIS. Ciencias sociales y política en América Latina. Quito. ILDIS, 1987. Pp. 81-105.

- MARX, Kart. Crítica de la Filosofía del Estado y del Derecho de Hegel. Ediciones de Cultura popular. México, 1977.

- MAYOR ZARAGOZA, Federico. “La Universidad del Siglo XXI en la Perspectiva de la UNESCO” en, Porta Jaime y Manuel Lladonosa (coord.). La Universidad en el Cambio de Siglo. Madrid. Alianza Editorial, 1998.

- MAYORGA, Román. “Los Desafíos a la Universidad Latinoamericana en el Siglo XXI” en, Revista Iberoamericana de Educación. Septiembre - Diciembre. Número 21. Madrid, 1999.

- MORIN, Edgar. Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro. Guayaquil. Editorial Santillana – UNESCO, 2003

- OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México. Grupo Noriega Editores, 1992.

- PACHECO PRADO, Lucas. La Universidad Ecuatoriana. Crisis Académica y Conflicto Político. Quito. ILDIS - Fundación Friederich Ebert., 1992

- PARSONS, Talcott. El Sistema Social. Madrid. Alianza Editorial, 1999

- RAMÍREZ, Franklin. “Esperando a Godot. Sociología y Universidad: relatos de una disciplina espuria”, en Revista Ecuador Debate No 49. Quito, 1999

- RODRÍGUEZ CRUZ, Águeda. La Universidad en la América Hispánica. Madrid. Editorial Maffre, 1992.

- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto. “La Universidad Latinoamericana en la Encrucijada del Siglo XXI” en, Revista Iberoamericana de Educación. Septiembre - Diciembre. Número 21. Madrid, 1999

- ROJAS, Eliana y Cecilia Paredes. Proyecciones Económicas y Demográficas del Ecuador al Año 2000. Implicaciones en la Educación Superior. Quito. Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1992

- ROJAS MIX, Miguel. “La Función Intelectual de la Universidad: ¿Una Responsabilidad Abandonada?” en, Brovotto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad. Madrid. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, 1999

- RUIZ, Ángel. Universidad y Sociedad en América Latina. San José de Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Costa Rica, 1995

- SALAZAR VARGAS, Carlos. *Las políticas públicas*. Santa Fé de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – Departamento de Administración de Empresas, 1999

- SARAIVA, Enrique. *Los Sistemas de Educación Superior en los Países del MERCOSUR. Elementos Fundamentales y Bases Para su Integración*. Cunhinzton. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA, 1996)

- SCHWARTZMAN, Simón. *América Latina: Universidades en Transición*. Washington. Colección Interamericana de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA, 1996

- SILVA MICHELENA, Héctor. ”Para una Reforma de la Educación superior en América Latina” en, Grebe López, Horst (comp). *Educación Superior: Contribuciones al Debate*. La Paz: Fundación Milenio - Serie Temas de Modernización, s/año.

- SMITH, Adam. *Teoría de los Sentimientos Morales*. Madrid. Alianza Editorial, 1992.

- TÚNNERMANN, Carlos. “La Educación Superior Frente al Cambio: La Conferencia Mundial de 1998” en, *Políticas y Estrategias Para la Transformación de la Educación Superior*. Encuentro Internacional - Universidad de Lima. Lima. Fondo de Desarrollo Editorial, 1998.

- TUNNERMANN BERNHEIM, Carlos. “La Educación Superior en América Latina y El Caribe en su Contexto Económico, Político y Social” en, UNESCO / CRESALC

(comp). *Hacia una Nueva Educación Superior*. Caracas. Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba - Ediciones CRESALC / UNESCO, 1997

- UNESCO. *Documento de Políticas Para el Cambio en la Educación Superior*. París. UNESCO, 1995

- VALLESPÍN, Fernando (editor). *Historia de la Teoría Política*. Tomo VI. Madrid. Alianza Editorial, 1995

- VEGA UGALDE, Silvia. “Investigación y Género en las Universidades del Ecuador”, en, Universidad de Cuenca, UNIFEM, SENDAS (comp). IX Encuentro de Universidades de la Región Andina. Cuenca. s/año.

- WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar las Ciencias Sociales*. México. Siglo Veintiuno Editores, 1998

- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1974

- WEBER, Max. *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Ediciones Ordis. Barcelona, 1985

- WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigaciones Filosóficas*. Barcelona. Editorial Critica, 1988

- YARZÁBAL, Luis. “La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión de América Latina y El Caribe” en, Políticas y Estrategias Para la Transformación de la Educación Superior. Encuentro Internacional - Universidad de Lima. Lima. Fondo de Desarrollo Editorial, 1998

- YARZÁBAL, Luis. “En Busca de un Compromiso Para la Acción”, en, UNESCO/CRESALC (comp). Hacia una Nueva Educación Superior. Caracas. Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. Ediciones CRESALC / UNESCO, 1997

- YARZÁBAL, Luis. “Plan de acción para la Transformación de la Educación Superior”, en Brovetto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad. Madrid. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, 1999