

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

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

Edición
María Arboleda
Raúl Borja

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

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

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

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

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Julio Oleas Montalvo
Juan Cuvi
Diego Mancheno
Floresmilo Simbaña
Edgar Isch I.
Milton Luna Tamayo
Bayardo Tobar
Ana María Larrea
Alfredo Ruiz Guzmán
Gaitán Villavicencio
Kintto Lucas
Julio César Trujillo
Agustín Grijalva
Diego Borja
Carlos Castro
Víctor Hugo Jijón
José Luis Coraggio
Daniel Badillo
Francisco Hidalgo
Gerardo Venegas
Enrique Arias
climático
Claudia Detsch
Guillaume Long
Jorge Guamán
Dalton Bacigalupo
Silvia Salgado
Alex Remache

10 feb/mar 2010

Coyuntura

5 **Editorial**
Nuevo momento:
fortalecer el acuerdo
por el cambio
Francisco Muñoz Jaramillo

10 La política partida en
tres: ¿Se deshacen las
costuras
entre las fuerzas del
cambio?
Franklin Ramírez Gallegos

17 Las fuerzas políticas
en la Asamblea Nacional
Virgilio Hernández y
Fernando Buendía

26 Comercio exterior y
desarrollo
Julio Oleas Montalvo

32 De la soberbia al
oportunismo: Estrategias
de la derecha en la
revolución ciudadana
Juan Cuvi

36 Política económica:
Balance crítico
Diego Mancheno



42 Las relaciones entre el
movimiento indígena y
el gobierno
Floresmilo Simbaña

48 El gobierno de Correa
y su conflicto con el
magisterio
Edgar Isch I.

54 Educación: más Estado
junto a más Sociedad
-La anacrónica relación
Ministerio - UNE-
Milton Luna Tamayo

58 Cinco tesis equivocadas
sobre la necesaria
reforma de la
Universidad
Bayardo Tobar

61 Autonomía universitaria
y sociedad de mercado
Ana María Larrea

67 Universidad-ejecutivo:
una relación de
coordinación
Alfredo Ruíz Guzmán

73 La nueva arquitectura
financiera instrumento
para la integración y el
Desarrollo de la Región
frente a la Crisis
Pedro Páez

78 Crisis energética,
vida cotidiana y
governabilidad
democrática -
Emergencia eléctrica y
gestión del Gobierno del
Nacional Populismo-
Gaitán Villavicencio

84 ¿Comunicación
democrática o dictadura
mediática?
Kintto Lucas



Política pública y legislativa

88 El fundamento
constitucional de la
nueva economía
Julio César Trujillo
y Agustín Grijalva

94 La instrumentación de
la nueva economía en el
contexto del régimen de
desarrollo
Diego Borja

98 Defender el programa
constitucional
Carlos Castro

103 Economía alternativa,
plurinacionalidad e
interculturalidad
Víctor Hugo Jijón

108 La economía popular
solidaria en el Ecuador
José Luis Coraggio

115 El rol de las empresas
públicas en la nueva
economía del Ecuador
Daniel Badillo

119 Reforma y nueva política
sobre la tierra
Francisco Hidalgo

123 Régimen de desarrollo
Gerardo Venegas



Debate

143 Régimen de
desarrollo y nueva
economía propuesta
en la Constitución
Dalton Bacigalupo

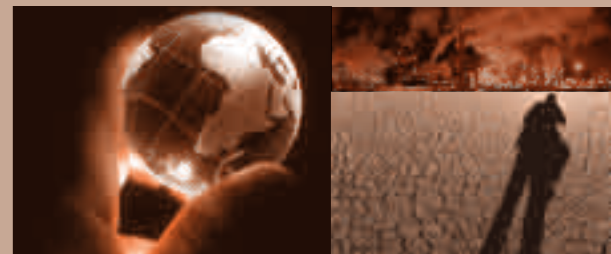
151 Madurar un
nuevo régimen de
desarrollo y una
nueva economía
para profundizar el
cambio
Silvia Salgado y
Alex Remache

Internacional

128 La actual crisis
económica mundial
Enrique Arias

132 Latinoamérica en
las negociaciones
internacionales
sobre cambio
climático
Claudia Detsch

138 Ecuador entre
UNASUR y ALBA
Guillaume Long



Ana María Larrea

Autonomía universitaria y sociedad de mercado

Ana María Larrea—
Antropóloga.
Subsecretaria
SENPLADES

El proyecto de Ley Orgánica de Educación

Superior presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional ha colocado el tema de la autonomía universitaria en el centro del debate público. La autonomía universitaria ha sido, sin duda, una de las más importantes reivindicaciones históricas de la comunidad académica que data desde el nacimiento de la Universidad como espacio del conocimiento y del saber. No es por tanto, un tema nuevo. Sin embargo, como todo concepto, sus implicaciones son un producto histórico, fruto de las condiciones de la vida social en las que emerge y se desarrolla.

En las condiciones históricas de la sociedad ecuatoriana actual, cabe preguntarse, ¿qué autonomía requiere la Universidad ecuatoriana para cumplir adecuadamente su rol en la construcción del *Buen Vivir* de los ecuatorianos y ecuatorianas?

UNIVERSIDAD ?

La autonomía es un concepto relacional, que establece unas libertades frente a los poderes establecidos. Es necesario entonces preguntarse, ¿frente a qué poderes es necesaria la autonomía universitaria en el mundo contemporáneo?

En el presente artículo analizaré la trayectoria que ha tenido históricamente la autonomía universitaria, los cambios que ha vivido el sistema de educación superior en el Ecuador y América Latina y las implicaciones que tiene la autonomía, como concepto clave para la producción de conocimiento en los centros universitarios. A partir de esta reflexión desarrollaré los objetivos fundamentales que persigue el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior del Gobierno Nacional.

La autonomía universitaria

En la historia de Occidente, las primeras universidades aparecen en la Edad Media, en el siglo XIII. En las colonias españolas americanas, estas instituciones se crean en el siglo XVI (en Santo Domingo, Perú y México), como parte del proceso de colonización.

El principio de la autonomía moderna fue formulado en el siglo XVIII por Kant, en su obra *El conflicto de las facultades* (1798), que constituye una respuesta a la censura de enseñar la teoría contenida en su libro *La religión dentro de los límites de la mera razón* (1793). Se acusaba a Kant de sobrepasar los límites de la Filosofía al tratar asuntos religiosos. En el marco de este conflicto, Kant sostiene que la autonomía de la Universidad es una obligación ética del gobernante; para poder alcanzarla, Kant plantea un pacto entre la comunidad académica y la comunidad civil, que exige una forma de gobierno, que para el filósofo es la República.

La lucha por la autonomía universitaria ha estado signada por distintos planteamientos a lo largo de la historia. En un primer momento, se trataba de una lucha por la búsqueda de la verdad en contra del poder hegemónico de la Iglesia y respondía a la necesidad de liberar el proceso científico para la producción de conocimiento de los preceptos religiosos y del oscurantismo imperantes en la época. La lucha por la autonomía universitaria, en ese contexto, tuvo como fuente importante la Ilustración. Un segundo momento clave para la construcción de la autonomía universitaria constituyó la lucha contra la injerencia del poder del Estado en los ámbitos académicos. En América Latina, este proceso se vivió en el siglo pasado, frente a las dictaduras militares que azotaron el continente.

Con la revolución industrial y la expansión mundial del capitalismo, las universidades adquieren un nuevo rol en el contexto mundial. El desarrollo de nuevos campos del conocimiento, desplaza a las tradicionales áreas del saber. La investigación científico - tecnológica se transforma en una pieza fundamental para el desarrollo y la expansión del modelo vigente de acumulación del capital. Se empieza a ahondar progresivamente la brecha científico-tecnológica entre el **norte y el sur**.

La revolución científica tecnológica y el proceso de acumulación del capital en su forma global generaron una enorme presión por parte de las empresas hacia los centros de educación superior para desarrollar investigaciones puntuales con rápidos resultados, para que las industrias puedan competir en el mercado global. Las universidades entran en este proceso perdiendo su capacidad de determinación sobre los temas fundamentales para la investigación, los que estarán dados por las necesidades del mercado mundial (Netto Machado y Méndez, s/f).

De este modo, se ha ido configurando un “mercado internacional de la educación”, signado por los intereses del capital, que provocó la sustitución de la “universidad cultural” de los humanistas, por la “universidad empresarial” de los “managers” (Ibid.).

En este contexto, el concepto de autonomía universitaria cobra nuevas dimensiones, por la necesidad de preservar el campo del conocimiento de los intereses del mercado e impulsar un proceso de generación de pensamiento y conocimiento en beneficio de los pueblos.

El concepto de autonomía busca preservar el campo de producción de conocimiento de cualquier tipo de poder que pretenda cooptarlo para sus intereses. En el mundo actual, el poder del mercado, menos concentrado y más difícil de ser identificado, se volvió imperante sobre la producción científico tecnológica, convirtiendo a las universidades en prestadoras de servicios para el capital transnacional.

El proyecto de ley que actualmente se debate en la Asamblea Nacional parte de la definición del principio de autonomía universitaria, en las cuatro dimensiones establecidas en la Constitución de la República: autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica.

El proyecto garantiza la libertad de cátedra, la libertad académica, suficientes recursos económicos transferidos automáticamente para que las universidades puedan desarrollarse sin inconvenientes, así como libertad para nombrar a sus colaboradores, elegir a sus autoridades y establecer sus órganos de gobierno.

La Constitución de la República establece el principio de autonomía *responsable* para las universidades y escuelas politécnicas. De ahí que las libertades

enumeradas anteriormente deban ejercerse con responsabilidad. Los centros de educación superior, al ser parte de una sociedad, se deben a ella, lo que genera una serie de responsabilidades sociales, la más importante, es el deber de las universidades y escuelas politécnicas de rendir cuentas, no solamente de los recursos económicos que manejan, sino y sobre todo, de los resultados que generan.

La *Conferencia Regional sobre Educación Superior*, realizada en Colombia en 2008, puede ser considerada como un espacio que puso freno a las políticas neoliberales imperantes en el mundo hacia la educación superior. En efecto, en este encuentro se declara a la educación superior como un *bien público social* y una *obligación del Estado*; oponiéndose radicalmente a las concepciones que la veían como un servicio o una mercancía. Esta declaración fue ratificada en la *Conferencia Mundial de Educación Superior* realizada en Francia en 2009.



El rol del Estado

Al ser la educación superior un bien público, el Estado tiene la obligación de velar por su calidad y garantizar el acceso de la población a ella. La responsabilidad de los centros de educación superior, es sobre todo una responsabilidad con su sociedad

Kant sostiene que la autonomía de la Universidad es una obligación ética del gobernante; para poder alcanzarla, Kant plantea un pacto entre la comunidad académica y la comunidad civil.

Se ha ido configurando un “mercado internacional de la educación”, signado por los intereses del capital, que provocó la sustitución de la “universidad cultural” de los humanistas, por la “universidad empresarial” de los “managers”.

“ Los centros de educación superior, al ser parte de una sociedad, se deben a ella, lo que genera una serie de responsabilidades sociales, la más importante, es el deber de las universidades y escuelas politécnicas de rendir cuentas, no solamente de los recursos económicos que manejan, sino y sobre todo, de los resultados que generan.”

y su tiempo.

En el Ecuador, el Estado no ha cumplido con su rol frente a la Educación Superior. Bajo una falsa concepción de autonomía, que pretendía que el sistema se autoregulaba, el Estado ecuatoriano dejó abandonada a la educación superior a su propia suerte. No se generaron políticas de promoción y apoyo al sistema y se permitió la proliferación de una serie de universidades sin las mínimas condiciones para transmitir conocimiento, menos aún para generar nuevos conocimientos. El rol del Estado se limitó a la transferencia de recursos para las instituciones del sistema de educación superior, sin rendición de cuentas y sin una verdadera evaluación de resultados.

En el mundo actual, tan solo 5 países de los que se cuenta con información, no tienen un organismo de la función ejecutiva a cargo de promover el sistema de educación superior. Ecuador es uno de estos países. Justamente, aquellos países cuya institucionalidad pública ha dejado abandonada a la educación superior, son los que tienen los más bajos resultados en términos de calidad.

Es necesario por tanto, contar con un organismo dentro de la función ejecutiva que a través de la política pública, promueva y apoye los procesos de generación de nuevos conocimientos. De ahí la importancia que tiene, en el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, la creación de la *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología*. No se trata, de ninguna manera, de una violación a la autonomía universitaria; sostenerlo es igual a decir que en casi ningún país del mundo se respeta la autonomía, dado que casi todos los países cuentan con instituciones del Ejecutivo para apoyar al sistema. Se trata, sobre todo, de asegurar un sistema de educación superior articulado, coherente

con las necesidades del país y que ofrezca a las y los estudiantes una educación de calidad.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 351, establece que la Ley de Educación Superior creará los mecanismos de coordinación del sistema con la función ejecutiva. La creación de la *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología*, obedece a este mandato constitucional.

Si bien es necesario recuperar el rol del Estado hacia la educación superior, la autonomía que gozan las universidades y escuelas politécnicas genera características particulares a las facultades del Estado hacia el sistema de educación superior. Se trata entonces de generar política pública desde los propios actores del sistema, con una participación activa del Ejecutivo. De ahí la importancia de contar con un cuerpo colegiado mixto, con participación mayoritaria de las instituciones académicas y con una participación importante de los organismos rectores de la política pública que guardan relación con la educación superior. La propuesta de ley que actualmente se debate en la Asamblea Nacional crea el *Consejo de Educación Superior*, organismo que según establece la Constitución de la República se encarga de la planificación, regulación, coordinación interna del sistema y articulación con la función ejecutiva.

En el Ecuador, el Consejo de Educación Superior ha tenido una conformación corporativista, con la participación de los actores del sistema, los gremios, representantes de las cámaras de la producción y representantes gubernamentales. Dado que la nueva Constitución de la República, expresamente prohíbe que los entes regulados sean parte de los organismos de regulación, el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional, cambia el antiguo tipo de representación por un esquema de carácter meritocrático. Los representantes del sistema de

educación superior ante el Consejo deberán ser los mejores académicos, elegidos a través de un concurso público de oposición y merecimientos. Para ser candidatizados, deberán cumplir con los requisitos que la ley establece para ocupar el cargo de Rector de una institución de educación superior.

En la organización del concurso público, el ejecutivo no tiene ninguna injerencia. Se trata de un concurso organizado por el *Directorio de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana*, conformado por 9 rectores, elegidos democráticamente en la Asamblea.

Gran parte de los Rectores Universitarios han cuestionado esta conformación del Consejo, argumentando que quienes representan al sistema son los propios rectores. Este argumento cae por su propio peso, pues va en contra de la construcción de una comunidad académica, fundamento básico para la vida universitaria.

La antigua composición del organismo de planificación y regulación del sistema (actual CONESUP) ha mostrado sus enormes limitaciones; basta ver los pobres resultados del sistema reflejados en los informes presentados por el propio CONESUP y por el CONEA a la Asamblea Nacional.

El actual CONESUP no ha regulado al sistema de educación superior, permitió la proliferación de instituciones que están muy lejos de ser llamadas Universidades, tardó 9 años en promulgar el Reglamento de Régimen Académico, vital para el funcionamiento de las instituciones de educación superior y fue el protagonista de uno de los casos más oprobiosos en la historia de la Universidad ecuatoriana, al permitir que la Universidad Cooperativa de Colombia siguiera dentro del sistema. El 5 de enero de 2007 el CONESUP resolvió levantar la intervención a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Veinte días más tarde, el 25 de enero de 2007, el CONESUP nombró al señor Milton Altamirano Escobar, Rector de la Universidad Cooperativa de Colombia, Presidente de la Comisión Jurídica del CONESUP (<http://www.conesup.net/sesion04-2007.php>). Estas son las consecuencias de que los regulados sean miembros del ente regulador. Muy difícilmente el CONESUP iba a tomar

alguna decisión respecto a la Universidad Cooperativa de Colombia, pues el rector de esta universidad era parte del pleno del CONESUP. Por eso, fue la Asamblea Constituyente quien tuvo que intervenir para poner fin a este tipo de Universidad que había convertido a los títulos universitarios en una mercancía.

El propio CONESUP reconoce en su Informe sobre la Universidad ecuatoriana:

“El modelo que la universidad ecuatoriana ha venido configurando en los últimos 40 años arroja como resultado una autarquía extrema, hacia el interior de cada institución y una anarquía de conjunto hacia el exterior. De manera que, el modelo funcionalista y profesionalizante no ha sido eficaz al desarrollo estructural del país, donde encontramos serios desajustes como la existencia de un desempleo profesional alto, o una falta de coherencia de los empleos con la formación recibida.

El desarrollo endógeno o autarquía extrema se traduce al final de cuentas como un abuso de la “autonomía” o excesiva libertad **sobre todo** para crear carreras, extensiones y postgrados sin los estudios de demanda que los justifiquen (anarquía de conjunto) y sin la capacidad inherente que la nueva oferta académica requiere. De allí, la improvisación del proceso y la falta de calidad del resultado, es decir la falta de una formación de egresados y graduados que no saben responder a los requerimientos de desempeño profesional ni a las dificultades de una economía de mercado cada vez más competitiva” (CONESUP, 2009).

En términos de calidad, los resultados son desalentadores, el CONEA en su informe establece que 26 Universidades no cumplen con los requisitos para ser centros de educación superior. Es un dato alarmante. Estamos hablando del 36% de las Universidades existentes en el país.

El informe del CONESUP coincide con el diagnóstico, el conjunto de las universidades alcanzan una calificación académica de 5,7/10. En investigación 2,6/10. Datos que demuestran que la Universidad ecuatoriana reprobó su examen académico.

El Gobierno Nacional defiende una universidad autónoma, ligada al desarrollo y a las necesidades de los ecuatorianos. Está en disputa la construcción de una educación superior de calidad, frente al mantenimiento de uno de los peores sistemas de educación superior de América Latina.

Ecuador es el país de América del Sur con menor número de investigadores por cada millón de habitantes. Las diferencias son abismales, mientras el Ecuador cuenta con 50 investigadores por cada millón de habitantes, Argentina cuenta con 720 y en Canadá 3.597.

Una de los objetivos fundamentales con la nueva Ley de Educación Superior es elevar la calidad de la educación, asociada a la universalización en el acceso a los centros del saber. Esta concepción significa también una ruptura frente a aquellas visiones elitistas de la educación superior que restringían su acceso a los grupos dirigentes. Hay que recordar que el Ecuador es el país de América Latina con menor porcentaje de población estudiantil. Tan solo el 17% de los jóvenes en edad de asistir a la Universidad están en ella. En Cuba, este porcentaje es del 69%.


Autonomía y Cogobierno

Para concluir esta reflexión, no se puede dejar de hablar del cogobierno como principio contraparte de la autonomía. La autonomía de las universidades y escuelas politécnicas implica que la toma de decisiones académicas debe ser llevada adelante por la propia comunidad académica. Sin embargo, las instituciones particulares que se oponen al proyecto de ley de educación superior, defienden la autonomía sin cogobierno. ¿Qué implica esta posición? Implica que la autonomía es restringida a un pequeño grupo de personas, generalmente aquellos que han “invertido” en la iniciativa; implica una visión poco democrática de la vida universitaria, que no considera la alternabilidad, ni a los distintos actores de la comunidad académica como sujetos de su propio destino. En el Ecuador, muchas autoridades de las universidades se han convertido en gerentes propietarios de

las instituciones. El 36% de los rectores universitarios en el país han estado en su cargo más de 10 años, lo que da cuenta de la baja capacidad de renovación del sistema. Sin cogobierno, la autonomía es una entelequia, que persigue la concentración del poder dentro de los recintos universitarios.

En síntesis ...

El debate alrededor de la nueva Ley de Educación Superior ha develado dos formas distintas de concebir la educación superior. Quienes se oponen a la ley defienden una **Universidad articulada a los intereses del mercado**, que a través de la ley de la oferta y la demanda determina qué carreras se deben crear, sean estas necesarias o no para el desarrollo del país. El Gobierno Nacional defiende **una universidad autónoma, ligada al desarrollo y a las necesidades de los ecuatorianos.**

Está en disputa la construcción de una **educación superior de calidad**, frente al mantenimiento de uno de los peores sistemas de educación superior de América Latina. Solamente transformando la educación del país podremos hablar de una verdadera revolución ciudadana. 

Bibliografía

- CONESUP. 2009. *Informe de análisis de la situación académica y jurídica de todas las universidades y escuelas politécnicas*. Quito, mimeo.
- Kant, Immanuel. 1793. *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Trad. de F. Martínez Marzoa, Madrid, Alianza, 1986.
- Kant, Immanuel. 1798. *El conflicto de las facultades*. Trad. esp. de R. R. Aramayo (como La contienda entre las facultades de filosofía y teología): Madrid, Trotta, 1999.
- Netto Machado y Méndez, s/f. “Universidades Comunitárias do sul do Brasil no cenário e na história da(s) universidade(s): a centralidade do problema da autonomia e os processos de interiorização e universalização da educação superior”, mimeo.