

**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](http://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



**143** La nueva  
Constitución y sus  
retos -Mushuk  
kamukpak llankay-  
Jorge Guamán

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.

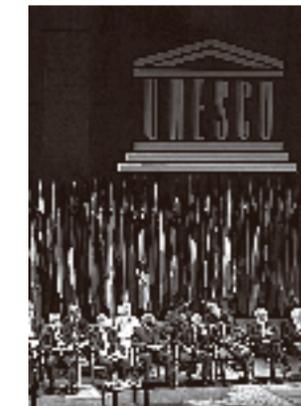
El proyecto de ley que actualmente se debate en la Asamblea Nacional parte de la definición del principio de autonomía universitaria, en las cuatro dimensiones establecidas en la Constitución de la República: autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica.

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.