

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**EL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO Y SU CAPACIDAD DE GENERAR
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR**

RAFAEL ALEJANDRO ROSALES GARCÍA

ENERO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**EL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO Y SU CAPACIDAD DE GENERAR
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR**

RAFAEL ALEJANDRO ROSALES GARCÍA

**ASESOR DE TESIS: FELIPE BURBANO DE LARA
LECTORES/AS: SANTIAGO BASABE, EDISON HURTADO**

ENERO 2015

DEDICATORIA

A Patricia Aymar

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, al Doctor Felipe Burbano de Lara por su guía, pero sobre todo por su paciencia.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
CAPÍTULO PRELIMINAR.....	6
1. Introducción.....	6
2. Definición metodológicas.....	8
3. Estructura.....	10
CAPÍTULO I.....	12
MARCO TEÓRICO	12
1. Políticas públicas y sistema político.....	13
2. Sistema político, definición y sentido	18
3. Sistema político y democracia.....	22
CAPÍTULO II.....	34
LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA	34
1. La política de educación superior de corte neoliberal.	35
2. La política de educación superior en la etapa post-neoliberal.....	46
CAPÍTULO III	56
EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	56
1. Orígenes de la propuesta.....	57
2. Construcción técnica del proyecto de ley	62
3. Fase de socialización y debate.....	64
CAPÍTULO IV	76
EL PROCESO LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE LA LEY	76
1. Discusiones en la comisión	77
2. Aprobación del proyecto de ley.....	87
3. Veto y aprobación final	95
CAPÍTULO V	102
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFÍA	110

RESUMEN

El presente trabajo plantea como hipótesis que hay poca agregación de intereses en el proceso de formulación de las políticas públicas del sistema político ecuatoriano vigente, debido sobre todo a una fuerte orientación tecnocrática de la conducción del Estado, lo que va en detrimento de la generación de consensos. En este sentido, se plantea como primer capítulo un marco teórico basado en tres ejes conceptuales: el primero enmarcado en los trabajos sobre política pública desarrollados por Scartascini et. al. (2006, 2008 y 2010) para el Banco Interamericano de Desarrollo, teoría que enfatiza en el funcionamiento de las instituciones políticas en el proceso de diseño de la política pública. El segundo eje asume el concepto de Sistema Político (SP) desde su posición más “sistémica” si cabe, en base a la obra de David Easton. Finalmente, el tercer eje teórico obliga un aterrizaje del concepto más abstracto del Sistema Político de Easton y lo relaciona con el concepto de “democracia”, analizado en función de sus resultados y su legitimidad.

El segundo capítulo abarca los diferentes matices del cambio institucional en dos momentos: el auge neoliberal de la década de los 90 y la etapa que se podría denominar “Post-neoliberal”, y que corresponde a la etapa de gobierno de Rafael Correa. Esta comparación surge de dos dimensiones: la concepción político-ideológica del momento y el marco normativo resultante. Esto nos permite determinar distintos niveles de presencia del Estado, no sólo por una cuestión ideológica, sino también por el marco de crisis económica que dejó al Estado de las décadas de los 80 y 90 con unas arcas fiscales muy comprometidas.

El tercer capítulo aborda la investigación en sí, luego de establecer determinados marcos teóricos y normativos. El *process tracing*, en este capítulo, empieza analizando los orígenes de la propuesta, luego se centra en la construcción técnica de lo que posteriormente será el proyecto de ley, y finaliza con su fase de socialización, a través de una cantidad importante de momentos de contacto con la sociedad civil, vía talleres, seminarios o conversaciones medianamente formales.

Finalmente, el cuarto capítulo analiza el paso del proyecto de ley por el Legislativo. En inicio, se refiere al trabajo en la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, su dinámica de trabajo, su conformación política y los informes que se desprenden del análisis de la ley. Seguidamente, se analiza el paso de la ley por el pleno de la Asamblea: las votaciones, intervenciones de los asambleístas y la

“agregación de valor” que el proceso tuvo en el producto final. El capítulo concluye con el veto presidencial: modificaciones al texto e implicaciones políticas del veto.

CAPÍTULO PRELIMINAR

1. Introducción

Con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de 2006, varios analistas vieron con preocupación el futuro de la democracia ecuatoriana. El discurso de campaña promovía un ejercicio democrático distinto al representativo, favoreciendo la participación directa y descalificando al sistema político vigente, especialmente a la función legislativa, llegando incluso a no presentar candidatos para diputados y anunciando, como decreto número dos, la convocatoria a una asamblea constituyente. Esta actitud claramente “anti sistema”, que pretendía romper con la forma tradicional de hacer política en el país, se planteaba además refundar la democracia ecuatoriana. Una vez en el poder, el nuevo gobierno evidenció actitudes que claramente rompían con el sistema establecido: un discurso de confrontación se filtraba en la sociedad, polarizándola. Sin embargo, la propuesta del régimen de radicalizar la democracia, con un inédito énfasis en la participación ciudadana, de tener éxito, renovarían el sistema político al incluir sectores tradicionalmente excluidos, lo que a su vez permitiría “democratizar” el sistema político, volverlo capaz de procesar las demandas ciudadanas más diversas, y no solamente de aquellos que tienen la capacidad de hacerse escuchar.

Entonces, la idea detrás de renovar el sistema político ecuatoriano, vía una mayor participación ciudadana, es poner el sistema al servicio de la gente, en contraposición con la forma de hacer política de los gobiernos anteriores, que, según el gobierno de Correa, beneficiaba a grupos de poder económico en detrimento de las grandes mayorías. En términos de la teoría de sistemas, lo que se busca es mejorar el input del sistema (la entrada de demandas de la ciudadanía) acercando el sistema a la gente, en detrimento de la función de representación de la democracia tradicional, que hasta entonces se había mostrado ineficiente. Es estableciendo mecanismos efectivos de participación en la definición y diseño de la política pública como el sistema político se pondría en servicio de las grandes mayorías, liberándolo de *lobbies* corporativos y coaliciones distributivas.

Sin embargo, una vez que el nuevo gobierno se consolida, esta ruptura con los viejos actores de la política, traducida en un estilo altamente confrontativo, pone en duda la voluntad cierta del gobierno para buscar consensos y abrir la política pública a la discusión. La participación ciudadana se institucionaliza en una quinta función del estado, la llamada función de transparencia y control social (capítulo 5 del título IV de

la Constitución 2008) y se atomiza a través de mecanismos de socialización donde sólo el individuo es reconocido como interlocutor, desconociendo agremiaciones o grupos representativos. Aquí, la dinámica de participación ciudadana se aleja de los movimientos sociales o gremios de representación, y prioriza al ciudadano en los mecanismos de esta nueva función, el interlocutor reconocido como legítimo por el poder no tiene ningún poder ni capacidad de acción colectiva para responder a los planteamientos hechos desde el Estado.

Es en este contexto, a la vez de promoción y debilitamiento de la participación ciudadana, donde los procesos de definición, diseño y rediseño de la política pública tienen lugar. Una nueva constitución es promulgada, de allí surgen muchas leyes vertebradoras, se elabora un Plan Nacional de Desarrollo y varios planes sectoriales, todos ellos con una alta participación ciudadana, pero que aparentemente no tiene demasiada influencia en los textos finales. Se empieza a acusar al Gobierno de “tecnócrata”, es decir, que privilegia el criterio técnico en desmedro del criterio político, y surge una entidad que encarna este concepto: la Secretaría Nacional de Planificación – SENPLADES¹.

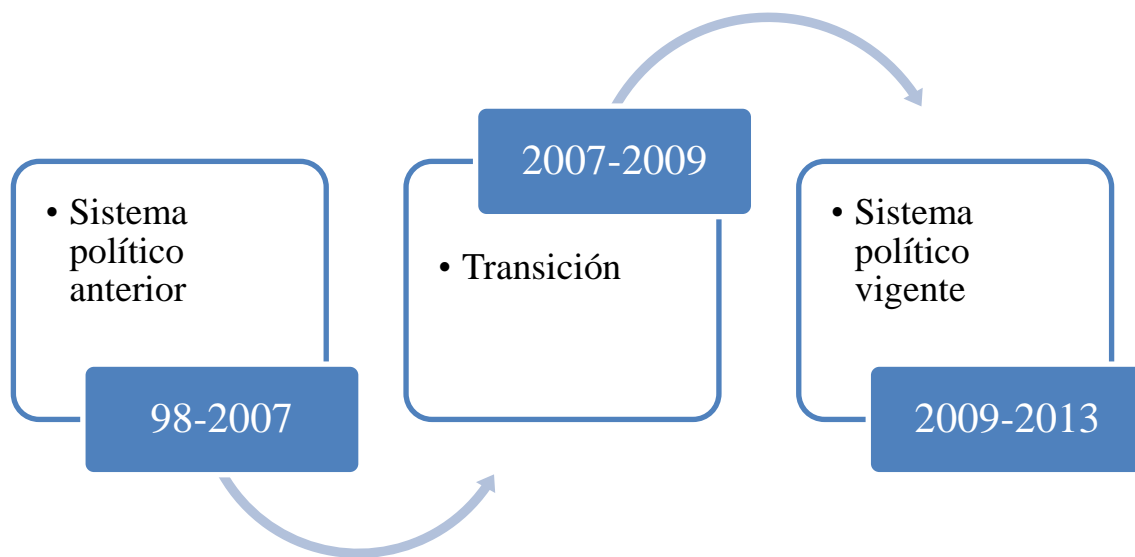
La SENPLADES fue la encargada de dar un contenido conceptual a la “revolución ciudadana”, tuvo a cargo varias de las nuevas leyes importantes del régimen, asesoró activamente a la Asamblea Nacional Constituyente y promulgó los planes de desarrollo. Por lo tanto, para evidenciar el funcionamiento del sistema político vigente, y su forma de diseñar la política pública, era necesario ver a la SENPLADES en acción. Con ese fin, este trabajo tomó como caso el proceso de construcción de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), una de las leyes a cargo de SENPLADES, a fin de analizar cómo este sistema político formula la política pública, cómo se interrelacionan sus actores, qué nivel de influencia tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones, y especialmente qué rol juega la tan denostada función legislativa.

¹ SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es el brazo técnico del gobierno, por donde pasan varias de las leyes vertebradoras de la Revolución Ciudadana, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Control y Regulación de Poder de Mercado, y la Ley Orgánica de Educación Superior.

2. Definición metodológicas

Con este antecedente, el presente trabajo se concentrará en analizar el proceso de formulación de políticas públicas en el marco del sistema político ecuatoriano vigente en el primer gobierno de Rafael Correa una vez vigente la Constitución de Montecristi (2009-2013). Para abordar el análisis, se tomarán como referencia los trabajos sobre *policymaking* publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Stein y Tomassi, 2006 y 2008) y los trabajos de Andrés Mejía (2009). Aquí, se define lo que se entiende por el término, la dimensión política del *Policy Making Process* (PMP), los actores formales e informales que intervienen, para finalizar con los criterios que determinan una política pública de calidad, lo que permitirá evaluar al caso de estudio desde esta perspectiva. Luego, para entender el concepto de sistema político, se desarrollará la teoría de David Easton, entendiéndolo como un proceso cuyas entradas son las necesidades y demandas de la población, y sus salidas las políticas públicas que el estado asume para suplir dichas demandas. A partir de esto, se estudiarán los componentes del sistema, su interacción, su funcionamiento como un todo, así como sus resultados finales.

Con el marco teórico propuesto, se plantea analizar el caso de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en tanto que proceso de formulación de política pública llevado a cabo por el sistema político correspondiente al gobierno de Rafael Correa entre los años 2009 y 2013. Este sistema político puede situarse al final de un proceso de transición entre el sistema vigente desde la Constitución del 98 y el inaugurado por la Revolución Ciudadana. En este sentido, el sistema anterior transcurre desde la aprobación de la Constitución del 98 y termina en el 2007, con la posesión de Correa; luego viene una etapa de transición que inicia en el 2007 y va hasta el inicio del segundo mandato de Correa, en el 2009, y finalmente el sistema político que analizaremos, que inicia en el 2009 con la posesión del segundo mandato de Correa (cuadro 1). Por tanto, durante los años 2009 y 2010, cuando se elabora y aprueba la LOES, el sistema político vigente se encuentra en una reciente consolidación, el sistema político, con el segundo triunfo de Correa y luego de aprobada la Constitución de 2008, se presenta reconfigurado, consecuencia de un proceso de cambio social y político que pretende refundar al país. Todo esto implica que no podamos hablar de un gran Sistema Político Ecuatoriano, con características estables, sino en sistemas que corresponden a vaivenes políticos y contextos específicos.



Cuadro 1: sistemas políticos en el Ecuador, en el contexto del estudio.

Las preguntas de investigación que el trabajo pretende responder son:

- ¿Cómo funciona el sistema político ecuatoriano y su PMP? ¿Cuál fue el proceso de construcción de la LOES?
- ¿Cómo procesa el sistema las demandas de la ciudadanía para convertirlas en políticas públicas pertinentes? ¿Las absorbe y procesa realmente?
- ¿La LOES, en tanto que política pública, absuelve realmente las demandas y necesidades de la ciudadanía o de los actores involucrados en el proceso de educación superior? ¿O es más bien una línea de acción del gobierno que responde a sus propias convicciones?
- ¿Qué espacio tienen los actores no gubernamentales en el PMP? ¿Hay una correlación entre participación amplia de los actores involucrados y calidad de las políticas?

Ante esto, los objetivos planteados son:

Objetivo General: Analizar la capacidad de agregación de intereses del sistema político ecuatoriano en la formulación de políticas públicas teniendo como caso de estudio la Ley Orgánica de Educación Superior.

Objetivos específicos:

1. Evidenciar cómo procesa el sistema político ecuatoriano las demandas de la ciudadanía (incluyendo organizaciones sociales), o dicho de otro modo identificar los “inputs” del sistema que luego se traducen en políticas públicas.
2. Analizar el nivel de participación de los actores en el PMP y su nivel potencial de incidencia.
3. Analizar desde la teoría las características que definen una política pública de calidad y si en el caso de la LOES se cumple.

La hipótesis de investigación es la siguiente:

- En el proceso de formulación de las políticas públicas del sistema político ecuatoriano vigente hay poca agregación de intereses debido a una fuerte orientación tecnocrática de la conducción del Estado, lo que va en detrimento de la generación de consensos.

3. Estructura

Para cumplir con los objetivos planteados, el trabajo se estructura partiendo, en el capítulo n°1, del establecimiento de un marco teórico con tres aristas: la primera desarrolla los conceptos de Política Pública y *Policymaking Process*, a través esencialmente de bibliografía desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto con autores como Tommasi, Stein, Scartascini y Mejía. Luego analizamos el concepto de Sistema Político, para finalizar con las relaciones entre los cuerpos conceptuales de “Sistema Político” y “Democracia”.

En el segundo capítulo nos adentramos en el análisis de la política ecuatoriana de educación superior, empezando por la fase a la que he denominado “neoliberal”, que abarca el período 1980-2009, para luego contrastar la política del gobierno de Rafael Correa, específicamente el marco normativo correspondiente al texto constitucional y a la ley del 2010, identificando los contrastes principales y los cambios más importantes en relación a los postulados anteriores.

El tercer capítulo reconstruye el proceso de formulación del proyecto de ley de educación superior, empezando por los orígenes de la propuesta, para luego centrarse en su construcción técnica, acaecida mayormente en la SENPLADES. Finalmente, el trabajo analiza la fase de socialización del entonces proyecto de ley, es decir, cuando la propuesta técnica es analizada por la sociedad civil, antes de ser discutida en el legislativo.

El cuarto capítulo se concentra en 3 momentos del proceso: en primer lugar revisa el trabajo en la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, su dinámica de trabajo, su conformación política y los informes y productos que del análisis de la ley se desprenden. Seguidamente, se analiza el paso de la ley por el pleno de la Asamblea: las votaciones, intervenciones de los asambleístas y la “agregación de valor” que el proceso tuvo en el producto final. El capítulo concluye con el veto presidencial: modificaciones al texto e implicaciones políticas del veto.

El capítulo final responde las preguntas de investigación y ensaya algunas conclusiones y recomendaciones como resultado del trabajo.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

Uno de los ofrecimientos de campaña de Rafael Correa, antes de llegar al poder, fue cambiar el sistema². La señal que daba a fines del 2006, al no presentar candidatos a diputados, fue la de desconocer lo que se ha venido llamando despectivamente “la partidocracia”, y que en la práctica se refiere al sistema político entonces vigente (y en sentido estricto a los actores –partidos- que lo operaron). Presentarse como un candidato “anti sistema”, además de ser una exitosa estrategia, implica la voluntad implícita de querer cambiar el sistema vigente apuntando a uno más abierto, más eficiente, más cercano a las demandas de la ciudadanía y menos afín al gran capital. Un sistema político más abierto implica que las “entradas” o “*inputs*” del sistema sean más fluidas y que además por ahí transiten las demandas de grupos poblacionales legítimos, fuera de influencias de *lobbies* corporativos e intereses económicos. Un sistema más eficiente implica que estas demandas legítimas se traduzcan en intervenciones del aparato estatal que solucionen los problemas contenidos en las demandas, es decir, el sistema no sólo tiene que entender las necesidades de la mayoría, sino que tiene que satisfacerlas con la menor cantidad de recursos posible. Entonces, la clave al momento de calificar a un sistema político como abierto o cerrado está en la capacidad de la ciudadanía, o de la sociedad civil, de influir en el proceso de formulación de las políticas públicas, bajo el supuesto de que las políticas resultantes tenderán a favorecer más a la ciudadanía en general y menos a grupos privilegiados.

Por tanto, para entender la forma en la que un sistema político genera políticas públicas es necesario mirarlo en acción: ¿cómo formula la política pública en un sector dado? ¿A quién escucha? ¿A quién deja de escuchar? ¿Cómo se institucionalizan esas políticas en un marco normativo? Para esto, es necesario construir un marco teórico que nos provea de herramientas para entender nuestro objeto de estudio, tarea que se propone el presente capítulo. Inicialmente, abordaremos el estudio del concepto de Política Pública: qué es, para qué sirve y qué implicaciones tiene para un gobierno; luego pasaremos revista al concepto de “Sistema Político” (SP), su definición y sentido, cómo funciona y cuáles son sus procesos internos. El capítulo finalizará con los conceptos de Sistema Político y Democracia.

² “Lo que debe transformarse no es solamente la calidad y dimensión del Estado sino también el sistema político en su conjunto” (Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2013).

1. Políticas públicas y sistema político

1.1. Definición

Mucho se habla sobre “políticas públicas”. Políticos, periodistas, burócratas, las mencionan sin que exista un consenso sobre su significado, es como una expresión vacía que no se refiere a nada, pero que se acomoda bien en cualquier discurso. Sin embargo, tanto desde la academia como desde los gobiernos se ha intentado acordar una definición común. Según Scartachini, “el PMP (*policy making process*, PMP por sus siglas en inglés) puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos” (Scartascini et al, 2011: 13). En un afán por relacionar la política y las políticas públicas, Lahera (2004) sostiene:

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos³. (...) Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura (Lahera, 2004: 7).

Sin embargo, como lo sugiere Lahera, las políticas públicas responden a una función, que es la traducción de principios ideológicos en intervenciones concretas, vía la acción del Estado. Conviene entonces centrarnos en la importancia de las políticas públicas en el contexto del gobierno, o más ampliamente, en el rol de un Estado. La implantación de gobiernos identificados con preocupaciones sociales, o “progresistas”, en América Latina, donde se buscan grandes cambios para incluir en los beneficios del desarrollo a sectores tradicionalmente excluidos, ha puesto al tema de las políticas públicas en la palestra, en correspondencia con dar mayor rol al Estado en el desarrollo de un país. Los cambios radicales que se plantean, en términos de cerrar las brechas sociales, disminuir la inequidad y redistribuir los beneficios, implican movilizar a la burocracia hacia nuevos objetivos, muchas veces contrarios a los habituales, aumentar la inversión pública y el gasto social, todo lo cual pasa por contar con políticas públicas que traduzcan las intenciones de los gobiernos en la práctica.

³ El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

1.2. Proceso de formulación de políticas públicas

El proceso de negociaciones, intercambios o transacciones entre actores se da en el Sistema Político: el proceso en sí de diseño de políticas públicas pasa por la interrelación de los actores del Sistema Político, interrelación que es de vital importancia para la calidad de las políticas públicas. En Stein y Tommasi (2008: xi), se observa claramente: “el problema radica menos en las políticas que el proceso detrás de éstas. Las políticas públicas no son simples elementos en un menú de donde los *policymakers* escogen. Al contrario, son cocinadas por numerosos actores políticos en cada fase del proceso con sus propios intereses respectivos”⁴. De acuerdo con este enfoque, lo importante es el SP, en tanto que arena en dónde se desarrolla el PMP, y menos en la calidad técnica de las políticas públicas. Los autores ponen énfasis en la forma en la que los actores del SP interactúan y en las instituciones que enmarcan el proceso: incentivos, reglas de funcionamiento y *accountability* (Stein y Tommasi, 2008:xi).

Un error común en nuestros países es concebir al PMP como un ejercicio “tecnocrático” en donde la calidad de sus resultados está dada por la riqueza conceptual de los técnicos encargados, descuidando completamente la discusión entre los actores en torno a las políticas y sus “méritos”. Uno de los planteamientos de este trabajo es que el PMP ecuatoriano descuida su fase “política” en tanto que la instancia de discusión y acuerdo entre los actores, identificada por Stein y Tomassi como básica para contar con resultados de calidad. Dicho de otro modo, descuida el paso por el SP, manteniéndose casi estrictamente en una instancia técnica, acudiendo al SP solamente para una pretendida validación social (socialización), o legal, vía aprobación legislativa.

Por lo tanto, es clave analizar la cara política del PMP, alejándonos del proceso técnico. Para esto, es imprescindible empezar con los potenciales actores del proceso. Éstos pueden ser presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, en tanto que actores oficiales desde el Estado, pero también grupos de negocios, sindicatos, medios, y otros miembros de la sociedad civil (Stein y Tomassi, 2008, 13). Los actores interactúan en diferentes “arenas”, que pueden ser formales (legislativo, gabinete), o informales (talleres, foros, conversatorios). En ese sentido, el PMP se entiende como un proceso de negociaciones (o transacciones) entre estos actores políticos, que tienen sus propios intereses, incentivos y preferencias, que entran

⁴ Traducción propia

en confrontación al momento de negociar y llegar a acuerdos. Las preguntas clave para analizar los actores en un PMP deberían ser (Op. Cit. P. 14):

- ¿Cuáles son los actores clave que participan en el PMP?
- ¿Qué poder y qué roles tienen?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuál es su horizonte de tiempo?

La última pregunta es determinante para el análisis del posible comportamiento de los actores. Stein y Tomassi analizan el comportamiento de los actores del PMP desde la teoría de juegos, y concluyen que el horizonte de tiempo que ellos perciben, o el tiempo que pasarán en funciones, es determinante a la hora de decidir cooperar o romper los acuerdos: un ministro que sabe que durará en su cargo cuatro años tenderá a establecer y cumplir compromisos de largo plazo, pero si sabe que no durará en su puesto ni un año tendrá incentivos para imponer sus puntos de vista, y en última instancia, para romper los acuerdos alcanzados.

Por tanto, es entendible la importancia que tiene la cooperación entre los actores para que el PMP tenga resultados de calidad, pero también para que las políticas resultantes sean asumidas por todos los involucrados y sean efectivamente implementadas. Las condiciones que promueven la cooperación se pueden agrupar en (Stein, Tomassi et. al., 2006: 20):

- Existen buenas “tecnologías de agregación” de manera que el número de actores que influyen directamente el juego de formulación de políticas sea relativamente pequeño (representación).
- Hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político.
- Los actores clave tienen horizontes temporales de largo plazo.
- Existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas, tales como una autoridad judicial independiente o una burocracia fuerte, a las cuales se podrían delegar algunas políticas públicas.

Los criterios definidos nos permitirán contrastar la teoría con nuestro objeto de estudio, en este caso definir una suerte de batería de conceptos de evaluación para analizar el proceso de formulación de la Política de Educación Superior, determinando si éste incentiva o no la colaboración entre actores, además de definir qué se entiende por políticas públicas de calidad.

1.3. Políticas públicas de calidad y relevancia para la intervención estatal

Es clave para nuestra investigación determinar qué entendemos por una política pública de calidad, para esto la referencia a utilizar será la propuesta por Andrés Mejía et. al. (2006)⁵. Aquí, Mejía propone algunas dimensiones de la política pública que permiten evaluar su calidad:

Estabilidad: la política no debe ser “contingente con los vaivenes políticos o los cambios idiosincráticos en las preferencias políticas. Idealmente, políticas estables (como lo opuesto a volátiles) permiten a las instituciones producir los resultados esperados, dado que se construyen sobre acuerdos previos y tienden a generar consenso social” (Stein y Tomassi, 2006).

Adaptabilidad: “la habilidad del gobierno para innovar políticas en la presencia de condiciones económicas cambiantes o cuando las políticas actuales han cesado de funcionar. En el extremo opuesto de la dimensión, los gobiernos pueden atascarse con políticas inadecuadas por largos períodos de tiempo” (op. Cit).

Preocupación por lo público (public regardedness): “cuando el estado es capaz de articular políticas que promueven el bienestar general y representan los intereses de grupos no organizados o dispersos geográficamente, o al contrario tiende a canalizar de manera sistemática los beneficios en favor de unos pocos privilegiados” (op. Cit).

Ejecución: “la capacidad del estado de implementar efectivamente las reformas adoptadas. La calidad de la implementación de las políticas es parcialmente asociada con la existencia de tecnologías de ejecución como un sistema judicial independiente y / o una burocracia profesionalizada. La presencia de estos cuerpos debería reforzar la credibilidad de los compromisos y proveer a los hacedores de la política pública con incentivos y recursos para mejorar sus capacidades” (op. Cit).

Eficiencia: “cuando el estado puede ubicar eficientemente sus recursos escasos a esas actividades que devuelven un mayor rendimiento. La información reportada sugiere que las decisiones de política no logran generalmente elecciones sociales óptimas, pero que son más bien ineficientes. Algunas características del proceso de formulación de las políticas públicas que contribuyen a políticas ineficientes incluyen la prevalencia de intereses particulares durante el diseño de políticas, altos costos de transacción para el cambio en las políticas, la ausencia de horizontes de largo plazo y débiles mecanismos de ejecución” (op. Cit).

⁵ En base a IPES 2006, Stein, Tomassi et. al. 2006

Coordinación y coherencia: “el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas”⁶.

Estas dimensiones pueden entenderse también como características del SP: la “estabilidad” de una política pública tiene como elementos imprescindibles el acuerdo entre actores, es decir, que el SP logre procesar los distintos intereses para lograr un consenso legítimo y respetado por todos, las políticas públicas son estables entonces si el SP funciona bien. La “adaptabilidad” se refiere a la respuesta del sistema al ambiente, los vínculos con otros sistemas, a más de adecuadas vías de retroalimentación, deben proporcionar información al sistema de tal manera que éste pueda modificar su procesamiento en respuesta. “Preocupación por lo público” no es otra cosa que la característica que debe tener un SP para procesar adecuadamente las demandas (inputs) y traducirlas a políticas públicas pertinentes y efectivas (outputs). Igualmente, “ejecución” y “eficiencia” se relacionan con el rendimiento del SP, y la “coordinación y coherencia” se explica por la calidad del relacionamiento entre actores.

Abriendo el análisis, la óptica que implica tácitamente la definición de dimensiones para la calidad del PMP es la del análisis de los actores intervinientes en el PMP, a más de ciertas características del SP que permiten incentivar conductas deseables en éstos: “el lente metodológico que sugerimos para estos estudios se basa en la idea de que diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo. En cierto sentido, todo el juego de la democracia se basa en acuerdo y cooperación a un nivel más profundo: el de respetar las reglas del juego y permitir a otros gobernar, si ese es el resultado del proceso electoral” (Scartascini et al, 2011: 6). Sin embargo, tomar en cuenta al concepto de Sistema Político permite visibilizar todo el proceso de formulación de políticas, desde la generación de demandas de la sociedad civil a más del relacionamiento de los actores políticos con el Estado y el poder.

Al poner el énfasis en el proceso de formulación de las políticas públicas, vale decir en su fase política, esto es en el diálogo y agregación de intereses diversos para llegar a consensos, los autores dirigen la atención al SP. La hipótesis aquí es que un SP que funciona adecuadamente tenderá a producir políticas públicas de calidad, esta

⁶ Esta última condición no se incluye en Mejía 2006, sino en Scartascini et. al. 2008, pero creo importante incluirla como condición clave para que una política pública sea de calidad.

última se vuelve entonces la variable dependiente. El foco de atención se localiza entonces en el SP, su funcionamiento y sus rendimientos.

2. Sistema político, definición y sentido

2.1. *¿Para qué sirve un Sistema Político?*

Para analizar el Sistema Político (SP), es necesario establecer qué entendemos por éste. Para Burbano de Lara (2006: 16), el SP (democrático, no cualquier SP) es una suerte de “mediador” entre Estado y sociedad, el Estado deja de ser un aparato de dominación que defiende intereses de clase y pasa a relacionarse con la sociedad a través del SP, en tanto que medio por el cual se procesan y agregan intereses múltiples. En palabras de Burbano de Lara, “el sistema político aparece como el conjunto de instituciones donde se produce una mediación de las relaciones entre la sociedad y el Estado; el lugar donde la diversidad de intereses y grupos sociales intenta encontrar alguna forma de consenso y unidad”. Echeverría (2003) define al sistema político como el medio para implementar una estrategia de procesamiento de las heterogeneidades de la sociedad, de los distintos intereses que la componen, estableciendo una situación de orden y de integración colectiva (Echeverría, 2003; 85). Para Echeverría, el sistema político está en el corazón del estado y de la democracia en tanto que mecanismo de procesamiento del conflicto político, dado que parte de la diferenciación y la complejidad como condiciones necesarias para su adaptación y capacidad selectiva (Echeverría, 2003; 86-7).

El sentido del sistema político entonces es procesar la complejidad de la sociedad, ordenando las diversas demandas existentes, dotándolas de una lógica para simplificar el proceso de toma de decisiones, que de otra forma resultaría imposible. Aquí, Echeverría ya anuncia lo que veremos más adelante: el sistema político procesa demandas de diversos sectores, sus “inputs”, y produce decisiones tomadas por los actores que en él se desenvuelven. Para Echeverría:

Hacer política “es producir poder”, es decir, transmitir decisiones vinculantes que sean recibidas por alguien y que cumplan su efecto, esto es, que se conviertan en premisas de comportamiento para la acción de otros actores sociales. (...) Éstas se diferencian de cualquier otro tipo de decisión porque producen “efectos vinculantes”, esto es, decisiones que se convierten en premisas de acción que deben ser tomadas en cuenta por los demás actores sociales. (Echeverría, 2003; 86-7).

Por tanto, el SP tiene por finalidad la agregación de sentido e intereses entre actores, delimita y define las fronteras de lo político en contraposición con otros sistemas, se vuelve un “medio de comunicación”, una suerte de “correa de transmisión” de decisiones entre estado y sociedad, decisiones vinculantes en tanto que tomadas por actores con poder. El SP se configura efectivamente como un sistema, con entradas, procesos, y salidas, enfoque que es desarrollado por David Easton y que permite concebir lo político desde la teoría de sistemas, como se verá a continuación.

2.2. Concepto, sentido y noción de sistema en Easton

Easton desarrolla el concepto de Sistema Político adaptando la teoría de sistemas a las ciencias políticas. Sus teorías declaran la intención, en sus propias palabras, de “interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas” (Easton, 1991: 221)⁷. ¿Cuál es el sentido para Easton de un SP? Un SP debe cumplir dos funciones: “asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. (...) Estas dos propiedades -la asignación de valores para una sociedad y la frecuencia relativa con que se los acepte- constituyen, pues, las *variables esenciales* de la vida política.” (Easton, 1991: 225).

Este concepto no difiere mucho del de Echeverría, analizado anteriormente: la función principal del SP, y del Estado en tanto que Sistema Político Societario⁸, es establecer un orden a través de las heterogeneidades en pugna de la sociedad⁹. Easton hace especial énfasis en el carácter dinámico del SP y su interrelación con el ambiente que lo rodea (Easton, 1991). Llama “variables de enlace” a los intercambios o transacciones que tiene el SP con otros sistemas y con él mismo: los *inputs*, que son básicamente demandas y apoyo; y *outputs*: de tipo político y *feedbacks*. Para el presente estudio, se entenderán las políticas públicas como estos outputs de tipo político que

⁷ Desde la teoría, Easton quiso revertir el deterioro de la Ciencia Política americana durante las décadas de los 50 y 60, proponiendo una nueva metodología que se contraponga a lo que él llamaba “historicismo”. Para esto, tomó el “análisis de sistemas” de las ciencias naturales, que concebía como “uno de los más atronadores conceptos del siglo”, y lo implementó en la teoría política (Miller, 1971).

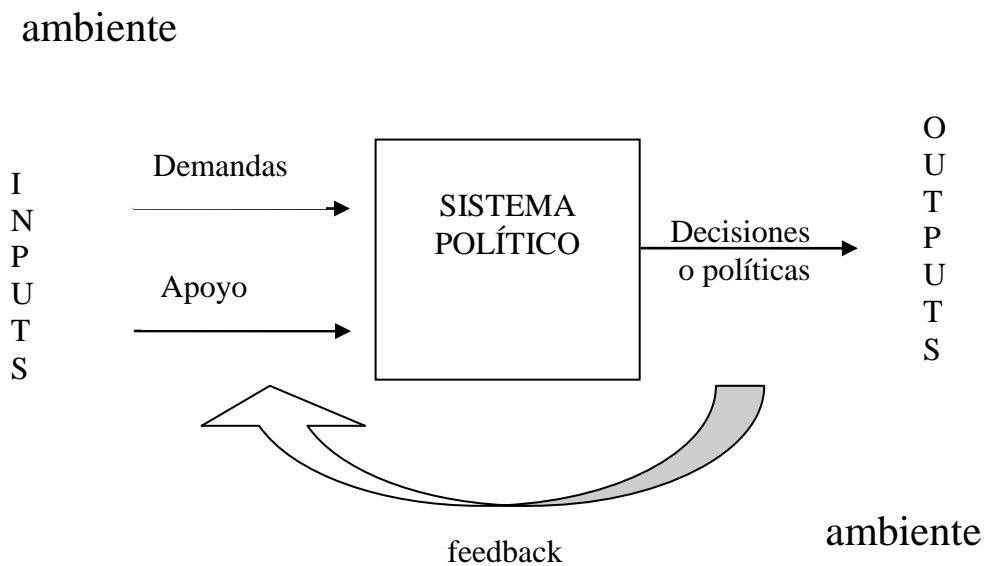
⁸ Easton contrapone al Estado, en tanto que Sistema Político Societario, con otros sistemas que denomina Parapolíticos: sistemas más pequeños o subsistemas que también tienen un sentido político, se refiere a grupos más acotados en cuyo núcleo se encuentra una estructura que también realiza una asignación autoritaria de valores: la familia, organizaciones religiosas, hermandades, etc. (Easton, 1999: 80).

⁹ Se concluye también que ambas interpretaciones no están lejos de las teorías políticas de Hobbes (1588) y su Leviatán, en el sentido de que el Estado es necesario para salir del abominable “Estado de Naturaleza”, caracterizado por una permanente situación de guerra.

produce el SP. A estos intercambios entre el SP y otros sistemas, Easton también los denomina “interacciones”, sobre éstas, señala que “la vida política (...) se puede describir como un conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos. Las interacciones son la unidad básica de análisis” (Easton, 1999: 78). El autor hace énfasis en este punto en tanto que presenta un nuevo enfoque en las Ciencias Políticas, en contraste con la corriente que privilegiaba el análisis de las estructuras, el cual primaba al momento de desarrollar su teoría (op. Cit.: 78)¹⁰.

Easton simplifica la noción de sistema político, lo esquematiza y define sus componentes, éste se comporta como todo sistema, se definen sus entradas, salidas (inputs y outputs), y su relacionamiento con el medio ambiente en el que funciona el sistema (Easton, 1991), tal como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1: Sistema Político



Fuente: Easton (1957) Traducción propia

¹⁰ Para concluir con la búsqueda del sentido que da Easton al SP, se retoma algunas preguntas que él mismo se formula al respecto: “¿Cuál es la verdadera índole de las influencias que pesan sobre un sistema político? ¿Cómo operan sobre él? ¿De qué modo trataron habitualmente los sistemas de hacer frente a esa tensión, cuando lo hicieron? ¿Qué tipo de procesos de retroalimentación deben existir en un sistema a fin de que éste pueda adquirir y explotar la capacidad necesaria para reducir esas condiciones de tensión? ¿Qué diferencias existen entre diversos tipos de sistemas -modernos o en desarrollo, democráticos o autoritarios- en lo que respecta a los *inputs*, *outputs*, procesos de conversión interna y retroalimentación? ¿Qué efectos tienen estas diferencias sobre la capacidad del sistema para persistir frente a la tensión?” (Easton, 1991: 230). Se pretende responder a estas preguntas en los capítulos siguientes.

2.3. Componentes del sistema

Easton (1957) propone ciertos componentes del sistema, o más precisamente, propiedades que permiten identificarlos:

“(1) Propiedades de identificación.

(a) unidades de un sistema político: acciones políticas, se estructuran en roles políticos y grupos políticos.

(b) Límites: un sistema no existe en el vacío, está inmerso en un entorno específico. “La forma en que funciona un sistema será en parte una función de su respuesta a la totalidad del hábitat social, biológico y físico” (...).

(2) Entradas y salidas: consecuencias para la sociedad: decisiones de autoridad (outputs)¹¹.

(3) Diferenciación dentro del sistema: del medio ambiente entran tanto la energía para activar un sistema y la información con respecto a la cual el sistema utiliza esta energía. (...) Los miembros de un sistema deben incurrir en al menos una mínima división del trabajo que proporcione una estructura en la cual transcurre la acción.

(4) Integración de un sistema: un sistema estructurado, para mantenerse, debe proporcionar mecanismos para que sus miembros estén integrados o inducidos a cooperar en un grado mínimo de modo que puedan tomar decisiones de autoridad” (Easton, 1957).

El análisis de Easton nos permite establecer no sólo los componentes de un sistema político, sino también la forma en cómo se relacionan entre sí: división del trabajo, pero al mismo tiempo articulación y organización, las instituciones se vuelven entonces necesarias para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, depende del procesamiento de las entradas del sistema, especialmente de las demandas, de la forma cómo los componentes del sistema interactúan para transformar las demandas en políticas, para que las salidas tengan la calidad necesaria. Las políticas públicas en tanto outputs del

¹¹ Al respecto, Easton (1957) señala: “a menos que un sistema se aproxime a un estado de entropía, y podemos suponer que esto no es cierto de la mayoría de los sistemas políticos, debe tener entradas continuas para seguir en funcionamiento. Sin insumos el sistema no puede hacer ningún trabajo, sin salidas no podemos identificar el trabajo realizado por el sistema. Las tareas específicas de investigación, en este contexto, tendrían que ver con identificar las entradas y las fuerzas que los dan forma y los cambian, para rastrear los procesos mediante los cuales se transforman en resultados, para describir las condiciones generales bajo las cuales estos procesos se pueden mantener, así como establecer la relación entre los productos y los insumos del sistema”.

sistema son el resultado del procesamiento de las demandas que realiza el ambiente por parte del sistema.

3. Sistema político y democracia

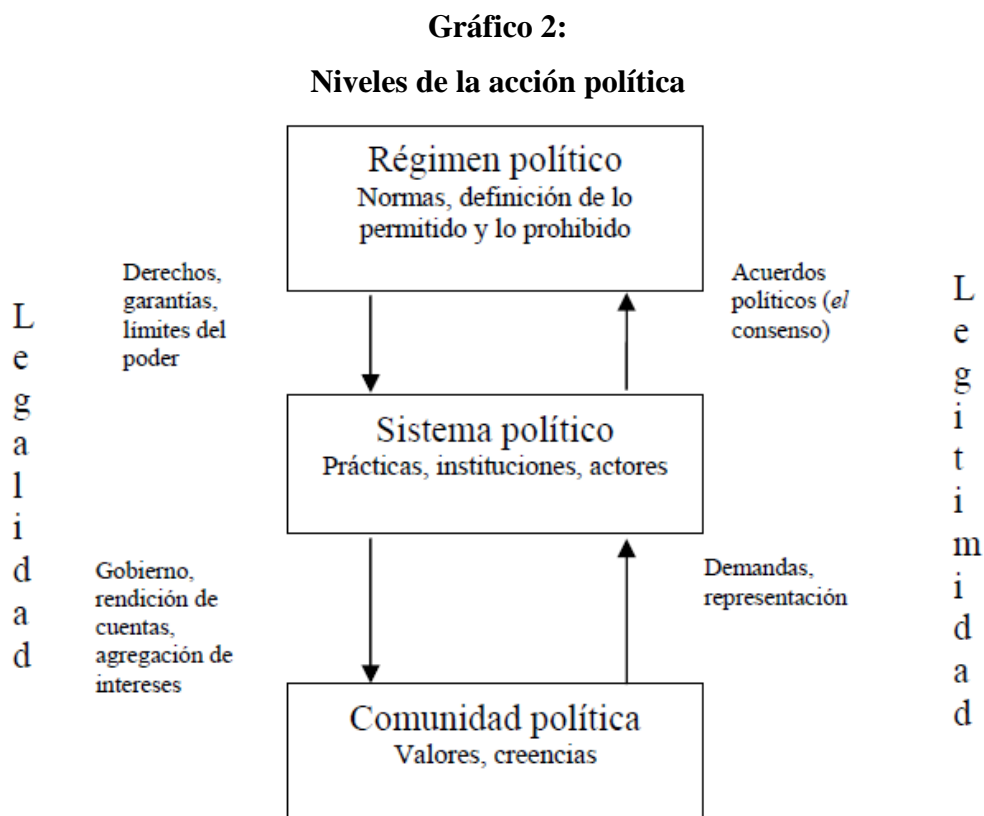
3.1. *Democracia como sistema político*

Retomando la discusión planteada en la segunda parte del capítulo, acerca de qué es un SP, se evidencia que los límites entre los conceptos de SP, Estado y Democracia son difusos. Ahí, se analizó la relación con el concepto de Estado, y se concluyó que el SP es un mediador entre Estado y Sociedad Civil: canaliza las demandas de la segunda para que se traduzcan en políticas públicas que el primero deberá implementar. Volviendo a Burbano de Lara: “el Estado aparece como el resultado inconcluso, siempre abierto, negociado, de los conflictos y las fracturas sociales. No se antepone, por lo tanto, una noción de Estado como condición de la democracia. Se podría afirmar incluso lo contrario, es decir, que la teoría del sistema político busca “desestatizar” la organización y la comprensión de la política.” (Burbano de Lara, 2003: 18). La teoría del SP entonces moviliza el centro de atención de los estudios políticos desde el Estado a la Sociedad Civil, se reconoce que el Estado no es en sí mismo el SP, sino que se vuelve un actor más dentro del sistema. El centro ahora está en la dinámica agregadora de intereses, de ahorro de conflicto, de los procesos internos del SP, y en evaluar y discutir si su efecto es democratizador: “... la función del sistema político es esencialmente democratizadora. ¿Cómo podría cumplir su función? Una posible respuesta sería: inmunizándose de los efectos perversos de poder que le vienen desde los sistemas social y económico mediante la instauración de un conjunto de reglas y procedimientos para su funcionamiento” (Burbano de Lara, 2003: 19). Del mismo modo, podremos decir que el SP libera a la política de los “efectos perversos” del Estado, o dicho de otro modo, de una eventual concentración del poder político en éste a través de las burocracias.

La democracia es eso mismo: una forma ordenada de agregación de intereses, donde la mayoría se impone a la minoría, pero respetando sus derechos y haciéndola parte del juego político. Es en suma una forma algo artificial de producir consenso, el funcionamiento del SP “supone la afirmación de unas opciones y la exclusión de otras.” (Burbano de Lara, 2003: 19). Pero esta agregación de intereses, o afirmación de opciones, deben hacerse de acuerdo a un conjunto de reglas del juego aceptadas por todos, el juego político entonces, si es procesado a través del SP, debe ajustarse a este conjunto de reglas que lo rigen, siendo ésta una de sus funciones básicas (Burbano de

Lara, 2003: 19). La agregación de intereses supone entonces un procesamiento ordenado del conflicto social, una aceptación de éste como algo inherente al juego político, “la condición democrática del sistema político se establece, pues, por su capacidad para incluir dentro de lo normal a las nuevas expresiones del conflicto social” (op. Cit.: 20).

Queda claro entonces que existe una estrecha relación entre los conceptos de Sistema Político y Democracia. Tomaremos prestado un gráfico de Pachano (2011) para trazar un mapa de relaciones entre los conceptos antes analizados (gráfico 2).



Fuente: Pachano 2011

Sin embargo, el debilitamiento del SP, la crisis de la representación y las propuestas de formas de democracia más participativas, que relacionen directamente al Estado con la Sociedad Civil, deben analizarse dentro del mismo funcionamiento del SP, en la medida en que las demandas que ingresan (inputs) no son debidamente procesadas en buenos resultados de las políticas públicas (outputs). Una deficiente gestión del Estado, su propia debilidad, las mismas políticas públicas definidas ilegítimamente entre grupos corporativos y poderes fácticos, carcomen las bases de

confianza y legitimidad del SP. Seguidamente analizaremos los problemas que se dan a estos niveles.

Para entender el funcionamiento del Sistema Político, analizaremos a la Democracia en tanto que una forma de sistema político. Para esto, repasaremos conceptos íntimamente ligados a la Democracia, intentando cada vez extrapolar las conclusiones a las que lleguemos a nuestro objeto de estudio. Nuestra primera consideración es la de las transiciones y consolidaciones de la Democracia, y su relación con la teoría del SP. Pachano (2011), citando a O'Donnell (1996c: 11-12), afirma que la consolidación se da si existe “la expectativa de que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas, regulares y si esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, si múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas, y si las libertades contextuales son razonablemente respetadas” (Pachano, 2011: 112). Es decir que los actores aceptan interactuar bajo las reglas de un SP democrático, el cual, entendido como un conjunto de instituciones formales, es reconocido como legítimo por los actores del sistema. Sin embargo, también se da un elemento importante que es la expectativa, que tiene dos aristas: expectativa de que las instituciones, reglas del SP de repartición del poder (elecciones y autoridades electas), van a mantenerse en el tiempo, y de que los demás actores van a respetar esas instituciones¹².

Aquí cabe un análisis sobre nuestro objeto de estudio: ¿cómo se mira al SP ecuatoriano desde la óptica de la consolidación democrática? Las expectativas de los actores de que las instituciones del SP van a permanecer en el tiempo y que los demás actores van a respetarlas no se dan. Al contrario, las expectativas van hacia el lado de cambios sistemáticos en éstas, ahora mismo, cuando escribo estas líneas, se están aprobando cambios en las leyes electorales previamente al inicio de la campaña electoral para las elecciones del año 2013. Se espera también que los actores estén dispuestos a comportarse por fuera de las instituciones del SP, las antes habituales rupturas de los períodos de gobierno durante la década de los 90 (los casos de los ex presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, que no terminaron sus respectivos períodos de gobierno) dan cuenta de esto.

¹² Desde otra óptica, la consolidación se explica cuando los actores del SP se rehúsan a actuar por fuera de éste, siguiendo a Pachano, quien cita a Linz y Stepan, la consolidación se da cuando “un régimen político en el que la democracia como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos, se ha convertido, por decirlo de alguna manera, en *the only game in town*” (Linz y Stepan, 1996: 30, cita en Pachano, 2011: 113).

Continuando con Pachano, se evidencia que las instituciones informales del SP operan con mayor fuerza que las formales propias de un modelo poliárquico (Pachano, 2011: 113-114): prácticas como el clientelismo y corporativismo o prácticas particularistas e instituciones informales en general minan la consolidación del SP (119). Los actores del SP generan conductas que se oponen a los principios básicos del SP poliárquico, el debilitamiento del vínculo programático entre agentes políticos y electores hace que el procesamiento de las demandas de la sociedad se realice directamente entre ambos, sin pasar por la agregación de intereses y la concertación que produce el SP. Se construye entonces lo que ha venido en llamarse una democracia plebiscitaria, las decisiones son tomadas directamente en una relación entre el pueblo y su mandatario, es decir, entre sociedad civil y Estado, sin la intermediación del SP (Op. Cit.: 115), aquí no hay agregación de intereses ni construcción de acuerdos, sino que las decisiones se toman mediante la convocatoria desde el Estado para que la sociedad civil se pronuncie a través de mecanismos electorales (plebiscitos, consultas populares, etc.). Adicionalmente, el SP ecuatoriano ha tenido siempre poderosos “*veto players*”¹³, formales e informales, que muchas veces en el pasado bloquearon el funcionamiento del SP, con desastrosas consecuencias a nivel de sus resultados (115).

Se trata entonces del debilitamiento de la democracia representativa en beneficio de una llamada democracia participativa, donde los mecanismos plebiscitarios son una forma de participación directa en la toma de decisiones. Es el mismo SP el que se debilita, se da un rechazo a las instituciones poliárquicas, (o del SP): el presidencialismo se hipertrofia en desmedro de las otras funciones del Estado (legislativo y judicial), y se crea, en la Constitución del 2008, una novedosa quinta función, que asume algunas competencias del legislativo, especialmente en lo relativo a la elección de ciertas autoridades de control (Op. Cit: 120, ver nota al pie 67)¹⁴.

¹³ Jugadores con poder de veto, ver Mejía et. al. 2006.

¹⁴ Sobre esto, Garretón (1997: 12-13) diría que la relevancia de la profundización democrática se refiere a que, “aquello que un régimen democrático tiene que resolver, se resuelva a través del régimen (léase SP, la nota es mía), y no fuera de él”. Se refiere a lo que se ha denominado “democracias tuteladas”, pero puede referirse también a sistemas en dónde las decisiones, o el proceso de formulación de políticas públicas, no pasan por el sistema: poderes fácticos que toman las decisiones: militares, instituciones autónomas del propio estado, grupos económicos, gobiernos extranjeros, actores transnacionales (como el FMI), grupos narcotraficantes, terroristas, prensa, etc.

Para Pachano, la calidad de la democracia reconoce tres niveles a tomar en cuenta: procedimientos, contenidos y resultados¹⁵. A su vez, se reconocen ocho dimensiones de la calidad de la democracia (Pachano, 2011: 287):

Procedimentales:

1. Estado de derecho
2. Participación
3. Competencia
4. Accountability vertical
5. Accountability horizontal

Sustantivas:

6. Respeto a las libertades civiles y políticas
7. Progresiva implementación de igualdad política (287-8)

Mixta (puente entre ambas):

8. Responsabilidad (resultados de la democracia, o eficiencia del sistema político (291)

Desde la perspectiva del SP, se pueden clasificar las dimensiones de la calidad de la democracia según se relacionan con los componentes del primero:

- Ambiente: Estado de derecho, respeto a las libertades civiles y políticas, progresiva implementación de igualdad política.
- Apoyo (*inputs*): *accountability* vertical (entre sociedad civil y estado, *feedback*)
- Interacción entre actores: participación (acceso y distribución del poder), competencia (entre actores pugnando por el poder), *accountability* horizontal (entre actores con poder)
- Resultados (*outputs*): Responsabilidad.

En conclusión, las dimensiones de la calidad de la democracia son a su vez dimensiones que determinan la calidad de un SP, pues, volviendo a Pachano, “son aspectos que tienen que ver directamente con el diseño institucional y con los

¹⁵ Estos niveles se definen como:

1. Procedimientos, donde la calidad es “el resultado de un proceso exacto, controlado, llevado adelante de acuerdo a métodos y procedimientos precisos” (Diamond y Morlino, 2004: 21): modalidades de selección de gobernantes (procesos electorales), marco institucional, toma de decisiones y elaboración de políticas, condiciones para el procesamiento de los conflictos y *accountability* vertical.

2. Contenidos, la calidad es “inherente a las características estructurales del producto, como el diseño, los materiales y el funcionamiento” (op. cit: 21): diseño institucional, división y equilibrio de poderes, y *accountability* horizontal.

3. Resultados, la calidad “de un producto está indirectamente indicada por el grado de satisfacción con él, independientemente de cómo es producido o de su contenido” (op. Cit.: 22, citado en Pachano, 2011: 263): satisfacción de las personas con el funcionamiento de la democracia, efectos e impactos de las políticas públicas.

procedimientos que hacen posible los fines últimos de la poliarquía, esto es, la inclusión y la participación” (Pachano, 2011: 292), aspectos inherentes a la funcionalidad del SP. El diseño institucional del SP, sus mecanismos y las prácticas de los actores, lo que Pachano denomina “procedimientos”, determinan en conjunto la capacidad de agregación de intereses del SP.

3.2. Sistema político: demandas, apoyo, gobernabilidad y resultados

A inicios de la década de los 80, las nacientes democracias de la región tuvieron que enfrentar una de las más graves crisis económicas del siglo. La caída imprevisible de los precios del petróleo, para el caso ecuatoriano específicamente, desbarata las proyecciones de ingresos, paralizando al Estado. La deuda, que tan fácilmente adquirimos, ahora es imposible pagar. El SP empieza a fallar en sus resultados, la consolidación democrática flaquea y grupos económicos empiezan a influir en el gobierno para socializar las pérdidas. Frente a esta debilidad del sistema desde sus resultados, Pachano señala que, “existe una relación directa entre el deterioro de las condiciones de vida de la población, la baja capacidad del sistema político para enfrentar esos problemas y la pérdida de confianza de la población (Flisfisch, 1983, Camou, 1998; Ansaldi, 1991, Alcántara, 1995)” (Pachano, 2011: 121,2). Un débil SP debe priorizar su intervención, se vuelve excluyente y elitista al representar intereses privados, empieza a evidenciarse una baja capacidad de los partidos políticos tradicionales para representar a la sociedad (op. Cit: 124), De esa crisis de representación, surgen iniciativas de cambio hacia otras formas democráticas, más participativas.

Esta confrontación *representación – participación* es positiva para la teoría de la democracia según Pachano, puesto que “coloca a la canalización de demandas y la agregación de intereses (...) en el centro del debate. En efecto, al aludir a representación y a participación se hace referencia necesariamente a la capacidad del sistema político para establecer la relación entre la sociedad y el Estado o, más concretamente, entre aquella y las instancias de toma de decisiones (Manin, Przeworski y Stokes, 1999a; Sartori, 1999a; 1999b)” (Pachano, 2011: 126). Surge el tema de las insuficiencias de la democracia, el debate se da desde la “democracia realmente existente”, se analizan los resultados económicos y sociales, se plantea la existencia de insatisfacciones con los rendimientos del SP, en términos de su “capacidad para responder a las demandas de la

sociedad, o bien de ofrecer condiciones adecuadas para la expresión de diversos sectores sociales” (op. Cit.: 126).

Una vez revisadas las implicaciones para el SP de las expectativas de su rendimiento, y como esto lo afecta, es necesario revisar cómo procesa el SP estos desequilibrios planteados en términos de una disminución del apoyo de la sociedad a éste, es decir, del problema de la gobernabilidad. Alcántara (1995) centra su reflexión en el rendimiento del SP, como base para su legitimidad y, a la postre, para la gobernabilidad. Aquí, ilustra los flujos de intercambio que se dan entre sociedad y SP, de la sociedad al SP: demandas y apoyo; y del SP a la sociedad: políticas públicas (resultados), se da además una retroalimentación circular entre ellos. Estos flujos inciden en la vida del SP y conforman las relaciones entre legitimidad, apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia, y gobernabilidad (habilidad del régimen para dirigir) (Alcántara, 1995: 58). Procedimentalmente, debe darse una doble condición para evitar la ingobernabilidad: “que las reglas que sus miembros siguen no violen sus propias leyes funcionales subyacentes y que estos miembros actúen de tal manera que estas leyes puedan funcionar al mismo tiempo” (op. cit. 60). Concretamente, el autor podría estar refiriéndose a las formas particularistas de relacionamiento entre agentes políticos y electores, por una parte el SP está diseñado para funcionar basado en una lógica programática para los relacionamientos agentes-principales, pero por otro lado las instituciones informales predominantes privilegian relacionamientos clientelares o personalistas. Esta paradoja determina un carácter “esquizofrénico” del SP, pues debe funcionar con dos marcos institucionales –uno formal, el otro informal- contradictorios.

Como componente del SP, la participación es entendida como la mediación a través de los partidos y las elecciones (Alcántara, 1995: 66). Sin embargo, se aclara también que la participación no se debe reducir a la que pueden proporcionar los partidos, puesto que los canales de participación no se limitan a éstos (op. cit.: 68, citando a Montero, 1981). Los niveles de participación en un SP vienen dados por las instituciones políticas existentes y por la cultura política, el primer aspecto considera la conformación de los partidos desde la ciudadanía: clivajes, normas electorales, etc., y la cultura política entendida como la “proclividad de la sociedad a que los individuos se integren en grupos políticos afines así como su motivación para expresar su opinión mediante mecanismos como el voto y otros recogidos por las instituciones políticas” (op. cit.: 68). Sin embargo, el análisis se refiere siempre a la participación institucionalizada, vía partidos o instituciones formales del SP, no se refiere a la

participación que se podría entender desde una lógica de democracia directa, que es la que en cierta medida garantiza, teóricamente, el actual SP ecuatoriano. La participación también es entendida como el control de la sociedad a los políticos y sus decisiones (*accountability* vertical), y de su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas. Formalmente, los partidos tienen el rol fundamental de vincular la estructura formal del SP con elementos de la sociedad civil (clivajes) (op. cit.: 73), por tanto, éstos “operan en los límites que separan la parte formal (legal o constitucional) con la informal (societal) del SP” (op. cit.: 74)¹⁶.

En cuanto su rendimiento (Alcántara, 1995: 105), el SP puede evaluarse en términos del éxito o fracaso de las políticas públicas que genera, por lo que un rendimiento no aceptable del SP puede traducirse en su ingobernabilidad. Por el contrario, si los resultados son exitosos puede generar cierto grado de confianza en el sistema y, por tanto, de legitimidad (op. cit.: 105).

Cerrando el análisis, Alcántara define un determinado papel de la democracia en un SP: para el autor la democracia es un mero elemento instrumental de un SP, es una lógica de funcionamiento (Alcántara, 1995: 133). Sin embargo, “afecta al proceso de toma de decisiones y al control popular de las políticas públicas emanadas de ellas (op. cit.: 135)”. Del mismo modo, señala que la consolidación democrática es “un estado dinámico de los sistemas políticos” (141), “las instituciones democráticas quedan consolidadas sólo en el caso de que ofrezcan a los grupos políticamente relevantes incentivos para procesar sus demandas en el seno del marco institucional (Bresser Pereira *et al.*, 1993: 5)” (142).

3.3. Sistema político e instituciones

Pachano plantea dos premisas para analizar la relación entre instituciones y SP: “la primera premisa sostiene que los arreglos institucionales condicionan las prácticas y las conductas de los actores políticos, a la vez que reciben la influencia de esas prácticas y esas acciones en una fluida interacción. (...) La segunda premisa sostiene que la calidad de la democracia depende en gran medida de los arreglos institucionales, tanto en el

¹⁶ Paralelamente, la relación parlamento-ejecutivo es central en todo SP: en un sistema parlamentarista, la colaboración y, por tanto, aprobación de las medidas propuestas por el ejecutivo se dan por descontadas, dado que el segundo depende de un voto de confianza del primero (Alcántara, 1995: 89). En el presidencialismo, esta dinámica no se garantiza, produciéndose graves bloqueos. Adicionalmente, el presidencialismo desemboca casi inevitablemente en una lógica de suma cero (o de “el ganador se lleva todo”), diferente de la dinámica parlamentarista, esto confiere un carácter plebiscitario a las elecciones (op. cit.: 90), como hemos visto anteriormente. Se entiende además que en un sistema presidencialista las características personales del candidato (personalismo) tienen mayor incidencia (op. cit.: 90).

nivel del régimen como del sistema político” (Pachano, 2011: 130-1). El autor finaliza la idea estableciendo que “es innegable que el *diseño institucional* (del SP) constituye el elemento determinante (para la calidad de la democracia), en tanto establece el marco para la acción política” (131, cursivas en el original, los paréntesis son míos). Desde esta perspectiva, el autor analiza tres conjuntos institucionales del SP ecuatoriano: la relación entre los poderes del Estado (especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo), el sistema electoral y de partidos, y la distribución territorial del poder, nosotros reseñaremos los dos primeros.

El régimen presidencialista del país, o la condición presidencialista del SP, es fuente de varios problemas de gobernabilidad y representación, puesto que brinda escasos incentivos para que los actores del SP formen coaliciones de gobierno (op.cit.: 132). De hecho, los incentivos en el SP anterior a 2007 son los contrarios, existen poderosos incentivos para la confrontación ejecutivo-legislativo (142), especialmente en un modelo de “el ganador se lleva todo” (Linz, 1993), es decir, donde el candidato presidencial vencedor acapara el poder, dejando poco para los vencidos, por lo que los escaños del legislativo se vuelven plataformas electorales para las siguientes elecciones y mecanismos de boicot hacia los ganadores. Aparte de la pugna ejecutivo – legislativo, otra característica del SP ecuatoriano anterior a 2007 es la conformación de gobiernos de minoría (Pachano, 2011: 142), además de la alta fragmentación de la representación legislativa. Lo dicho se evidencia “en la dificultad para establecer acuerdos estables de largo o mediano alcance en torno a las políticas económicas y sociales” (142), y a una conducta generalizada de la oposición de mantener el status quo, explicada por el modelo rentista (incertidumbre que afectaba su posición en la asignación de recursos) y por instituciones que incentivan la pugna de poderes (144).

Pachano concluye con la caracterización del SP ecuatoriano anterior a 2007 señalando:

En términos generales, la experiencia ecuatoriana es la muestra de un sistema político asentado en un diseño institucional que alienta la fragmentación y que no ofrece alicientes para la cooperación. Adicionalmente, esas condiciones institucionales promueven el juego político de corto plazo que gira en torno a la obtención de resultados inmediatos y estrictamente delimitados para cada grupo social. De allí se desprenden las prácticas particularistas, como el clientelismo y el corporativismo (bajo diversas formas de representación directa de intereses particulares), que caracterizan a la política ecuatoriana. Además, es un sistema político con bajísima capacidad de agregar intereses, en el que interviene un alto número de *veto players* y que debe satisfacer cada una de las múltiples demandas sin posibilidad de

englobarlas dentro de políticas de alcance general. (Pachano, 2011: 147).

La descripción del autor denota una eficiencia muy pobre del SP ecuatoriano, sus principales funciones, de agregar intereses, satisfacer demandas mayoritarias, mediar entre sociedad y estado a través de la representación, entre otras, no se cumple o se cumple a medias, los resultados son políticas públicas inmediatistas, particularistas, con poca probabilidad de entrar en ejecución por los jugadores con poder de veto, y que por consecuencia hace que los rendimientos del SP sean muy bajos, lo que explica el descontento y la desconfianza generalizados. Este descontento fue canalizado por el gobierno que llegó al poder en 2007, a través de un discurso anti sistema que planteaba su reforma, sin embargo, este cambio tiene sus límites. Según Pachano, “el cambio – parcial, por cierto, ya que está asentado en las mismas prácticas clientelares y particularistas- solamente ha comenzado a hacerse evidente desde la instauración de un gobierno dispuesto a imponer su voluntad (...) y por tanto a romper la lógica de la negociación con el resto de fuerzas políticas y sociales” (Pachano, 2011: 147).

Los incentivos, como ya se vio, no favorecen la cooperación, sino que contrariamente a esto, motivan pugnas entre los actores del sistema, el autor concluye que el SP, “finalmente, instaure una lógica de suma cero o de ganador absoluto, especialmente en la elección del presidente de la República, que tiende a obstaculizar las alianzas de gobierno y genera problemas de gobernabilidad” (op. Cit.: 150).

Estas debilidades y limitaciones del SP ecuatoriano tienen su consecuencia en los sistemas electorales y de partidos, instituciones del sistema que regulan la repartición del poder y sus participantes, y que presentan problemas que agravan aún más la situación. Durante la década de los 90 se produce una apertura del SP ecuatoriano, se dieron reformas legales que pretendieron flexibilizar los requisitos para la participación política, ingresan nuevos actores a la contienda¹⁷. Estas reformas buscaban la flexibilización del SP, se diseñó por lo tanto un sistema de votación de listas abiertas, que complementaba la tendencia a promover la participación de organizaciones no partidistas¹⁸. Esto derivó en el colapso del sistema de partidos ecuatoriano (157): “los propios elementos del diseño institucional se mostraron inadecuados para enfrentar los problemas de representación y de gobernabilidad” (158).

¹⁷ El actor más relevante, y con mejor consistencia de identidad, es el movimiento indígena (Pachano, 2011: 156), tradicionalmente excluido, y que a la larga tuvo mucho éxito especialmente en el ámbito subnacional.

¹⁸ El diseño del sistema de listas abiertas fue accidental según Pachano (ver 157, nota 49).

El problema principal del sistema de partidos, para Pachano, es su grado de institucionalización, y como elementos de ésta su estabilidad (la organización prevalecerá a futuro, y especialmente los actores se comportarán de acuerdo a la expectativa de que así sea) y legitimidad (reconocimiento y aceptación) (Mainwaring y Scully, 1995, en Pachano, 2011: 158). Según esto, el sistema de partidos ecuatoriano, analizado desde cuatro variables, 1. Estabilidad, 2. Enraizamiento en la sociedad, 3. Legitimidad de los procesos electorales y fortalecimiento de los partidos, y 4. Independencia de los partidos de intereses particulares, calificado como “incipiente” por Pachano, puede describirse de la siguiente manera¹⁹:

1. Un cuerpo normativo heterogéneo y contradictorio, la reforma de mayor impacto fue la que permitió la participación de “independientes”. En conclusión, ante una normativa cambiante, no se establecieron pautas de conducta estables (162).

2. En el país no hay lazos fuertes entre partidos y sociedad, más bien se han dado tradicionalmente prácticas clientelares, cacicazgos, electorados cautivos y reducción a espacios provinciales. Las redes clientelares se volvieron en contra de los partidos, pues al no entregar los resultados (beneficios) prometidos, inmediatos, concretos, fueron interpelados y perdieron apoyo.

3. Los partidos recurren a prácticas no democráticas para resolver conflictos, por ejemplo el derrocamiento inconstitucional de presidentes, el desgaste de los actores en el poder implica desgaste de la institucionalidad política, o de la institucionalidad del SP, la estabilidad de los votos implica estabilidad del sistema de partidos, y viene dada por la permanencia de las organizaciones, desde esta óptica el ecuatoriano es un sistema de partidos medianamente volátil. Se concluye igualmente que los partidos no cuentan con un alto grado de adscripción entre los electores, se dan vínculos débiles (167).

4. En el Ecuador se da un “carácter corporativo de los partidos políticos, (que) transformó a los partidos en apéndices de grupos de presión” (160)²⁰.

¹⁹ Las variables se describen, siguiendo a Mainwaring y Scully (1995: 5), en Pachano, 2011: 158, como sigue:

1. Estabilidad en las reglas del juego y en la naturaleza de la competencia interpartidista: reglas inestables, cambiantes, horizonte de incertidumbre, y en consecuencia imposibilidad de definir estrategias de largo plazo y anticipar con cierta certeza los resultados.

2. Raíces fuertes en la sociedad, expresadas en el respaldo electoral relativamente estable, así como en cierto grado de solidez en su posición ideológica y en sus propuestas (vínculo programático).

3. Que los principales actores políticos y sociales otorguen legitimidad a los procesos electorales y a los partidos, lo que a la vez determina que los partidos se conviertan en los actores claves para el acceso al poder.

4. Los partidos no deben subordinarse a intereses de grupos de presión y de liderazgos fuertes

²⁰ Finalmente, Pachano cierra el análisis del sistema de partidos ecuatoriano con una crítica a la teoría de la crisis de representación como responsable del colapso del sistema de partidos (Mainwaring et. al., 2008). Aquí, Pachano (178-180) amplía los problemas de los partidos al campo de los resultados del SP, dejando de lado o redimensionando los

Las características del sistema de partidos ecuatoriano permiten evidenciar cómo, en la práctica, se relacionan éstos en tanto que actores del SP y a su vez con el marco institucional que los regula. El análisis anterior brinda herramientas importantes para describir la dinámica entre actores del SP, instituciones y ambiente, específicamente ayuda a entender los intercambios que tuvieron lugar en la arena legislativa para la formulación de la Ley Orgánica de Educación Superior, qué incentivos positivos o negativos percibieron los actores, las limitaciones del marco institucional, su posibilidad de promover acuerdos, etc.

En conclusión, los estudios sobre la democracia brindan claves relevantes para analizar el SP, sus actores, instituciones y relaciones con el ambiente, pero también con otros sistemas. El relacionamiento con la sociedad, tanto de entrada como de salida, se explica por la legitimidad del régimen democrático, en tanto que apoyo al SP, pero también desde la óptica de la gobernabilidad, como lo señala Alcántara. La problemática de la gobernabilidad nos introduce al análisis de los resultados del SP, puesto que al tener resultados débiles va constantemente perdiendo apoyo social, es decir, pierde energía de entrada, los resultados del SP son, como ya lo hemos mencionado, las políticas públicas. Su análisis, como veremos, nos permite evidenciar el procesamiento de demandas del SP desde la óptica de sus resultados: en los siguientes capítulos estudiaremos el caso de la política de educación superior del gobierno de Rafael Correa, cómo surgió en tanto que demanda de la sociedad (input), cómo se presentaron y agregaron los intereses alrededor del tema, cómo el procesamiento del SP se tradujo en una ley orgánica y qué consecuencias tiene ésta para el sector.

problemas de representación. Los problemas entonces son mayormente de “eficiencia, eficacia, capacidad de toma de decisiones y de ejecución de políticas” (180), vale decir, problemas de los outputs del SP.

CAPÍTULO II

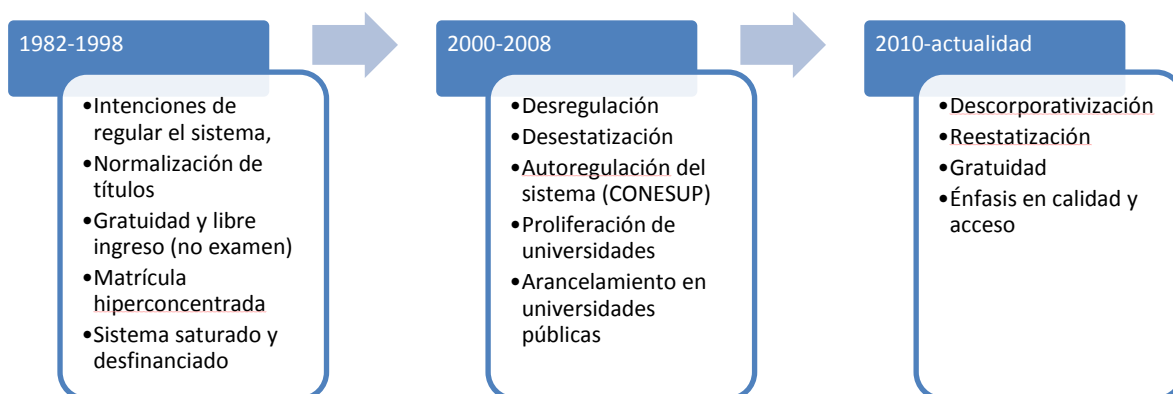
LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

El capítulo anterior formula una hipótesis: un sistema político que funciona adecuadamente tenderá a producir políticas públicas de calidad. Por lo tanto, es de sumo interés pasar revista a las características de la política de educación superior, como resultado (*outcome*) del sistema político. La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi expide el 17 de julio de 2008 el llamado Mandato 14 sobre educación superior. Los “mandatos” fueron documentos de política pública expedidos por la Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes, para tomar acción en sectores que consideraba políticamente sensibles. Fue así como se intervino en el sector minero (Mandato 6), en el eléctrico (15), en agricultura (16), y en el sector laboral, prohibiendo la flexibilización laboral (tercerización) (8). El Mandato 14 dio un mensaje claro: la educación superior es uno de los sectores clave para el proyecto político del gobierno. En efecto, tiempo después, el texto de la nueva Constitución establecería lineamientos de lo que sería el nuevo sistema de educación superior e incluiría, en su transitoria primera, la obligación de aprobar en un plazo de 360 días, una nueva ley regulatoria del sector.

Estos hechos evidenciaron en su momento la intención del nuevo gobierno de establecer un cambio radical en la política de educación superior. En parte, el cambio propuesto buscaban revertir los efectos de las políticas neoliberales sobre el sistema de educación superior, teniendo en cuenta que la revolución ciudadana se había definido como un proyecto radical postneoliberal. En este capítulo analizaré los diferentes matices del cambio institucional en dos momentos: el auge neoliberal de la década de los 90 y la etapa que se podría denominar “Post-neoliberal”, y que corresponde a la etapa de gobierno de Rafael Correa.

Nota previa sobre la evolución histórica de la política de educación superior

Antes de abordar el problema, quiero detenerme en identificar los momentos por los que la política de educación superior ha transitado durante los últimos 30 años. El cuadro 2 sistematiza brevemente esta evolución.



Cuadro 2: Evolución de las políticas de ES

Se distinguen tres momentos en la evolución de la política de educación superior en el Ecuador desde el retorno a la democracia: inicialmente se identifica el período que va desde 1982, con la promulgación de la ley de ese año, hasta el período 1998-2000, con la puesta en vigencia de la Constitución de 1998, y la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000. El segundo período transcurre desde los años 1998-2000 hasta el período 2008-2010, con los últimos cambios institucionales: Constitución 2008 y LOES 2010. Un tercer momento parte de los años 2008-2010 y continúa vigente mientras escribo estas líneas.

Esta caracterización, esencialmente marcada por los cambios de marco normativo, deriva en el surgimiento de características específicas para cada etapa, determinadas en cierta medida por las concepciones ideológicas, económicas y políticas, especialmente en lo que tiene que ver con los conceptos de “Estado”, “mercado”, “regulación”, así como las nociones detrás de la función social de la Educación Superior. Para efectos del análisis, agruparemos las primeras dos etapas y las compararemos con las políticas del gobierno de Rafael Correa.

1. La política de educación superior de corte neoliberal.

1.1. Características

El período de análisis inicia con la promulgación de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (1982), que deroga la ley vigente desde 1971, y en la que se establece un órgano regulador, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), una de cuyas responsabilidades es la de “unificar los planes, programas de

estudio y títulos de las universidades y escuelas politécnicas, así como la de normar el funcionamiento de los cursos de postgrado” (Pareja, 1986: 13). Sin embargo, al momento de entrada en vigencia de la ley, esto constituye más bien una aspiración, como evidencia la gran diversidad de títulos que se otorgan y requisitos exigidos. De todas maneras, las normas para alcanzar un título profesional están dictadas mayormente por los colegios profesionales. Un ejemplo de la falta de regulación en los títulos ecuatorianos, y de paso de desconexión con la realidad internacional, es la concesión de títulos de doctorado que no son en estricto sentido títulos de cuarto nivel, sino licenciaturas con un año más de estudios (Pareja, 1986: 14).

En la década de los años 80 y principios de los 90, las universidades eran pocas y grandes, pero empezaron a surgir y a consolidarse pequeñas universidades particulares con capitales privados. Dominan el mercado las universidades públicas, las escuelas politécnicas también públicas y las universidades vinculadas a la iglesia, como las universidades católicas de Quito y Guayaquil. Dan sus primeros pasos universidades como la Universidad San Francisco (1985, recién reconocida por el Estado en 1995), SEK (1993), Universidad de las Américas (1995), Internacional (1996); en Guayaquil la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (1993), Universidad del Pacífico (1997), la Universidad Casa Grande y la Universidad Tecnológica Empresarial, entre otras, todas ellas privadas. Muchas de estas universidades empiezan funcionando en locales pequeños no aptos para este fin y con orientaciones estrictamente de mercado: altos aranceles, vínculos con universidades extranjeras, y con una oferta académica más bien orientada a áreas de negocios o empresariales, carreras muy rentables por su bajo costo²¹. Si bien la política no es expresamente de ampliación de la oferta y liberalización hacia el mercado, se dan los primeros pasos para la consolidación del modelo.

La etapa previa a la ley del 82, el Ecuador se caracteriza por el descubrimiento y explotación del petróleo, con el consecuente engrosamiento de la clase media, que tuvo a su vez por consecuencia un crecimiento acelerado de la matrícula²². Lamentablemente, esto conlleva una sobre oferta de profesionales especialmente en carreras clásicas, además de una consecuente frustración paralela a la crisis económica

²¹ El hecho de que hayan empezado a funcionar en locales pequeños y mal adaptados explica la expresión de “universidades de garaje”.

²² Como las estadísticas de matriculación en las universidades públicas condicionaban las rentas del sistema, se encontraban sobredimensionadas, lo que no permite saber a ciencia cierta el volumen del aumento, sin embargo Pareja calcula que, aun cuando la sobreestimación fuese del 30%, la expansión de la matrícula estaría en el orden del 15% al menos (Op. Cit. 18, nota al pie n°20).

de inicios de la década y de la saturación del sistema. Adicionalmente, se da un fenómeno muy marcado de concentración de la matrícula en las universidades estatales de Quito y Guayaquil: para 1980, las dos universidades estatales de Quito y Guayaquil acaparan el 43.6% del total de la matrícula, el 56.4% restante se distribuye en los otros 15 centros de educación superior existentes a la fecha (op. Cit.: 19).

Este fuerte crecimiento de la matrícula tuvo como consecuencia un deterioro de la calidad del sistema, lo que se suma a problemas graves en la formación primaria y secundaria (op. Cit.: 22). Del mismo modo, la proporción entre matrícula inicial y egresamiento-graduación denota un muy pobre rendimiento del sistema. Lamentablemente, como lo señala Pareja, hay una total carencia de información sistematizada al respecto. Del mismo modo, se dan serios problemas de financiamiento de los centros estatales, dependientes casi en su totalidad del Presupuesto General del Estado, lo que es motivo de conflicto entre el Estado y los movimientos estudiantiles. El sistema de distribución de fondos es caótico y depende muchas veces de la capacidad de cada centro en particular de ejercer presión frente al Ministerio de Finanzas, lo que agrava la situación.

En términos de calidad, hay un paulatino deterioro que se agudiza fuertemente a partir del 94: tomando en cuenta el informe del CONEA, en ese entonces el órgano encargado de la evaluación del sistema, de las universidades creadas entre los años 1994 y 2000, hay una en la categoría A (la universidad San Francisco de Quito), 3 en la B (entre ellas la Universidad Politécnica Salesiana y la universidad de las Américas, UDLA), 3 en la C, 2 en la D, y 16 en la categoría E, es decir, un 64% en la última categoría. El cuadro 3 detalla el fenómeno.

Más tarde, en abril de 2011, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES cierra 14 universidades por falta de calidad. De las 14 universidades cerradas, la mitad fueron creadas durante el período 94-2000, y todas con posterioridad al año 94²³. Por lo tanto, se evidencia una falta de calidad en las universidades creadas a partir del 94. El cuadro 3 presenta las universidades creadas en ese período y su posterior categorización por parte del CONEA:

²³Informe final de evaluación a universidades categoría E, en <http://ceaaces.gob.ec/images/stories/documentacion/informe%20final%20universidades.pdf>

CUADRO 3: UNIVERSIDADES Y CATEGORÍAS POR AÑO DE CREACIÓN

UNIVERSIDAD	AÑO DE CREACIÓN	CATEGORÍA	PÚBLICA/ PRIVADA	CIUDAD
Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero	1994	E	Privada	Loja
Universidad Politécnica Salesiana	1994	B	Privada	Quito
Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador	1995	E	Privada	Quito
Universidad de las Américas	1995	B	Privada	Quito
Universidad Nacional de Chimborazo	1995	B	Pública	Riobamba
Universidad San Francisco de Quito	1995	A	Privada	Quito
Universidad Técnica de Cotopaxi	1995	C	Pública	Latacunga
Universidad Internacional del Ecuador	1996	C	Privada	Quito
Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica	1997	E	Privada	Napo
Universidad del Pacífico Escuela de Negocios	1997	E	Privada	Guayaquil
Universidad Regional Autónoma de los Andes	1997	D	Privada	Ambato
Universidad Tecnológica América	1997	E	Privada	Quito
Universidad Estatal Península de Santa Elena	1998	E	Pública	Guayaquil-Playas
Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta	1998	E	Privada	Azogues
Universidad Tecnológica Indoamérica	1998	E	Privada	Quito
Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	1999	C	Pública	Calceta
Universidad Autónoma de Quito	1999	E	Privada	Quito
Universidad Casa Grande	1999	D	Privada	Guayaquil
Universidad Tecnológica Israel	1999	E	Privada	Quito
Universidad Tecnológica San Antonio de Machala	1999	E	Privada	Machala
Universidad Cristiana Latinoamericana	2000	E	Privada	Quito
Universidad de Especialidades Turísticas	2000	E	Privada	Quito
Universidad Metropolitana	2000	E	Privada	Quito
Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo	2000	E	Privada	Portoviejo
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil	2000	E	Privada	Guayaquil

Cuadro 3: Universidades creadas entre 1994 y 2000, por categoría

Fuente: Informe del CONEA

En lo concerniente al acceso al sistema de educación superior, la lucha se daba alrededor de los exámenes de ingreso, puesto que las universidades públicas eran gratuitas: la eliminación del examen de ingreso, el “libre ingreso” como se lo denominaba, se convirtió entonces en la bandera de lucha de los movimientos

estudiantiles. Al conseguirse, aumentó la población universitaria, lo que en poco tiempo hizo que se comprometiera la capacidad de absorción del sistema universitario público, agudizando su crisis (op. Cit: 16). La población universitaria pasó de tener crecimientos moderados entre el 94 y el 98 (tasas del 4, 9 y 7%) a tener un crecimiento del 35% en el 2000 y 21% para el 2003 (cuadro 4).

CUADRO 4: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL

AÑO	1994	Δ (88, %)	1996	Δ (%)	1998	Δ (%)	2000	Δ (%)	2003	Δ (%)
Pública	127.541	0%	133.850	5%	151.564	13%	179.132	18%	191.280	7%
Co-fin.	46.600	17%	50.658	9%	44.212	-13%	81.861	85%	93.287	14%
Auto-fin.	443		6.632	1397%	9.099	37%	16.701	84%	51.472	208%
TOTAL	176.578	4%	193.136	9%	206.873	7%	279.694	35%	338.042	21%

Fuente: CONESUP

Elaboración propia en base a Erika Priscila Machasilla Morquecho, Daniel Sánchez Piñol, Olga Elizabeth Urgilés Zeas, tesis de grado ESPOL, 2009.

Durante el período posterior a la constitución del 98, la proliferación de universidades se mantiene: entre los años 2000 y 2006 se crean 20 universidades, 16 particulares y 4 públicas, “tal proporción obedece a la tendencial privatización de la educación, considerada como bien de mercado, lo que supuso la fundación y organización de universidades como negocios particulares” (Ramírez, 2010: 36). Bajo el mismo espíritu, primó la lógica privada de rentabilidad en las universidades, en tanto que negocios particulares: “Se privilegiaron carreras con bajos costos para maximizar utilidades. Una vez más, no es fortuito que el 34% de los títulos sean en administración de empresas (carreras «baratas», de baja inversión académica) y el 1% en ciencias básicas (carreras «caras», de alta inversión académica)” (Ramírez, 2010: 36).

En 1998 se habilita el arancelamiento en las universidades públicas y se pone fin a la gratuidad de la educación superior, el artículo 67 de la Constitución del 98 señala: “La libertad de educación pública será laica en todos sus niveles y **gratuita hasta el bachillerato o su equivalente.**” (Constitución 1998), cuando la constitución de 1978 establecía la gratuidad de la educación en todos sus niveles (art. 40). Del mismo modo, la transitoria 13 permite a las instituciones de educación pública fijar matrículas diferenciadas según el nivel socio-económico de los estudiantes (Ramírez y Minteguiaga, en IESALC, 2010:134). Según Ramírez (2010), se llegó a cobrar en universidades públicas, por concepto de matrículas, tasas o servicios, un promedio de

746 dólares anuales por alumno. Esto obedece al retroceso del Estado del sector universitario, hay desinversión pública y los costos se trasladan a los usuarios. La supuesta capacidad de autorregulación del sistema tambalea, las “universidades de garaje” proliferan, la calidad de la educación superior cae y los entes de control observan impotentes la degradación del sistema.

Institucionalmente, el cambio del 98-2000 reemplaza al CONUEP por el CONESUP, nuevo ente regulador del sistema pero que hereda los problemas de conflicto de intereses de su antecesor, pues mantenía su dinámica de conformación, nuevamente el fenómeno de “el regulado regulándose”. El CONUEP de la ley del 82 estaba compuesto por (art. 9):

- a) Los Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas, oficiales y particulares;
- b) Un representante de los profesores de las Universidades oficiales, uno por los profesores de las Escuelas Politécnicas, y uno por los profesores de las Universidades particulares;
- c) El Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Estudiantes de las Universidades Oficiales, el Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Escuelas Politécnicas y el Presidente de la Directiva Nacional de las Universidades particulares;
- d) Un representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares;
- e) Un representante del Ministro de Educación y Cultura, quien deberá ser un profesor universitario o politécnico; y,
- f) Un Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la ley del 2000 integra al CONESUP con nueve miembros (art. 12):

- a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas;
- b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas;
- c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares;
- d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos para ser rector de una universidad o escuela politécnica;
- e) Dos representantes por el sector público, que serán el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o

sus delegados o alternos, que deberán ser o haber sido profesores universitarios o politécnicos y cumplir las condiciones que esta ley establece para ser rector;

Llama la atención también la discreta presencia del Estado en el esquema: “quizás lo interesante a remarcar en este punto sea la casi total ausencia de referencia al papel del Estado en esta definición de las regulaciones comunes para el sistema, cuestión que puede comprenderse en un contexto de crítica lapidaria hacia el mismo y un “endiosamiento” a las bondades del mercado” (Ramírez y Minteguiaga, IESALC 2010: 137). Sin embargo, debe entenderse también que la intencionalidad que está detrás es la de “despolitizar” al ente regulador, es decir, que el consejo de educación superior no dependa del estado central para así evitar una eventual contaminación política, en una clara muestra del pensamiento neoliberal, para el que la presencia del estado es nociva para cualquier mercado. La consigna entonces es “desestatizar” a la educación superior, dejando que el mercado regule el sistema o en su defecto que sea el mismo sistema quien se auto regule. Finalmente, la contaminación política del sistema termina por imponerse: la proliferación de universidades, que debían crearse por ley en el legislativo, se explica por el capital político que implica para un legislador de provincia el “apadrinar” la creación de una universidad regional.

Podemos concluir que lo que caracteriza al período 98-2008 es la proliferación de universidades privadas, organizadas como negocios particulares, y las restricciones para el acceso de la población más pobre (op. Cit: 138), vía arancelamiento y eliminación de la gratuidad, en suma, el sistema se gobierna bajo los términos del mercado e intereses políticos y se abandona progresivamente la intervención estatal.

1.2. Marco normativo

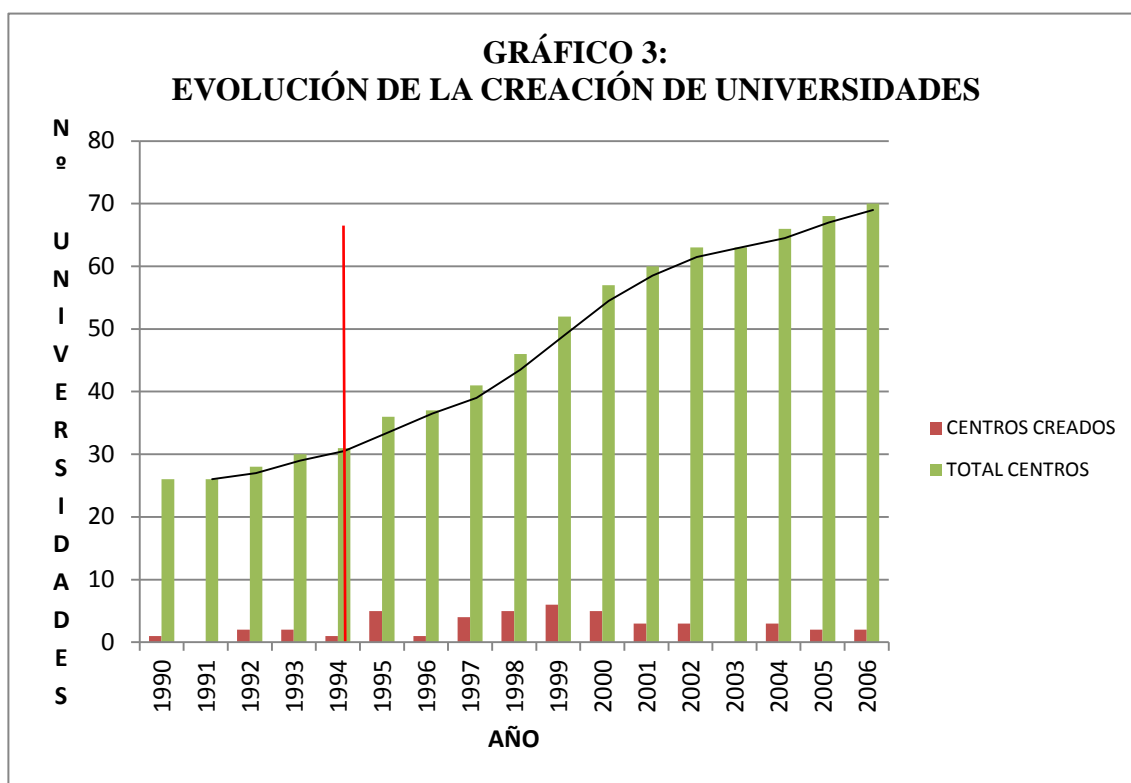
En la primera etapa del período al que he denominado neoliberal, el sistema de educación superior se rige por la llamada Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, promulgada por registro oficial en mayo de 1982. A esa fecha, el sistema está compuesto por 20 universidades, que curiosamente están mencionadas taxativamente en el artículo 4 de la ley, lo que da cuenta de sus acotadas dimensiones. Para analizar la normativa, en contraste con la de los períodos posteriores, tomaré 3 criterios vertebradores: igualdad de oportunidades, calidad y estructura.

- **Igualdad de oportunidades:** No hay artículos específicos que traten el tema de la accesibilidad al sistema e igualdad de oportunidades, los procedimientos de

ingreso quedan a discreción de cada centro de estudios (artículo 38). Sin embargo, la caracterización del sistema realizada en puntos anteriores denota la existencia de una gran apertura para el ingreso, especialmente bajo dos premisas: gratuidad y libre ingreso (ausencia de un examen). La consecuencia de aquello fue la saturación del sistema, puesto que la matrícula creció más que la capacidad del sistema de absorberla, fue común entonces ver aulas abarrotadas en las universidades estatales especialmente en carreras clásicas. Si bien las barreras de acceso formales se eliminaron, las barreras informales se mantuvieron o en muchos casos se acrecentaron: las filas para inscripciones en varias carreras eran interminables, los “palanqueos” para conseguir cupo fueron moneda frecuente, y el nivel de los alumnos era, en términos generales, muy pobre, para lo cual se crearon cursos propedéuticos y de nivelación que permitieran de algún modo seleccionar a aquellos alumnos aptos para continuar con sus estudios.

- **Calidad:** las características del sistema nos permiten inferir su baja calidad. Un sistema saturado, alumnado de bajo nivel académico, problemas financieros, nula o poca regulación, permiten avizorar un paisaje nada halagador. Sin embargo, empieza a darse con fuerza un fenómeno que se agudizará en la etapa 2000-2008: la aparición de las llamadas “universidades de garaje”. Las universidades al inicio del período son pocas y ostentan cierto prestigio, todavía no se da el fenómeno de proliferación de pequeñas universidades particulares que será uno de los principales problemas a partir del 94. Adicionalmente, la ley del 82 no contempla mecanismos de evaluación o acreditación, y la creación de universidades sigue pasando por el legislativo. Llama la atención la disposición transitoria sexta, agregada en el 94, que permite a los centros particulares de educación superior que, a la fecha de entrada en vigencia de la reforma, si estuvieron funcionando ininterrumpidamente por más de cuatro años y si cumplen con ciertos requisitos, pudieran ser reconocidas legalmente como universidades luego de un trámite de creación que pasa por el CONUEP y, mediante decreto ejecutivo, autorizados por el Presidente de la República, sin la necesidad de un informe del Consejo. Evidentemente, la transitoria favorecía a las universidades particulares no reconocidas pero que se encontraban por varios años en funcionamiento por fuera del sistema. El gráfico 3 permite evidenciar que el año 94 marca un parte aguas en la tendencia de creación anual de

universidades, pasando de entre 1 y 2 en promedio a 5 en el 95, 4 en el 97, 5 en el 98, 6 en el 99 y 5 en el 2000.



Fuente: CES-CONESUP

- Estructura:** El artículo 8 de la ley establece el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), como órgano encargado de orientar, coordinar y armonizar la acción, principios pedagógicos, culturas y científicos de los centros de educación superior. Está integrado, según el artículo 9, por los rectores de las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, además 3 representantes de los profesores, uno por las universidades públicas²⁴, otro de las escuelas politécnicas y el tercero por los centros particulares; lo integran también 3 representantes de los estudiantes, que son los presidentes de las directivas de las federaciones nacionales de las universidades públicas, las escuelas politécnicas y las universidades particulares, un representante de los trabajadores, uno del Ministerio de Educación y Cultura y un miembro del Consejo Nacional de Desarrollo. Se evidencia el afán de que el sistema se autorregule, la conformación del CONUEP presenta los mismos problemas que el posterior CONESUP, dado que el consejo está

²⁴ La Ley las llama oficiales.

mayormente conformado por los directivos de las entidades que pretende regular, con el consecuente conflicto de intereses. Cabe resaltar que el artículo 30-A de la ley reconoce a las universidades particulares autofinanciadas San Francisco, Internacional, Universidad de las Américas (UDLA) y Politécnica Javeriana, aclarando que éstas se regirán por sus propios estatutos, se financiarán con fondos propios y no participarán de la rentas determinadas en la ley, este artículo se añadió por ley n° 63 de marzo de 1998.

La dinámica de desestatización, privatización informal de los servicios públicos (vía pagos ocultos) y debilitamiento del Estado se consolida en el período siguiente.

Posteriormente, la Ley Orgánica de Educación Superior promulgada en marzo de 2001 tuvo vigencia hasta el año 2010. Consta de 13 capítulos, 105 artículos, 17 disposiciones generales y 27 disposiciones transitorias. Para analizarla tomaré los criterios de análisis expuestos anteriormente: igualdad de oportunidades, calidad y estructura.

- **Igualdad de oportunidades:** El artículo 59 señala: “los centros de educación superior en ningún caso privarán del acceso a los aspirantes exclusivamente por tener bajos niveles de ingresos económicos. Las propias instituciones establecerán programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas, que beneficien por lo menos al 10% del número de estudiantes matriculados (...). Serán beneficiarios quienes no cuenten con recursos económicos y para continuar recibiendo este apoyo deberán acreditar niveles de rendimiento académico regulados por cada institución” (LOES 2000). Es decir que el principio de equidad de oportunidades se basa en la voluntad de las universidades para establecer programas de crédito o becas a un porcentaje mínimo de estudiantes (10%). Dicho de otro modo, el principio de equidad es regulado en sus mínimos por esta ley, y su cumplimiento queda a discreción de las universidades. Sin embargo, las barreras económicas para el acceso persisten para el caso de que las universidades otorguen ayudas económicas mínimas o créditos educativos a ese 10%, puesto que la ley no obliga a que se destinen becas completas a ese porcentaje, lo que eliminaría las barreras de entrada económicas. La nueva ley es explícita al disponer que se cuente con programas de becas para ese 10%. Cabe además aclarar que, según un diagnóstico del CONEA, las universidades particulares otorgaban becas a menos del 4% de sus estudiantes, incumpliendo la disposición legal (Ramírez, 2010: 34, pie de página 8).

- **Calidad:** el tema de calidad se trata en el capítulo XII, correspondiente al sistema nacional de evaluación y acreditación, y define como uno de sus objetivos “asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior” (artículo 91, LOES 2000). Institucionalmente, el sistema estuvo dirigido por el CONEA, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, y se lo diseñó como un organismo independiente del CONESUP (art. 92). Se integraba por cuatro académicos, dos designados por el Presidente de la República y dos por el entonces Congreso Nacional, todos provenientes de ternas elaboradas por la asamblea universitaria. Además, 4 vocales designados por el Ministro de Educación, las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país, por el organismo estatal de ciencia y tecnología y por la federación de cámaras de la producción.
- **Estructura:** El sistema estuvo estructurado, en su parte directiva, por la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, órgano de carácter consultivo integrado por todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas, 12 representantes de los docentes, 8 representantes de los estudiantes, y dos representantes de los trabajadores universitarios; adicionalmente, se creó el CONESUP como órgano regulador y coordinador del sistema (con algunos cambios en su composición en relación al CONUEP) y el CONEA, como encargado de la evaluación y acreditación. Como ya mencioné anteriormente, se detectaron graves problemas de conflicto de intereses en el CONESUP, al ser juez y parte en el sistema.

La desregulación consecuente del nuevo marco normativo, entendida como el proceso por el cual los gobiernos eliminan algunas regulaciones específicas a los negocios para, en teoría, favorecer la operación eficiente del mercado, además de los problemas de financiamiento de las universidades públicas, supuso un abandono del sistema de educación superior por parte del Estado hacia una lógica de mercado. La teoría es que menos regulaciones conllevan un aumento en el nivel de competitividad, con un consecuente aumento de productividad, mayor eficiencia y finalmente menores precios. La desregulación tuvo como primera consecuencia una falta de capacidad real del ente regulador para controlar el sistema: el CONESUP se mostró incapaz de ejercer un control efectivo al sistema²⁵.

²⁵ el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCCE) es paradigmático, demostrando que no era posible que el mismo sistema, por sí solo, clausurara un centro de educación superior que no cumplía con los estándares establecidos para seguir funcionando. Como represalia a los sucesivos intentos de intervención, las autoridades del

2. La política de educación superior en la etapa post-neoliberal

2.1. Marco conceptual y cambio de paradigma

El gobierno habla de un cambio de paradigma en la política de educación superior en el país, la intención es pasar de un “paradigma universitario privativo y excluyente” (Ramírez, 2010: 28), a uno de carácter masivo, que potencie las capacidades intelectuales como “condición imprescindible para el ejercicio pleno de la ciudadanía” (op. Cit: 28). El nuevo modelo tiene que ampliar el bien “universidad” a la ciudadanía en general. En este sentido, se buscaría romper con la función de reproducción del orden social que, según el gobierno de la revolución ciudadana, ha tenido tradicionalmente la universidad ecuatoriana. Por tanto, la primera medida fuerte que toma el gobierno, en materia de educación superior, es el de la gratuidad, incluido en el artículo 28 de la Constitución de Montecristi: “La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”²⁶.

Para Ramírez, “(...) el espacio llamado actualmente «universidad» en Ecuador no es sino la fachada para que una «clase ociosa» —privilegiada no por su capacidad intelectual sino por su estatus—, reproduzca las desigualdades sociales y económicas que distancian a los «pocos que conocen mucho» de los «muchos que conocen poco», bajo el mismo esquema que separa a los pocos que tienen mucho de los muchos que tienen poco” (op. Cit: 28). Dicho de otro modo, la universidad se vuelve un elemento reproductor de la estructura social, vale decir, de las clases sociales. Por tanto, el cambio en la política de educación superior responde a un cambio mayor en la sociedad ecuatoriana, este cambio surge de la disputa de los criterios sociales de justicia. Según Ramírez, el proyecto político del gobierno, del que la nueva política de ES es sólo una parte, pretende que la sociedad ecuatoriana pase de un pacto “utilitario-liberal” a uno

CONESUP fueron objeto de varias acciones judiciales por parte de autoridades, funcionarios y estudiantes de la UCCE. Entre 2001, cuando inicia la intervención, y 2008, cuando finalmente se clausura la universidad, se hace evidente que el sistema y sus reguladores no tuvieron el poder suficiente para controlar a uno de sus miembros. De hecho, el carácter de juez y parte del CONESUP llega a niveles escandalosos cuando, en el año 2006, en las elecciones de renovación de los vocales del consejo, se designa al Dr. Milton Altamirano Escobar, fundador de la UCCE, como vocal por parte de los gremios productivos privados. Como era de esperarse, en agosto de ese año, luego de las elecciones, se levanta la intervención a la universidad. Así llega el año 2008, y ante la imposibilidad del sistema de autorregularse, el CONESUP propone a la Asamblea Nacional Constituyente la derogación de la ley de creación de la UCCE. Minteguiaga (2010), sobre este caso, concluye: “el problema de fondo parece estar en el diseño institucional y en la lógica política que asume un organismo que es al mismo tiempo juez y parte; es decir, un organismo que debe regular al campo pero que está integrado por los propios regulados; un organismo que debe velar por el cumplimiento de la ley, pero simultáneamente sus miembros pueden tener conflicto de intereses con su aplicación estricta” (98).

²⁶ En http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/nueva_constitucion/02.Constitucion_del_Ecuador.pdf

“biosocialista (igualitario) republicano” (op. Cit: 32). Detrás de los complicados términos que a nivel teórico explican la transición se encuentra el dilema de política pública entre la focalización y universalización. La focalización, inspirada en las teorías John Rawls²⁷ e impulsadas en la práctica por organismos multilaterales durante la década de las 90, sugiere que el Estado tienda a la equidad a través de focalizar su ayuda hacia los más pobres. En este caso, partiendo del supuesto de que los más pobres no acceden a la universidad, el subsidio de los costos de la educación superior beneficiaría a los más ricos, por lo tanto, se deja al sector a merced del mercado, experimentándose una desestatización y desregulación de la educación superior.

Sin embargo, Ponce y Onofa (2008) señalan que la mayor barrera para el acceso a la educación superior en el país no es el arancelamiento, sino “la posibilidad de acceder y terminar la educación secundaria” (Ponce y Onofa, 2008:7). Adicionalmente, el estudio refuerza la idea de que la gratuidad favorecería a los deciles más ricos de la población, pues “el 50% de los matriculados en universidades públicas proviene del 20% más rico de la población. Por otro lado, apenas un 3% del total de matriculados (...) proviene del 30% más pobre” (Op. Cit.: 8).

Para el gobierno, a nivel conceptual, el cambio se da por dejar de entender a la universidad como un bien de mercado y concebirla como un bien público social (Ramírez, 2010:9), las implicaciones de esto son:

- Entender que la universidad impacta a la sociedad en su conjunto.
- Democratizar el acceso, tránsito y egreso de la universidad.
- Descorporativizar la universidad: sacar de los organismos de control a representantes de los entes controlados²⁸.
- Reenfocar la universidad hacia el interés general: “quizá una de las principales características que busca un gobierno socialista es separar el Estado de los intereses de clase para devolverle su lugar como instrumento de la sociedad para alcanzar el bien común” (op. Cit: 10).
- “Despatriarcalización” del campo universitario.
- La universidad como espacio de encuentro común: encuentro entre diferentes grupos sociales. Romper el carácter de reproducción de clase de la universidad.

²⁷ Rawls, John (1999). Justicia como equidad. Barcelona: Editorial Tecnos.

²⁸ Hasta la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, estuvo integrado por los rectores representantes de las universidades, con lo que se daba el fenómeno de “juez y parte”, es decir, que regulado y regulador eran lo mismo, ver apartado 2.1.

- La universidad debe generar y transmitir conocimiento “visto como un bien público para la sociedad, no con fines de mercado” (op. Cit: 11).

Las líneas traducen una forma distinta de concebir la universidad, vista como un medio sin el cual el desarrollo (y el llamado “Buen Vivir”) son imposibles. Si agrupamos los elementos podemos definir dos grandes ejes: por un lado la política debería asumir el mencionado cambio de concepto: la universidad como bien público de beneficio común, reenfocada al interés general; por otro, las estrategias implícitas de democratización: descorporativización, despatriarcalización²⁹ y desmantelamiento de barreras de entrada. La disputa se da entonces en dos niveles, 1. estratégico – instrumental y 2. de sentido. Luego de abordar el marco conceptual en el que se propone una nueva política de educación superior, a continuación analizaremos los elementos en sí de política que están en discusión, sus marcos referenciales (documentos de política), los elementos en juego, y el rol que el gobierno otorga a la Universidad en su proyecto político.

2.2. Política de educación superior

Si revisamos lo planteado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNVB), se evidencia que la orientación gubernamental en el tema de la Educación Superior plantea un cambio importante en relación al período anterior. Inicialmente, la reforma del sistema se concibe como una de las 12 estrategias de nivel macro en el PNBV para el período de gobierno. En efecto, la estrategia 5 del PNVB es: “Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación” (SENPLADES, 2009: 110). Ésta concibe a la ES como un bien público, su desarrollo beneficia a la sociedad en su conjunto. Por otra parte, se la ve como un mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades. Los principios detrás de la estrategia son:

- Promover el acceso no excluyente / igualdad de oportunidades
- Mejorar la calidad de la Universidad Ecuatoriana: regulación, acreditación, nivelación de los alumnos
- Entender a la Universidad como generadora de tecnología y conocimiento.

²⁹ Por “despatriarcalizar” se entiende el desmontar las estructuras machistas de la educación superior, no sólo en lo referente a brechas de acceso entre hombres y mujeres, pues actualmente más mujeres que hombres se titulan, sino en las características del nivel directivo: “las autoridades y los académicos (son) exclusivamente hombres (...). Así por ejemplo en las universidades públicas –incluidas las de posgrado- ningún rector es mujer (Ramírez, 2010: 10-11).

Por otra parte, la problemática de la ES se aborda como política pública en el objetivo 2: “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, específicamente en la política 2.5, detallada en el cuadro n° 5. La problemática de la ES se aborda como política pública en el objetivo 2: “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, específicamente en la política 2.5, Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir. Entre los objetivos de la política de fortalecimiento de la educación superior están el impulso a procesos de mejoramiento de la calidad de la ES, asegurar la gratuidad de la ES pública, fortalecer el sistema y su vinculación con la comunidad, el impulso a la investigación, el otorgamiento de becas, su vinculación a los objetivos del Plan y al aparato productivo en general, y el incremento progresivo del financiamiento de la ES (Plan Nacional para el Buen Vivir, SENPLADES 2009).

Finalmente, como documento de política pública sectorial, tomo la publicación de SENPLADES anteriormente citada, coordinada por René Ramírez, actual Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, que propone una serie de lineamientos de política para una agenda de educación superior. Ramírez plantea 3 líneas a nivel universitario:

1. Generar las mismas oportunidades de acceso, tránsito y egreso. “Es necesario construir nuevas formas de producir conocimiento y de democratizar su usufructo” (Ramírez, 2010: 15).
2. Construir desde la universidad formas alternativas al capitalismo, nuevos modos de producción y (re)distribución.
3. Construir una universidad emancipada y emancipadora a través de la innovación científica (18).

Política 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir.

- a. Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
- b. Fortalecer y consolidar el proceso de aseguramiento de la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel.
- c. Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.
- d. Promover programas de vinculación de la educación superior con la comunidad.
- e. Impulsar la investigación y el desarrollo científico técnico en universidades y escuelas politécnicas.
- f. Impulsar programas de becas para la formación docente de alto nivel.
- g. Generar redes territoriales de investigación entre instituciones públicas y centros de educación superior para promover el Buen Vivir en los territorios.
- h. Apoyar e incentivar a las universidades y escuelas politécnicas para la creación y el fortalecimiento de carreras y programas vinculados a los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
- i. Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
- j. Promover encuentros entre las diferentes epistemologías y formas de generación de conocimientos que recojan los aportes de los conocimientos populares y ancestrales en los procesos de formación científica y técnica.
- k. Incrementar progresivamente el financiamiento para la educación superior.

Cuadro n° 5: Políticas y lineamientos de educación superior
Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir, SENPLADES, 2009.

A su vez, el documento plantea lineamientos de una agenda para la educación superior: aumentar el acceso y garantizar igualdad de oportunidades. La universidad debe ser un mecanismo de movilidad social ascendente, el nivel socioeconómico no debe resultar un impedimento para el ingreso (19). Un mecanismo para responder a esta política es la gratuidad, entendida como el desmantelamiento de una barrera de entrada efectiva para el ingreso: el arancelamiento. Del mismo modo, se deben institucionalizar, a nivel de las universidades privadas, mecanismos como becas, ayudas económicas, políticas de cuotas o créditos educativos.

Al mismo tiempo, es imprescindible mantener o mejorar la calidad de las universidades, mecanismos como la acreditación y evaluación universitarias que están ya siendo implementadas apuntan a ese objetivo. Igualmente, el Sistema Nacional de

Nivelación y Admisión, actualmente en operación, es una estrategia en ese sentido. Otros elementos mencionados en el documento son la eliminación de formas de discriminación negativa, orientar la universidad a la investigación en ciencia y tecnología, para cambiar la matriz productiva del país y la formación de capital humano: inversión en becas.

He tratado de describir el marco en el que se ejecuta la política de educación superior, en base a un libro editado por el actual ministro del sector, puesto que al momento de escribir este trabajo el documento oficial de política está siendo redactado. Sin embargo, creo que lo antes expuesto da una idea bastante completa de los temas principales que orientan la labor estatal en lo concerniente a la ES. A continuación me detendré a analizar el marco normativo que rige al sector, tanto a nivel constitucional como desde su ley orgánica.

2.3. Marco normativo

- ***Constitución de 2008***

La Constitución de 2008, si bien en estricto sentido es un documento normativo general, contiene muchos elementos de política pública para diversos sectores. Para el caso de la ES, su contenido es bastante abundante en información sobre lo que debería ser el sistema, principios, conceptualización, bases para el diseño institucional, y definiciones en temas como autonomía, gratuidad o calidad. Para analizar el marco constitucional, clasificaré su contenido en 3 dimensiones: principios, política y funcionamiento.

- a. Principios: El artículo 28 define a la educación, en todos sus niveles, como universal y laica, es decir, de cobertura ampliada a toda la población en edad de estudiar. La ruptura con la concepción anterior, como ya hemos visto, se da entre universalidad – focalización. En este artículo se señala ya la obligatoriedad para el Estado de la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel. Se garantizan la libertad de cátedra y el respeto a las culturas diversas. El artículo 350 determina el objetivo del sistema: la formación académica y profesional, la investigación científica y tecnológica, la gestión de los saberes diversos, y la construcción de soluciones para los problemas del país, acorde con los objetivos de desarrollo. Aquí está claro que la Universidad debe volver la vista a la realidad del país y convertirse en un instrumento de desarrollo y cambio social, apartándose nuevamente del modelo anterior. Más adelante, en el artículo 351, se definen

específicamente los principios que regirán el sistema: autonomía responsable, igualdad de oportunidades, calidad, autodeterminación para la producción de conocimiento, entre otros. El artículo 355 vuelve a garantizar la autonomía de las universidades, pero aclara que ésta deberá estar acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios constitucionales, así mismo adjetiviza la autonomía, determinando que ésta deberá ser solidaria y responsable. El artículo 356 garantiza la gratuidad, la igualdad de oportunidades en el acceso, pero permite el cobro de aranceles en la educación particular, cuando estén acompañados por mecanismos como becas, créditos o cuotas de ingreso.

- b. Política: Los elementos de política pública contenidos son: gratuidad, calidad, equidad en las entidades particulares (becas, créditos), y regulación estatal del sistema.
- c. Funcionamiento: Se establecen a nivel constitucional preasignaciones del Presupuesto General del Estado, se determinan las articulaciones entre el sistema de ES con el sistema nacional de educación y con el Plan Nacional de Desarrollo, con la función ejecutiva, integración del sistema, instancias de rectoría, regulación y control, mecanismos de creación y suspensión de entidades de educación superior, operativización de la autonomía, ingreso a través de un sistema de nivelación y admisión, entre otras. Cabe aclarar que, en la transitoria vigésima, se obliga a que todas las entidades de ES deban ser evaluadas y acreditadas.

La carta constitucional, como ya hemos visto, obliga también a que se formule una nueva Ley de Educación Superior, actualmente en vigencia. Continuando con el análisis del marco normativo, analizaré la LOES 2010, su implementación e implicaciones.

- **Ley Orgánica de Educación Superior 2010³⁰**

El 12 de octubre de 2010, en el Registro Oficial n° 298 se publica la nueva Ley Orgánica de Educación Superior. La ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el día 4 de agosto de 2010, sin embargo el veto presidencial posterior, presentado el 27 de septiembre, no pudo ser resuelto por el legislativo, y la ley termina entrando en vigencia por el ministerio de la ley. Su proceso de construcción fue bastante polémico, llegando inclusive a permanecer un año en análisis dado que se presentó para calificación por

³⁰ Disponible en <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/eb888489-645d-43f1-b85d-2baa1f5d6afe/Ley%20Org%C3%A1nica%20Educa%C3%B3n%20Superior>

parte del Consejo Administrativo de la Legislatura el 28 de agosto de 2009³¹, debido en gran parte a la oposición de las universidades particulares. En capítulos posteriores me referiré con mayor profundidad al proceso de formulación de la ley, como parte de un análisis del funcionamiento del Sistema Político para producir la política pública del sector, en este momento me limitaré a revisar la LOES como un insumo para entender en todas sus dimensiones la política gubernamental relacionada.

La ley cuenta con 211 artículos, once disposiciones generales, cinco disposiciones correspondientes al régimen de transición, 27 transitorias y seis derogatorias. El cuerpo del documento está estructurado por once títulos, estos a su vez subdivididos en capítulos y secciones. Elementos importantes de la ley: varios de los cambios propuestos afectan directamente los intereses de varios actores del sistema, especialmente universidades particulares, quienes en su momento salieron a las calles a protestar. Adicionalmente, se dio un debate sobre la capacidad del Estado de financiar la gratuidad, reemplazando los recursos que las universidades públicas recibían por concepto de aranceles. En términos generales, los puntos álgidos de la ley son:

- Igualdad de oportunidades: contenida en el título IV, la igualdad de oportunidades tiene por principio “garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica o discapacidad” (SENPLADES, 2011: 58). Para esto, se establece la obligatoriedad para todas las instituciones de educación superior de establecer políticas de cuotas para el ingreso de “grupos históricamente excluidos o discriminados” (art. 74), señalando además que se deberá contar con programas de becas que apoyen la escolaridad de al menos el 10% del alumnado regular (art. 77), este mismo artículo establece quienes serán los beneficiarios de estos programas. El artículo 80 garantiza la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, especificando en qué criterios ésta se hará efectiva: los estudiantes deberán ser regulares y matriculados en por lo menos el 60% de las materias por nivel, no se cubren segundas o terceras matrículas, se financiará una sola carrera por estudiante, se prohíbe el cobro por uso de laboratorios,

³¹ Fuente: “Cronología del trámite y aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior”, Asamblea Nacional, en <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e251cdd6-3871-4906-8cf3-871a272d5a86/cronologia%20de%20la%20LOES.pdf>

bibliotecas, servicios informáticos, la gratuidad se suspende si el alumno reprobaba el 30% de las materias de su malla curricular, entre otros.

- **Calidad:** Las estrategias que orientan el principio de calidad son la evaluación y la acreditación de los centros de educación superior. La Ley establece, en el artículo 93, el principio de calidad como “la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente” (SENPLADES, 2011: 67). Del mismo modo, define, en el capítulo correspondiente al principio de calidad, los conceptos de evaluación, acreditación, aseguramiento de la calidad y clasificación académica. En estricto sentido, lo que se define en el capítulo en cuestión no es el principio de “calidad”, sino los procesos relacionados con ésta, lo que puede ser un error de la ley. Sin embargo, determinar lo que se entiende por sus procesos es necesario. De igual forma, la ley trata aspectos como la planificación y ejecución de la autoevaluación, a cargo de las entidades de educación superior, la aplicación de la evaluación externa, el establecimiento de un examen nacional de evaluación de carreras, la elaboración de un reglamento y código de ética para la evaluación, entre otros.
- **Estructura organizativa del sistema:** desaparece el CONESUP, y es reemplazado por el Consejo de Educación Superior, CES. Se crea la Secretaría Nacional de Educación Superior, que se fusiona con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Se crea además el Consejo de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad (105): La nueva LOES cambia radicalmente la arquitectura institucional del sector, antes el órgano rector del sistema era el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, creado por el artículo 11 de la ley orgánica de educación superior del año 2000, y estaba conformado por rectores elegidos en representación de las universidades públicas, escuelas politécnicas, universidades particulares y de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, mayormente. La LOES 2012 asigna la competencia de la rectoría del sistema a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT. El cambio más importante en este sentido es la “descorporativización” del sistema, pues se considera que en el modelo anterior el Consejo era juez y parte, puesto que los regulados eran parte del ente regulador. Adicional a la Secretaría rectora, la ley crea el Consejo de Educación

Superior, conformado por el Secretario del SENESCYT, el Secretario de la SENPLADES, el Ministro de Educación, el Ministro de la Producción, seis académicos elegidos por concurso, y un representante de los estudiantes; y crea además el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

El cambio de institucionalidad en el 2010 dio un viraje esencial en la conducción del sistema, que implica un concepto distinto del relacionamiento entre Universidad y Estado: la ley del 2000 tenía por principio la auto regulación del sistema, separándolo del ejecutivo para despolitizarlo, la ley del 2010 lo anexa al ejecutivo bajo el supuesto de que el regulador no puede ser juez y parte.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde el retorno a la democracia, la política de educación superior en el país ha sido errática, discontinua, sujeta a los vaivenes de la ideología dominante: estatismo, liberalización, re-estatización. Es al menos una de las conclusiones a las que se llega en el capítulo anterior, luego de analizar los períodos correspondientes a las leyes expedidas en 1982, 2000 y 2010. Esto nos lleva a suponer que estas políticas son de baja calidad, siguiendo las premisas enunciadas en el primer capítulo del presente trabajo, que identifican a la estabilidad como uno de los elementos de calidad de las políticas públicas. Retomando el concepto, Scartascini et. al. (2008) nos decían que la política no debe ser “contingente con los vaivenes políticos o los cambios idiosincráticos en las preferencias políticas. Idealmente, políticas estables (como lo opuesto a volátiles) permiten a las instituciones producir los resultados esperados, dado que se construyen sobre acuerdos previos y tienden a generar consenso social”.

Por tanto, las políticas de educación superior no han sido tradicionalmente políticas “de estado”, es decir, políticas estables, que trasciendan los cambios de gobierno y tiendan a generar resultados de largo plazo y cambios estructurales, sino que más bien se han convertido en rehenes de los *lobbies* políticos, más o menos discretos, que han visto en la universidad un medio para ganar poder y fuerza electoral, ya sea a través de la manipulación de los gremios estudiantiles, o como prebendas electorales para territorios excluidos³². ¿Qué nos lleva a pensar que esta vez será distinto? Las buenas intenciones que propone la LOES 2010 -gratuidad, mejoramiento de la calidad, regulación, etc.-, ¿podrán concretarse y, sobre todo, sostenerse en el largo plazo? O, siguiendo la tendencia histórica, ¿será cambiada en un decenio o menos, cuando la ideología dominante sea otra, y el gobierno de turno se concentre en dismantelar la estructura institucional que el gobierno de Rafael Correa ha montado?

Para entender las características de la política pública desde su proceso de elaboración, el presente capítulo pretende reconstruir el proceso de formulación del proyecto de ley de educación superior, empezando por los orígenes de la propuesta, para luego centrarse en su construcción técnica, a cargo principalmente de la SENPLADES; finalmente, el trabajo analiza la fase de socialización del entonces proyecto de ley, es

³² Me refiero a la ingrata costumbre de los legisladores de provincia de crear universidades a cambio de apoyo electoral.

decir, cuando la propuesta técnica es analizada por la sociedad civil, antes de salir a ser discutida en el legislativo, instancia que dejaremos para el capítulo siguiente. Este ejercicio de *process tracing* nos permitirá extraer ciertas características, no tanto de la política pública, sino de su proceso de formulación, que, retomando el primer capítulo, muchas veces es más relevante para la calidad que su contenido. Al mismo tiempo, analizaremos las implicaciones del *proceso político de hacer una política pública* para las características del sistema político, ¿qué nos dice la forma en la que se construyen las políticas públicas del actual sistema político? ¿Qué capacidad real tiene el sistema político para absorber complejidad, procesar los conflictos y generar acuerdos? En última instancia, ¿qué posibilidades reales tendría la nueva estructura institucional de mantenerse en el largo plazo? Esperamos absolver estas dudas en el capítulo final del estudio, luego de pasar revista detenidamente al proceso de formulación de la LOES 2010.

1. Orígenes de la propuesta

1.1. Política pública de gobierno

La victoria de Rafael Correa en las elecciones del año 2006, para entonces el *outsider* de esa contienda, se explica en mucho por la capacidad que tuvo su movimiento político para canalizar las demandas de la ciudadanía, como el llamamiento a una constituyente, el no pago de la deuda externa o la no negociación de tratados de libre comercio (TLC). Sin embargo, la propuesta de transformar la educación superior no aparecía como uno de sus caballos de batalla, al menos no explícitamente. En el plan de gobierno del movimiento PAIS, la propuesta de cambio del sistema universitario aparece tímidamente como una parte de la política general de educación. El documento señala:

El apoyo a las universidades es fundamental. Al hablar de apoyo no estamos diciendo su multiplicación numérica, ni sólo su financiamiento, sino su fortalecimiento cualitativo y sistémico. El país requiere con urgencia un sistema académico que sea el núcleo de una estructura para alentar y llevar a cabo la investigación tecnológica, estrechamente vinculada a las empresas de todo tamaño (...). Sin investigación científica y sin desarrollo tecnológico esta sociedad no tiene futuro!!!³³.

La propuesta de gobierno del naciente movimiento Alianza País se consolidó, una vez en el poder, en el Plan Nacional de Desarrollo, publicado poco menos de un año después de posesionado. Este documento, que recopila las políticas públicas que se

³³ Plan de gobierno del movimiento PAIS, 2007-2011, pág. 57-58

desarrollarían hasta el año 2010, recoge de manera tangencial la reforma universitaria, asociada a un fortalecimiento de la educación en todos los niveles, en tanto que mejoramiento de las capacidades de la ciudadanía (objetivo 2), y a la inversión en investigación, ciencia y tecnología. Pero es en el Plan de Desarrollo 2009 donde la reforma universitaria cobra fuerza, planteándola inclusive como una de las 12 estrategias de desarrollo³⁴.

Este énfasis en la problemática de la universidad ecuatoriana, plasmado en los planes nacionales de desarrollo analizados, se visibiliza también en la Constitución 2008, la que analizaremos a continuación.

1.2. Asamblea Nacional Constituyente

Esta propuesta toma fuerza cuando empieza a funcionar la Asamblea Nacional Constituyente. Como ya mencionamos a inicios del capítulo anterior, el mandato n° 14 expedido por la Asamblea constituye un primer ejercicio de intervención cierta en el sistema vigente entonces. El tema es asumido por la mesa N° 7 del organismo constituyente, encargada del régimen de desarrollo, desencadenando un proceso de discusión que involucra a varias organizaciones de la sociedad civil, que se acercan a Montecristi³⁵ para dejar sentadas sus propuestas³⁶.

Entre los participantes en las reuniones técnicas de la mesa, destacaban funcionarios de la SENPLADES, quienes establecían los lineamientos teóricos para la discusión. En uno de los foros organizados por la Mesa 7, Pedro Montalvo, entonces Subsecretario de la entidad y que posteriormente será nombrado Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología, mencionaba:

Hemos determinado seis grandes principios que deben ser corregidos en la educación superior, (...) (éstos) se enmarcan en la igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad de la educación, es decir, la educación superior no sólo es la universitaria, sino que incluye a la educación básica y media (...). También entre las falencias está mejorar la

³⁴ Estrategia V: Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.

³⁵ Montecristi: ciudad en la provincia de Manabí, en la costa ecuatoriana, donde se asienta la Asamblea Nacional Constituyente, en honor a Eloy Alfaro, líder de la revolución liberal de fines del siglo XIX, nacido en el lugar.

³⁶ Una de las organizaciones que pide audiencia es el Contrato Social por la Educación Ecuador, organización constituida por ciudadanos y ciudadanas, líderes sociales, comunicadores, editorialistas, deportistas, ex ministros de educación, rectores de universidades, empresarios, jóvenes, niños, niñas, padres de familia, y más de 100 organizaciones no gubernamentales, instituciones de cooperación, federaciones y organizaciones sociales de todo el país (<http://www.contratosocialecuador.org.ec>). Su documento, que se refiere a la educación en general, propone la gratuidad de la educación en todos los niveles, especificando que “en el nivel universitario existirán mecanismos de gratuidad en función de la equidad social”.

calidad de la educación superior y concretar la autonomía y autodeterminación³⁷.

El tema de la gratuidad es tratada en la Mesa 1, planteando inclusive una asignación del 6% del PIB para el financiamiento de todo el sistema de educación, incluyendo la Educación Superior. Se aprueba la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y egreso sin discriminación. Del mismo modo, se empieza a discutir la posibilidad de crear un sistema nacional de admisión y nivelación para el ingreso a la universidad, lo que posteriormente se volverá realidad. Finalmente, volviendo a la mesa de régimen de desarrollo, se plantea la creación de un Sistema de Educación Superior, se definen sus actores, instancias rectoras y principios y se dictamina la promulgación de una Ley Orgánica de Educación Superior³⁸.

Finalmente, el texto constitucional resultante emite ciertas políticas generales para la Educación Superior, delinea la arquitectura institucional del sistema, y sobre todo decreta la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel (Régimen del Buen Vivir, arts. 350-357). Además, en su disposición transitoria primera, obliga a la promulgación de la ley que regulará el sector.

1.3. Acuerdos políticos previos

Este proyecto tiene sus antecedentes en una reunión realizada en Puenbo, ciudad satélite de Quito, el 8 de febrero de 2008, en la que participan, entre otros, Fander Falconí, en ese entonces Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; Gustavo Vega, Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP; Edgar Moncayo Gallegos, Presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en el Ecuador, CONEA; y Sebastián Cevallos, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, FEUE. En esta reunión se suscribe un acta en la que se acuerda la organización de varios talleres de concertación para definir las acciones a seguir en el marco del proceso de construcción de la nueva ley. Estos talleres, realizados entre febrero y marzo de 2008, fueron organizados de manera conjunta entre los principales actores del sistema de educación superior y la SENPLADES. De un total de 9 talleres organizados, 6 discuten los principios acordados, mientras los otros 3, realizados a solicitud del CONESUP, debatieron en torno a investigación, cultura y definiciones básicas; en este último se contempla ya la

³⁷ Boletín 747, Asamblea Nacional Constituyente.

³⁸ Boletines 1060 y 1423, Asamblea Nacional Constituyente.

redacción de un posible articulado sobre educación superior para la entonces futura constitución política del Ecuador³⁹. Entre los 15 acuerdos a los que se llega en esos talleres está el mantener la preasignación presupuestaria para la universidad en el Presupuesto General del Estado, defender la autonomía, financiar a través del Estado la posible gratuidad, ampliar el acceso mediante el impulso a becas y crédito educativo, establecer un sistema de admisión, asegurar que el criterio para integrar o permanecer en el sistema de educación superior sea la acreditación y la evaluación de la calidad, promover la articulación entre el sistema de educación superior y la planificación nacional, incentivar la investigación básica y el desarrollo tecnológico, establecer una carrera docente, ratificar el mecanismo de creación de universidades mediante ley, entre otros.

En el “Encuentro de Puenbo”, la SENPLADES presentó una “Propuesta Científico Cultural”, que consistía en un diagnóstico de la situación del sistema nacional de educación, ciencia y tecnología, una discusión de conceptos y principios, una propuesta inicial de políticas relacionadas y una hoja de ruta. Las discusiones giran en torno a los modelos de desarrollo existentes y su correspondencia con el carácter y objetivos de la Universidad, y su relación con el Estado. La presentación define los conceptos gubernamentales en torno a la educación superior, en contraste con los modelos primario-exportador, desarrollista y neoliberal. Luego, se presentan los objetivos del gobierno respecto a la educación superior, los cuales giran en torno a la contribución del sistema al desarrollo de un mayor potencial y máxima realización del ser humano, y al cambio radical del país a través de la generación de conocimiento, formación en ciencias e innovación tecnológica. Los principios planteados son: igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, autodeterminación en la generación del conocimiento, integralidad del sistema y autonomía, el diagnóstico levantado sobre el sector se articula alrededor de estos principios, para lo cual se exponen una serie de datos referentes a tasas de matriculación, acceso, número de establecimientos por habitante, calidad (acreditación), concentración por carrera, relación entre graduados y desempleo, producción de conocimiento, gasto en I+D, creación de universidades, etc., dando un sombrío panorama del sector.

³⁹ Fuente: Documentos de trabajo de la SENPLADES disponibles en <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/reforma-educativa>

Este encuentro, según Vanessa Calvas, persona entrevistada para esta investigación y que en su momento conformó el equipo técnico de SENPLADES para elaboración del proyecto de ley, fue el punto de partida para el trabajo posterior: ahí se definió el esqueleto de la ley, sus principios:

La forma en la que se hizo la ley es distinta a la de otras leyes, donde se parte de un articulado definido para cada temática. En este caso, se partió de definiciones de los principios rectores de la Educación Superior, realizadas por el Presidente de la República junto con varios rectores. En ese encuentro se posicionan los temas que luego vertebrarán la ley: igualdad de oportunidades, gratuidad, eficiencia, etc.; 7 u 8 principios que estructuran la ley, un capítulo por cada principio. De ahí parte toda la visión de a dónde debe ir la Educación Superior. En estas discusiones se presentó además un diagnóstico de la universidad por cada principio identificado, de ahí nace la propuesta. Luego se contratan algunas consultorías desarrolladas por expertos nacionales y extranjeros, con una participación fuerte de las autoridades de la SENPLADES, a través de reuniones casi diarias con los consultores⁴⁰.

Daniel Suárez, uno de los protagonistas del trabajo técnico de la ley en SENPLADES en su calidad de asesor del Secretario Nacional, corrobora lo dicho: “hay que recordar que el debate alrededor del tema educación superior se inició en las mesas realizadas en Puenbo, previo a la discusión e incorporación del articulado Constitucional en 2008”⁴¹. Todo lo anterior sugiere que los principios básicos, vertebradores, de la ley, nacen del encuentro de Puenbo, en el cual participaron, además del Presidente de la República en persona, varios rectores de universidades y representantes gremiales, incluyendo Gustavo Vega, entonces presidente del CONESUP. Según Vega, “el encuentro de Puenbo fue un pedido del CONESUP para tener un espacio de trabajo con el Presidente, hubo algunas matrices de trabajo que suponen un primer acercamiento”⁴².

Sin embargo, no queda claro el nivel de consenso logrado en los inicios del trabajo, la entonces presidenta de la Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos, Yolanda Albán, resalta el hecho de que hubo confrontación desde el inicio: “existieron posturas irreconciliables desde el comienzo, la posición de SENPLADES siempre fue muy radical, hubo imposición hasta el final; a pesar de habernos solicitado nuestra participación, al final no se tomó en cuenta”⁴³.

⁴⁰ Entrevista a Vanessa Calvas, Quito, 26 de septiembre 2013.

⁴¹ Entrevista a Daniel Suárez, Quito, 07 de noviembre de 2013.

⁴² Entrevista a Gustavo Vega, Quito, 29 de agosto de 2013.

⁴³ Entrevista a Yolanda Albán, Quito, 23 de septiembre de 2013.

Es en esta coyuntura, políticas expresas de gobierno frente a la educación superior, una nueva constitución, y varios principios vertebradores discutidos, y aparentemente no del todo acordados, con los actores del sistema, que se inicia el trabajo de construcción del proyecto de ley, lo que veremos a continuación.

2. Construcción técnica del proyecto de ley

2.1. Antecedentes

Para el Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado del año 2009, la Secretaría de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, postula el proyecto denominado “Serie de estudios sobre la educación superior ecuatoriana”, proyecto que se repite en el plan para el año 2010, con un presupuesto de algo menos de 700.000 US\$⁴⁴. El proyecto, con un importante apoyo técnico y financiero del PNUD, consiste en una serie de consultorías que permitan establecer un diagnóstico de situación del sector, al tiempo que se proponen políticas para su gestión. Según Daniel Suárez, asesor del Secretario Nacional de Planificación:

El antecedente de participación de SENPLADES se genera en un mandato presidencial que encarga directamente al Secretario Nacional, René Ramírez, la elaboración del proyecto de ley, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en su transitoria primera. Con esto, se configuró un equipo multidisciplinario que consistía en la participación de expertos en educación superior, sociólogos, antropólogos, juristas, politólogos. La base conceptual fue decantar los principios establecidos en la Constitución de 2008: autonomía responsable, calidad, pertinencia, igualdad de oportunidades y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento (artículos 350 a 357, y Disposiciones Transitorias Primera, Décimo Octava y Vigésima). Generamos análisis comparativo de legislaciones iberoamericanas y europeas, Argentina, Brasil, México, Chile, USA, Francia, España, etc.

Los objetivos de la propuesta de proyecto de ley presentada, estructurada en base a los principios identificados, giran en torno a mejorar el acceso a través de becas y crédito educativo, mejorar las competencias de los estudiantes que acceden al sistema, cambiarlo para que discrimine cualitativamente a sus actores (sistema de acreditación), mejorar el cuerpo docente, mejorar la articulación entre universidad, sociedad civil y aparato productivo, incentivar la investigación y la innovación, entre otros. La hoja de ruta que se propone inicia con talleres de socialización, de los que asumimos que los 9

⁴⁴ Fuente: Plan Anual de Inversiones 2009 y 2010, Ministerio de Finanzas

talleres posteriores son parte, una reforma al marco legal, que incluye una nueva ley, y la reestructuración y fortalecimiento de los organismos vinculados al sistema.

2.2. Proceso

Como resultado del trabajo técnico de la SENPLADES, se genera un documento que desarrolla los principios centrales de la propuesta, un documento Powerpoint llamado “Principios centrales para la transformación del sistema de educación superior ecuatoriano y propuestas de cambio”. El documento, de 53 láminas, desarrolla cada principio presentado en la reunión de Puenbo, enfatizando en el contenido gráfico, lo que lo hace algo confuso al seguirlo sin un orador que lo exponga.

Documentos como este fueron generalmente trabajados entre los equipos técnicos de SENPLADES, con el apoyo importante de consultores, muchos de ellos internacionales. Para el caso de la LOES, el proyecto estaba liderado por René Ramírez, actual Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, y cabeza de SENPLADES en ese entonces. El equipo técnico encargado correspondía a una unidad dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas: la Dirección de Educación Superior, cuyo titular era Marcelo Calderón, actual Secretario General del Consejo de Educación Superior, y con el apoyo de Analía Minteguiaga, consultora argentina especialista en el tema, Daniel Suárez como asesor del Secretario Nacional, y Augusto Espinoza, Subsecretario de Información y actual Ministro de Educación, entre otros.

Los estudios en los que se basó la construcción del anteproyecto de ley enfatizan en el diagnóstico del sector, desde una óptica estrictamente cuantitativa, posiblemente debido a la preponderancia de economistas en la Secretaría de Planificación. Uno de los documentos a los que tuvimos acceso -una presentación Powerpoint de 103 diapositivas titulada “Diagnóstico referencia de temas sobre la educación superior”- detalla información del sector referente a acceso (tasa neta de matrícula, progresión por años, por zona de planificación, por sexo, por áreas (rural o urbano), por etnia, por quintiles de ingreso), eficiencia terminal (tasa de titulación programas de tercer nivel por áreas de conocimiento, tasa de titulación especialización y maestría, por rango y por tipo de financiamiento), pobreza vs. educación, ocupación de la PEA con educación superior, nivel de formación académica en porcentaje de la población, en relación a nivel de ingresos, en comparación con otros países de la región, entre otros, por citar sólo algunas láminas. Esto denota claramente el carácter preponderantemente técnico de los

estudios, lo que, por un lado, permite elaborar una propuesta con una sólida base de información, pero que, por otro lado, descuida los casos específicos, no olvidemos que la metodología cuantitativa pretende hacer inferencias en base a promedios de la mayor cantidad de casos, en contraste con los estudios cualitativos, que analizan justamente los casos que los primeros obvian, los llamados *outlayers*.

En la sección “Planteamiento de correspondencia de la oferta académica con la demanda planteada desde el régimen de desarrollo del Ecuador”, presentación que se inserta en el documento de diagnóstico, se puede evidenciar nuevamente el énfasis en lo técnico del proceso: el documento, claramente en fase de borrador, empieza con una primera sección, titulada “Acercamiento político-normativo”, sigue con un análisis conceptual, luego un diagnóstico de la oferta profesional de las IES a nivel nacional, después se analiza el comportamiento de absorción laboral profesional del aparato productivo, luego se realiza un acercamiento contrafáctico a experiencias de empresas afines a las planteadas en la estrategia nacional de desarrollo, para terminar con el estudio de casos, generación de herramientas Delphi, análisis particulares de elementos del diagnóstico, entre otras.

El análisis de los documentos nos permite colegir el énfasis en lo técnico de la propuesta que sale a la fase de socialización, lo que analizaremos a continuación.

3. Fase de socialización y debate

3.1. Actores y metodología

Una vez desarrollado un primer proyecto de ley, fruto del trabajo técnico acaecido mayormente en SENPLADES, el proceso aterriza en la fase de socialización y debate. Antes de entrar de lleno en esto, es pertinente conocer a los actores en disputa: por un lado, el Gobierno, con SENPLADES como su brazo técnico, y por otro las Universidades públicas y privadas, representada como gremio por el CONESUP; los estudiantes agremiados en Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), y los Institutos Técnicos y Tecnológicos, también representados a través de una asociación. El cuadro 6 nos presenta una sistematización del análisis.

Del análisis se desprende que el principal tema de discordia entre los actores es la conformación del Consejo que regulará el sistema, el Gobierno con una postura que busca “descorporativizarlo”, en un afán de cambiar la estructura de representación en el CONESUP, a fin de que las universidades no tengan representación en el ente

regulador. Por obvias razones, el CONESUP busca sobrevivir a la reforma, pues es evidente que un cambio en su conformación implicaría un cambio en su estructura administrativa, léase un reemplazo de su presidente, pero también el cambio de una estructura de representación de intereses. Por tanto, los bandos se conformarían en términos generales detrás de SENPLADES, por un lado, y detrás del CONESUP, por el otro.

Actores involucrados	Intereses sobre la problemática	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Intereses sobre la política	Cooperación y conflictos potenciales
SENPLADES	Descorporativizar el sistema de ES	Fenómeno de “juez y parte” en el sistema	-Mandato político: apoyo presidencial -Recursos técnicos y financieros.	Que la ley elimine la representación de los regulados en el Consejo	Conflicto con CONESUP e IES.
CONESUP	Sobrevivir como institución	Eventual falta de control a las universidades (caso U. de Colombia)	-LOES vigente -Representatividad de las IES	Que se mantenga la conformación del Consejo	-Cooperación con IES y FEUE -Conflicto con SENPLADES
Universidades Privadas	Representación en órgano de control	Proliferación de universidades, evidencias de falta de calidad.	Capacidad de lobbie	Que se mantenga la conformación del Consejo	-Cooperación con CONESUP y FEUE -Conflicto con SENPLADES
Universidades Públicas	Que se respete la autonomía	Problemas en las asignaciones presupuestarias	Presión política en las calles	Que se mantengan las pre-asignaciones presupuestarias	-Cooperación con CONESUP y FEUE -Conflicto con SENPLADES
Institutos Tecnológicos	Que se delimiten funciones entre Institutos y Universidades	Cruce de competencias genera competencia desleal		Que se fortalezca la educación superior no universitaria	-Cooperación con CONESUP y FEUE -Conflicto con SENPLADES
FEUE	Evitar control del sistema por parte del ejecutivo	Falta de control a las universidades	Presión política en las calles	Que se mantenga la conformación del Consejo	-Cooperación con IES y CONESUP -Conflicto con SENPLADES

Cuadro 6: análisis de involucrados proceso de elaboración del Proyecto de Ley.

Con ese mapeo político, la socialización se anunciaba complicada. Daniel Suárez, asesor de René Ramírez en SENPLADES, describe el proceso:

Para el proceso de socialización se configuró un equipo desde SENPLADES, sustentado tanto en la labor de sus autoridades como en el equipo multidisciplinario que elaboró el marco conceptual, ese equipo recorrió las zonas de planificación del país. Los talleres fueron organizados con una clara metodología y con una base conceptual sustentada en los principios constitucionales, los cuales fueron distribuidos en mesas de trabajo. Esto permitió elaborar un documento de aportes que generó un primer articulado, el cual fue posteriormente discutido en foros territoriales y locales auspiciados por varias universidades, el CONESUP y la misma SENPLADES. Participamos delegados permanentes de SENPLADES, CONESUP, rectores universitarios y de institutos, estudiantes universitarios, profesores e investigadores. Fueron 6 meses de discusiones previas hasta pulirlo en tres versiones que circularon por vía electrónica y en talleres, y que el Presidente de la República revisó personalmente con su equipo asesor. Se envió como iniciativa legislativa del Ejecutivo el 5 de Agosto de 2010 para su tratamiento en la Asamblea. Para los talleres existió un equipo técnico que procesó los insumos gestados en todos los talleres. Participan en el debate 2.500 personas, excluyo de esta contabilización las reuniones de trabajo con rectores y CONESUP, aproximadamente dos o tres semanales durante 6 meses. El debate fue permanente, delegaciones de universidades y gremios con propuestas organizadas, todo el proceso se generó en el marco de un debate abierto, los insumos aportados y resultados se difundieron en medios electrónicos y especialmente a través del portal web de SENPLADES, tanto los resultados de los diálogos territoriales como los 3 borradores del Anteproyecto de Ley.

A su vez, la percepción de Calvas sobre el proceso de socialización es similar a la de Suárez. La ex funcionaria de SENPLADES señala:

Una vez que se definieron los principios en Puembo, se elabora una primera propuesta que es discutida en los talleres. El equipo de SENPLADES viajó por 3 meses en estos talleres zonales. Se exponía la propuesta y se empezaba con la discusión por cada principio, había un moderador y sistematizadores que recogían los comentarios de los participantes. La idea fue discutir la propuesta de ley con los actores, incluidos estudiantes. En algún momento inclusive participaron representantes de los trabajadores de las universidades. Luego se dieron dos talleres grandes donde se exponían los insumos recogidos en los talleres zonales. Se revisó, se discutió y de esas discusiones salió la propuesta final para presentarla a la Asamblea. Yo fui testigo de debates internos para posicionar lo que en las mesas se discutió, cosas que no se vieron en la fase técnica pero que luego fueron propuestas por los actores, fue un proceso altamente participativo. Yo fui testigo de un claro ejemplo, lo recuerdo porque estuve en esa mesa, en Quito, la de igualdad de oportunidades. Recuerdo haber incluido el tema en la sistematización: un artículo que en la versión que se discutía era de 3 líneas, luego de la participación terminó en 7, y era

porque los actores identificaban falencias que luego se corregían. Claro que luego esto se validaba en términos de redacción, pero los sistematizadores recogíamos la mayor cantidad de observaciones de los participantes. Era o igualdad de oportunidades o pertinencia (la funcionaria busca el artículo al que se refiere, sin recordar exactamente cómo se dio el cambio). Habíamos abordado el tema científico humanístico, pero recalcan que nadie había hablado de la pertinencia cultural. En suma, la idea fue recoger las visiones de los participantes.

Sin embargo, el punto de vista de quienes fueron críticos con el proceso es drásticamente distinto. Vega tiene una opinión muy negativa de lo actuado:

Fue una estrategia antiética e inmoral, ellos tenían el texto final en el bolsillo y aparentaban una socialización. Simplemente se justificaba el proceso a través de una línea de democracia participativa, pero realmente era una práctica perversa para cumplir una agenda sin permeabilidad para cambiar nada. Esto resultó en varias movilizaciones, la más grande fue de no menos de 70 mil manifestantes para pedir cambios, y lo hicimos desfilando frente al ejecutivo pues sabíamos que desfilando ante el legislativo era infructuoso porque el poder no estaba ahí, marchar hacia Carondelet implicó un lenguaje simbólico que expresaba que el poder real legislativo estaba realmente en el ejecutivo. Sobre nuestras propuestas lamentablemente no hubo eco, tanto en esa como en otras acciones el gobierno ha sido impermeable.

La opinión de la Presidenta de la Asociación de Institutos técnicos y tecnológicos, Yolanda Albán, es muy similar:

Hubo un deseo de imponer, no importa lo que el resto piense o si es lo correcto o no. Pasó el tiempo y ahora se ven las graves consecuencias: universidades que se están quedando sin profesores, apenas en menos de 3 años de aprobada la ley. Para los talleres nos invitaban, nos dividían en grupos, cada taller manejaba un punto que ellos querían, por ejemplo ley de escalafón o autonomía. Al final recogían las ponencias, lo que se había sacado en conclusión del día; las jornadas eran largas, de todo el día. Participaba gente de todas las áreas y estamentos. ¡Qué pena que sobre el punto que se nos pidió participar nuestra opinión no fue tomada en cuenta en absoluto! Entonces nos preguntábamos: ¿para qué nos convocan? En la Politécnica nos convocaban por ser también parte del CONESUP, ahí trabajábamos, desde las nueve de la mañana hasta la una o dos de la madrugada, con los mismos señores de SENPLADES, ¡pero qué decepción que después de haber trabajado tanto no se haya tomado en cuenta lo planteado! Nuestras propuestas tomaban en cuenta la realidad de nuestro país y de nuestra educación, no era que por ser rectores o representantes de nuestros sectores tiráramos las cosas para nuestro lado.

Hay evidentemente dos percepciones contrapuestas sobre lo que fueron los talleres; sin embargo, es clara la amplia convocatoria que tuvieron. En la siguiente sección analizaremos los resultados a los que llegaron.

3.2. Talleres de socialización a nivel nacional⁴⁵

Entre el 14 de mayo y el 19 de junio de 2009 se realizan 7 talleres a nivel nacional, uno por cada zona de planificación⁴⁶: Ibarra, Cuenca, Ambato, Manta, Machala, Guayaquil y Quito. Los talleres son organizados en 7 mesas temáticas: 1. pertinencia, 2. calidad, 3. cogobierno, 4. igualdad de oportunidades, 5. autonomía responsable, 6. autodeterminación y 7. integralidad⁴⁷; la página en Internet de SENPLADES publica los documentos de sistematización de las mesas.

Para analizar las mesas, tomo el documento de sistematización que corresponde a la mesa de calidad del taller I, de Ibarra⁴⁸. El texto inicia con la nómina de participantes, 20 personas, en su mayoría de la Universidad Técnica del Norte (12), pero también pertenecientes al FEPP, CONEA, Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Imbabura, organizaciones de microempresas, y personas particulares, entre otras. Luego, el texto presenta, como numeral 1, un análisis del contenido del artículo 351⁴⁹ de la Constitución. Para obtener más información sobre las discusiones, tratando de descubrir la metodología detrás de los documentos de sistematización, abro el documento de sistematización sobre el mismo tema correspondiente al taller III, realizado en Ambato. Llama la atención que los formatos no son los mismos, notándose un mejor trabajo para este último caso, el listado de participantes tiene más información, incluyendo el nombre de la facilitadora. La discusión específica sobre el artículo 351 no se presenta.

Volviendo al texto de Ibarra, el análisis del artículo se limita a la transcripción incompleta sobre “calidad” y una débil conceptualización de “acreditación”, para luego pasar a las preguntas. Éstas, en principio preguntas-guía para la discusión, son bastante generales y no necesariamente relacionadas al articulado que debería estarse

⁴⁵ Fuente: http://edusuperior.senplades.gob.ec/?page_id=429

⁴⁶ Zonas de planificación: agrupamiento de provincias con el fin de crear instancias de coordinación intermedias en el ejecutivo, ver SENPLADES, 2009: 357.

⁴⁷ No todas las mesas tienen un documento de sistematización en todos los talleres

⁴⁸ <http://edusuperior.senplades.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/t1-MESA%20%20CALIDADver2003.pdf>

⁴⁹ **Art. 351.-** El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

discutiendo. Preguntas del tipo “¿qué universidad queremos para el Ecuador?”, “¿qué entendemos por calidad?”, “¿qué aspectos debería desarrollar la ley bajo el principio de calidad?”, “¿Qué mecanismos se deben generar para asegurar la independencia y el carácter técnico del organismo público de acreditación?”, entre otras, buscan generar respuestas, pero que se muestran igualmente generales, difusas y poco claras.

El texto de la sistematización de la mesa de calidad del taller de Ambato, que también se analiza, es mejor elaborado que el de Ibarra. Al inicio, el listado de asistentes incluye información sobre cargos y ciudades de proveniencia de los participantes, además la recolección de información es bastante más completa, se basa en el orden cronológico de la discusión y no en una incompleta clasificación temática por preguntas. La mesa incluye autoridades de SENPLADES, representantes de entidades de educación superior locales, públicas y privadas, gremios productivos, representantes del CONEA, de Quito, gobierno local y ONG's. El documento explica que el taller inició con una exposición del principio de calidad, objetivos y fundamentos constitucionales relacionados, y un análisis del contenido programático que deberá tener la futura ley, en base a las propuestas de SENPLADES, probablemente la misma actividad que en la mesa de Ibarra, pero bastante mejor explicada. El documento continúa con una descripción de los contenidos del foro que siguió a la presentación conceptual: la primera parte gira alrededor de los aspectos generales de la ley, luego se discute sobre la evaluación y acreditación, como mecanismos para lograr calidad.

Luego, se analiza el sistema de gestión de la ES, la labor de investigación en el sistema, y la independencia del organismo regulador; este último punto ilustra el debate de la futura conformación del organismo que reemplazaría al CONESUP, si deberá ser independiente del gobierno, si entre sus miembros deberán o no estar representantes del sector privado, se hacen críticas al entonces organismo regulador, se debate sobre el corporativismo y la agremiación en el sector. Los siguientes temas tratan sobre la futura conformación del organismo regulador y la categorización de universidades.

El texto de sistematización sobre el tema de calidad correspondiente a Guayaquil permite evidenciar más claramente una posible metodología detrás: aparece un formulario llamado “ficha de sistematización – discusión mesas sobre educación superior”, con una estructura muy precisa, lamentablemente está casi vacío. No hay un detalle de los participantes, apenas su cantidad: 23. Se incluye una agenda del taller, que se divide en presentación del tema, realizada por el facilitador, preguntas y comentarios, discusión en base a preguntas, almuerzo y sistematización. Los temas coinciden apenas

con los revisados en los otros documentos: presentación del principio de calidad y discusión, acreditación y evaluación, categorización, etc. Nuevamente, llama la atención la heterogeneidad en los instrumentos de sistematización de las mesas, lo que hace suponer que el trabajo de sistematización de las discusiones, a fin de obtener un insumo efectivo para alimentar la propuesta, debió ser bastante complejo y poco eficiente. Lamentablemente, la información correspondiente al taller de Quito no está disponible.

En términos generales, se evidencia que la metodología de agregación de intereses utilizada en los distintos talleres no es eficiente, las preguntas guía son distintas, no hay un método que permita agregar las distintas intervenciones de los participantes de tal modo que puedan sacarse recomendaciones que sirvan finalmente para agregarlas al texto final de la ley. Al desechar la representación de actores en los talleres, y establecer un contacto directamente con el ciudadano, es necesario contar con metodologías claras y simples que permitan agregar la infinidad de intereses expresada por cada participante. Sólo en las mesas de Calidad a nivel nacional se pueden contar 59 puntos de vista distintos, correspondientes a 25 preguntas guía. El cuadro 7 recoge varias de estas opiniones.

CUADRO 7: SISTEMATIZACIÓN TALLERES REGIONALES - TEMA DE CALIDAD		
Zona	Temas tratados / Preguntas guía	Respuestas / Comentarios
3	Sobre aspectos generales de la ley	<p>Es peligroso definir a la calidad como un todo, es mejor promover criterios que inspiren los estándares.</p> <p>No debería hablarse sólo de transmisión del pensamiento, sino de construcción y producción.</p> <p>La Universidad tiene un rol potenciador de la ciencia y la tecnología.</p> <p>Se debe considerar la interconexión entre laboratorios, bibliotecas, docentes, etc.</p> <p>Se debe estandarizar mallas curriculares para permitir la movilidad de los estudiantes.</p>
	Sobre la evaluación y acreditación	<p>La evaluación y acreditación es un mecanismo para garantizar la calidad, se deben pensar en incentivos para aquellas IES que generen excelencia.</p> <p>La evaluación debe ser diferente para carreras y para programas.</p> <p>Debe pensarse a la evaluación como un proceso continuo, definiendo indicadores de calidad.</p> <p>El modelo actual de evaluación del CONEA es autocomplaciente con las IES. Analizar la relación entre calidad y libre ingreso.</p>

	<p>Sobre la independencia y el carácter técnico del organismo</p>	<p>Debería asegurarse la independencia de entes de gobierno, se debe incluir al sector privado, debe ser independiente de grupos de presión.</p> <p>Un ejemplo de desastre es el CONESUP, el organismo futuro debe ser científico, contar con entes de apoyo.</p> <p>Es necesario cuestionar el tema corporativo en los gremios, pues no le hace bien a la ES, la ciencia y la tecnología no puede estar aislada de la realidad del país, la ciencia no es neutral, pues debe articularse a un proceso de desarrollo.</p>
	<p>Sobre la conformación del organismo público</p>	<p>Se debe integrar al sector privado, deben ser profesionales de alto nivel, al menos con maestría, con experiencia en gestión de calidad, perfiles en base a 4 ámbitos: gestión, vinculación, docencia y extensión.</p> <p>Deben darse evaluaciones internas y externas imparciales, en base a códigos de ética, deben definirse niveles de evaluación (programas y carreras), el modelo del CONEA recoge metodología de otros países, debe ser adaptado.</p> <p>Los evaluadores deben ser capacitados para una evaluación pareja y equitativa.</p>
5	<p>Aportes generales y discusión sobre la presentación del principio</p>	<p>El proceso de evaluación no debe buscar la eliminación de IES.</p> <p>Es necesario hacer un seguimiento a los egresados para conocer su posicionamiento en el mercado laboral.</p> <p>Analizar la sobreoferta de algunas profesiones e implementar carreras científicas.</p> <p>Desarrollar una política pública para la ES: crear una entidad rectora, sus miembros deben ser académicos del más alto nivel, desvinculados de las universidades.</p> <p>Validación de competencias, malla curricular estándar para movilidad.</p>
7	<p>Aportes generales y discusión sobre la presentación del principio</p>	<p>No hay presupuesto para procesos de calidad, deberían asignarse recursos.</p> <p>Si desaparecen el CONEA y el CONESUP se sugiere la creación de un organismo que desarrolle una evaluación confiable.</p> <p>Los actores del sistema de ES no tiene presencia en la elaboración de la LOES de SENPLADES.</p> <p>Las universidades deben ser productoras de conocimiento.</p> <p>Se debería incentivar a los buenos estudiantes, tal vez a través de becas.</p> <p>Para la evaluación deben analizarse los parámetros a tomar en cuenta y los temas a evaluar, no necesariamente quien lo hará.</p> <p>Es responsabilidad de las autoridades de las IES el apoyo al docente para que investigue.</p>

	Acuerdos	<p>Organismo de acreditación: sus integrantes deben ser personas especializadas, tener título de cuarto nivel, que sepan evaluación, que no pertenezcan a partidos políticos e independientes de las IES evaluadas. Deben ser elegidos por concurso. La empresa privada no debería integrar el organismo. Evaluadores externos: Deben ser especialistas, el organismo de acreditación debe emitir las normas para que los evaluadores externos apliquen los criterios estandarizados, las IES deben conocer previamente los criterios de evaluación, los evaluadores deben ser apolíticos.</p> <p>Categorización: la mesa no está de acuerdo con categorizar las IES, deben establecerse acuerdos entre IES para apoyo mutuo, con la categorización las oportunidades de los egresados serían diferentes.</p>
--	----------	---

3.3. Seminarios internacionales

Como parte de las discusiones sobre la política de educación superior, en el marco de la elaboración del proyecto de ley, se realizaron dos eventos internacionales, denominados “Seminarios internacionales por la calidad de la educación superior”, los días 27 y 28 de noviembre 2009 sobre el tema de evaluación y acreditación, y 8 y 9 de diciembre sobre admisión y nivelación, sobre los cuales se publicaron dos libros, a manera de memorias de los eventos, y que ahora analizaremos⁵⁰. Los eventos fueron organizados por SENPLADES, con el apoyo del CONEA, CONESUP y SENACYT, la coordinación general estuvo a cargo de Analía Minteguiaga, en tanto que consultora PNUD, y a quien ya hemos mencionamos como una de las cabezas técnicas de la reforma de la ES.

La primera publicación, que sistematiza el seminario referente a evaluación y acreditación, recoge en su primera parte las ponencias de los expertos internacionales: se expusieron experiencias sobre evaluación y acreditación en Argentina, Brasil, Bélgica, México, Ecuador (con dos ponencias), y una ponencia general sobre América Latina. Luego de esto, se presenta la sistematización del trabajo realizado por las mesas temáticas de discusión: nueve mesas sobre los temas: organismos para la evaluación y acreditación, financiamiento para el aseguramiento de la calidad, políticas de evaluación interna y externa, tanto de entidades de ES como de carreras y programas, productividad en las entidades de ES, categorización de carreras, incentivos para la evaluación y auto reforma de las entidades de ES. El seminario tuvo como objetivo conocer otros procesos de evaluación y acreditación en la región y en Europa, y establecer criterios referenciales para el proceso ecuatoriano; participaron representantes de gobierno,

⁵⁰ SENPLADES, Seminarios internacionales por la calidad de la educación superior, 2008.

universidades y gremios (Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas, Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Particulares del Ecuador, Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares, y federaciones de estudiantes y trabajadores universitarios) (SENPLADES, 2008).

Quiero referirme al trabajo de sistematización de las discusiones generadas en las mesas temáticas de los seminarios, dejando de lado las ponencias presentadas. En la mesa 1 se discutió el tema de organismos para la evaluación y acreditación, y estuvo compuesta por representantes del CONESUP, SENACYT, universidades, institutos de educación superior y gremios. La discusión giró en torno a las posibles atribuciones del futuro organismo de acreditación y aseguramiento de la calidad, su nivel de independencia, el perfil de las personas que lo conformarían, cómo serían elegidos, sus atribuciones, a más de temáticas generales como propuestas para la acreditación, aseguramiento de la calidad y autonomía universitaria, y recomendaciones generales para la ley, en lo relativo a acreditación y evaluación (SENPLADES, 2008). En este último punto, las recomendaciones fueron fundamentar el sistema de ES en 3 pilares: formación científica-tecnológica y humanista, investigación e innovación, y una fuerte vinculación con la sociedad. Además de que el sistema de ES debería considerar al ser humano como su centro, reconocer y valorar los saberes ancestrales, tener como misión la formación de ciudadanos, su articulación con los demás niveles de educación, su articulación con la planificación nacional, y que permita la gestión de la información para lograr un flujo permanente hacia la sociedad. Los comentarios en plenaria de la mesa nuevamente recogieron las inquietudes generales: independencia del órgano de evaluación y acreditación, su financiamiento y la conformación de sus miembros.

La segunda publicación, referente a los procesos de admisión y nivelación, tiene la misma estructura: inicia con las ponencias de expertos, acerca de las experiencias especialmente de América Latina: expertos de México, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Ecuador y España exhiben los casos correspondientes, con variadas aristas. Las mesas se ocupan de las políticas y mecanismos para la admisión y nivelación, el gobierno de los sistemas, su financiamiento y estructura legal, y políticas de cuotas y becas. Tomando como una muestra del ejercicio participativo, la revisión de la mesa uno, referente a definiciones, políticas y mecanismos para la admisión, da cuenta de los temas prioritarios: principios y objetivos del sistema de admisión, el debate entre ingreso directo o restringido, garantías de cumplimiento de los criterios de admisión en

las universidades particulares, sistema específico o común para todos los estudiantes, y mecanismos.

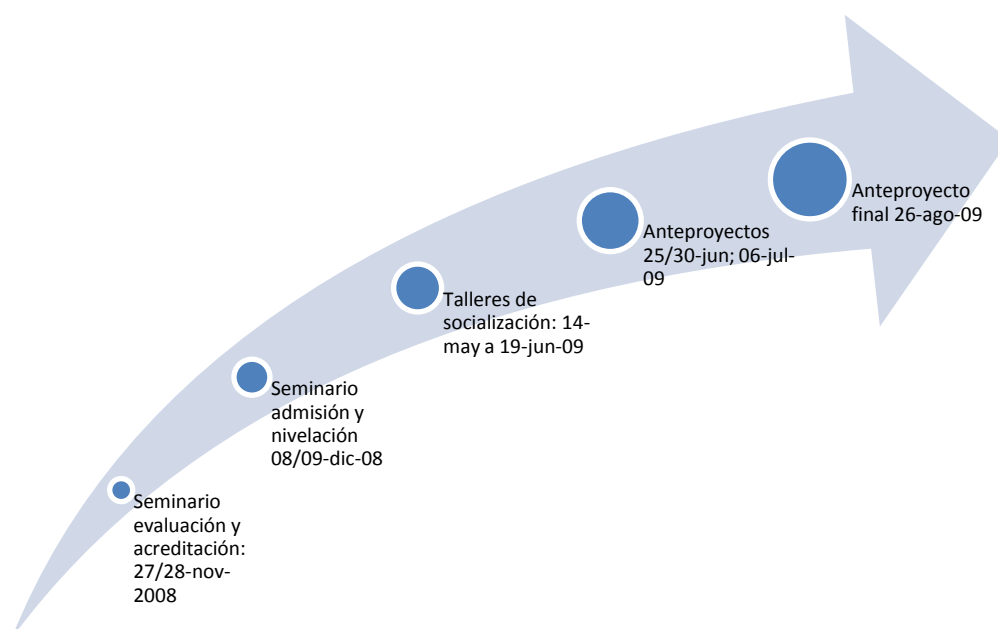
Las conclusiones del análisis, tanto de los seminarios internacionales como de los talleres zonales, permiten entrever un suficiente trabajo a nivel técnico para generar insumos que luego se consideren para el trabajo de la ley. Los ponentes de los eventos internacionales son solventes en sus temas, la convocatoria en principio es amplia y acoge a los principales actores sobre el tema, el nivel de los debates no es homogéneo, hay discusiones más profundas que otras.

Desde el punto de vista del proceso de formulación de la política pública, es factible pensar que el proceso de construcción de la ley tuvo cuidado de ambos aspectos, tanto técnico como político, el primero al contar con consultores internacionales, técnicos de alto nivel, expositores internacionales; el segundo con la organización de varios talleres y eventos relacionados de amplia difusión, actores clave invitados a debate, y las ideas expuestas en la arena pública. Sin embargo, es necesario resaltar que el ejecutivo a través de mecanismos participativos, más o menos efectivos, logra recoger demandas de la sociedad por fuera de procedimientos representativos, sean éstos partidos políticos o inclusive gremios. Volviendo a las condiciones que pueden promover la cooperación en procesos de formulación de políticas públicas, éstas podrían indicarnos que existen falencias en el proceso participativo: las “tecnologías de agregación” de los actores, es decir, la sistematización y simplificación de las demandas específicas de cada participante que permiten que sean procesadas en la etapa de diseño de la política pública, no son buenas, es decir que los actores son demasiados y su representación no está asegurada, pues el número de actores es alto y éstos son débiles, los escenarios para el intercambio político no están bien institucionalizados, los actores clave no tienen necesariamente horizontes temporales de largo plazo, y especialmente no existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas: justicia independiente, burocracia fuerte y competente. Más adelante retomaremos el tema, cuando evaluemos el proceso de formulación de la ley, y podamos “predecir” posibles comportamientos desde un enfoque de calidad de la política pública.

Para concluir, hemos visto que el capítulo pasa revista al proceso técnico de elaboración del proyecto de ley de Educación Superior, para adentrarnos en el *policymaking process* antes de entrar de lleno al sistema político. En inicio, rastreamos los orígenes de la propuesta, desde el tratamiento del tema en el plan de gobierno de Alianza País y los planteamientos relacionados en la Asamblea Nacional Constituyente,

para luego observar la construcción técnica de la propuesta en la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES. Más tarde, analizamos la fase participativa del proceso: talleres de socialización y discusión, y eventos internacionales sirvieron para difundir la propuesta y recoger observaciones, instancias que fueron acompañadas con disputas por fuera de la arena formal entre los involucrados, que muchas veces llegaron a la violencia, y de lo cual la prensa hizo una cobertura importante. Y finalmente, nos centramos en la fase de aprobación del proyecto de ley, como una instancia de acuerdos al interno del ejecutivo. Este tránsito de la ley por el órgano legislativo es lo que se verá en el capítulo siguiente.

Figura 1: cronograma de actividades de socialización del proyecto de ley



CAPÍTULO IV

EL PROCESO LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE LA LEY

El 28 de agosto de 2009, el Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, elaborado por el Ejecutivo, es admitido por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional. A éste se adhieren siete asambleístas del oficialismo, encabezados por Virgilio Hernández, uno de los más visibles y activos de la bancada. Como vimos en el capítulo anterior, este proyecto de ley nace de la transitoria primera de la Constitución de 2008, y fue asumida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su fase de construcción técnica y de socialización a través de numerosos talleres y seminarios. Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo estuvo antecedido por otro proyecto presentado cuatro días antes por el asambleísta de oposición, Jorge Escala (MPD, izquierdista), y que estuvo preparado en su parte técnica por el CONESUP, Consejo de Educación Superior, entonces ente rector del sistema y que en el proyecto de ley propuesto por el ejecutivo sería reemplazado.

El hecho de contar con dos proyectos distintos evidencia el grado de distanciamiento de los actores principales de la política pública: por un lado, el Gobierno, y por otro las universidades y su órgano de representación. Esta disputa, analizada en el capítulo anterior de este trabajo, se escenifica en la arena informal vía talleres, conversatorios y en la calle a través de manifestaciones, algunas violentas, y que se traslada al legislativo a través de los representantes formales de cada facción: la bancada de gobierno y la coalición opositora afín a la universidad. Es, por tanto, una muestra tangible de los “engranajes” del sistema político en pleno funcionamiento: los representantes de los distintos intereses creados alrededor de un tema específico enfrentados en la arena pública con el fin de llegar a acuerdos que reduzcan complejidad y agreguen intereses particulares (referirse al numeral 2.1 del capítulo I de este trabajo). Aquí, las disputas pasan por la regulación del sistema, la composición del Consejo de Educación Superior, con o sin representación de las universidades, rectoría o coordinación de la Secretaría de Educación Superior, por mencionar algunas.

Para analizar el procesamiento de la LOES en el legislativo, me concentraré en 3 momentos: en primer lugar, pasaré revista al trabajo en la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, su dinámica de trabajo, su conformación política y los informes que se desprenden del análisis de la ley. Seguidamente, me concentraré en el paso de la ley por el pleno de la Asamblea: las votaciones,

intervenciones de los asambleístas y la “agregación de valor” que el proceso tuvo en el producto final. Finalmente, concluiré con el veto presidencial: modificaciones al texto e implicaciones políticas del veto, lo que resulta en la imposibilidad de agregar intereses y tiene por consecuencia aparente la imposición de unos intereses por sobre otros.

1. Discusiones en la comisión

1.1. Conformación y mapeo político

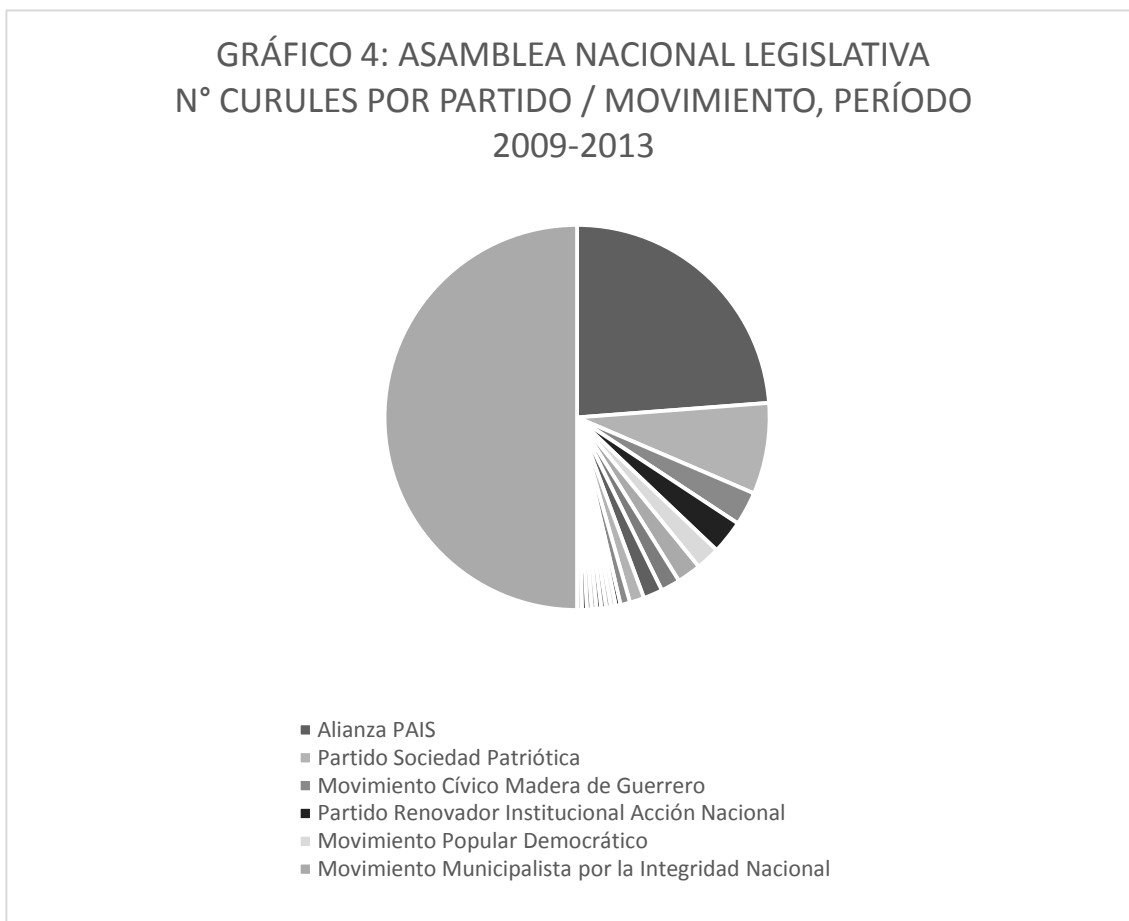
Heredera de la Asamblea Nacional Constituyente del 2007-2008, la función legislativa que trató la LOES se posesiona en el año 2009 para un primer período legislativo, comprendido entre el 31 de Julio de 2009 y el 14 de mayo de 2013. Este período legislativo inicia luego de un polémico período de transición en el cual funcionó la llamada “Comisión Legislativa”, que fue la conformación de una comisión conformada por asambleístas de Montecristi para reemplazar a la cesada función legislativa⁵¹. Bajo la importante influencia electoral del presidente Correa, el oficialista Movimiento Alianza País obtuvo 59 escaños, de un total de 124, es decir algo menos de la mitad, aproximadamente un 48%. El restante 52% estuvo conformado por una oposición desarticulada, integrada por el Partido Sociedad Patriótica, del ex presidente Lucio Gutiérrez, con diecinueve asambleístas (15%); el movimiento Madera de Guerrero, facción del Partido Social Cristiano, con siete asambleístas; el Partido Institucional Acción Nacional, PRIAN, del millonario Álvaro Noboa, también con siete asambleístas; el MPD, partido de izquierda radical, con cinco; y demás partidos y movimientos con una ínfima representación. El cuadro 8 y el gráfico 4 ilustran esta composición.

CUADRO 8: CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA, PERÍODO 2009-2013	
PARTIDO / MOVIMIENTO	N° CURULES
Alianza PAIS	59
Partido Sociedad Patriótica	19
Movimiento Cívico Madera de Guerrero	7
Partido Renovador Institucional Acción Nacional	7
Movimiento Popular Democrático	5
Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	5
Partido Social Cristiano	4
Pachakutik	4
Partido Roldosista Ecuatoriano	3
Izquierda Democrática	2

⁵¹ Fuente: <http://www.asambleanacional.gob.ec/>

Partido Socialista-Frente Amplio	1
Concertación Nacional Democrática	1
Movimiento Independiente Obras son Amores	1
Movimiento Social Conservador	1
Movimiento Autonómico Regional	1
Acción Regional por la Equidad - Alianza Popular Latinoamericana	1
Movimiento Unidos por Pastaza	1
Amauta Yuyai	1
Conciencia Ciudadana	1
TOTAL	124

Fuente: Asamblea Nacional Legislativa



Fuente: Asamblea Nacional Legislativa

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las decisiones del pleno deberán ser tomadas por mayoría simple, lo cual implica que, a pesar de la gran representación del movimiento de gobierno en el legislativo, ésta no constituye mayoría, por lo que las aprobaciones de leyes durante ese período se volvieron generalmente tortuosas.

En ese contexto, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, comisión en la que recayó el análisis de la LOES, reproduce la dinámica del Pleno, estando conformada, al momento de tramitar el proyecto de ley, por once legisladores: cinco del partido de gobierno y seis de diversos partidos y movimientos opositores. Preside la comisión el Dr. Raúl Eugenio Abad Vélez, asambleísta por Alianza País, representante de la provincia de Cañar.

CUADRO 9: CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2009-2013)

<i>NOMBRE</i>	<i>PARTIDO POLÍTICO</i>
Raúl Eugenio Abad Vélez (Presidente)	Movimiento Alianza País
Aminta Buenaño	Movimiento Alianza País
Xavier Tomalá Montenegro	Movimiento Alianza País
Gastón Alberto Gagliardo Loor	Movimiento Alianza País
Mao Bolívar Moreno Lara	Movimiento Alianza País
Juan Ernesto Fernández Escobar	Partido Social Cristiano/ Madera de Guerrero
Galo Fernando Vaca Jácome	INDEPENDIENTE
Víctor Gerardo Morán Arciniega	INDEPENDIENTE
Jorge Elías Escala Zambrano	Movimiento Popular Democrático
Eduardo Encalada Zamora	Partido Socialista / Frente Amplio
Gioconda María Saltos Espinoza	Partido Sociedad Patriótica "21 de Enero"

Fuente: <http://www.observatoriolegislativo.ec>

Según el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las decisiones que tomen las comisiones permanentes deben adoptarse por mayoría absoluta. En el caso de la Comisión de Educación, Cultura y Tecnología, de acuerdo al cuadro 9, se necesitan 6 votos. Teniendo Alianza País 5 comisionados, fue necesario un acuerdo con el asambleísta del Partido Socialista, Eduardo Encalada, para alcanzar la mayoría. Para el informe de segundo debate, a la mayoría oficialista y a Encalada se sumaron Galo Vaca y Gerardo Morán, asambleístas independientes.

Al revisar las actas de las reuniones de la Comisión relativas al tratamiento de la LOES, se hace evidente el quiebre entre, por un lado, una mayoría compuesta por asambleístas de País, independientes y el asambleísta del Partido Socialista, y por otro

una minoría desarticulada compuesta por Jorge Escala del MPD, Geoconda Saltos del Partido Sociedad Patriótica, y Juan Fernández, del Partido Social Cristiano. En consecuencia, fue frecuente un constante intento de la mayoría oficialista por descalificar a una minoría supuestamente obstaculizadora, evidenciando la pugna entre la mayoría funcional a los intereses del gobierno y los asambleístas de oposición. De hecho, en primer debate en la comisión se presentan cuatro informes, cada uno con su propia versión de la ley: el de mayoría, suscrito por el grupo oficialista más Encalada, un informe de minoría de Gioconda Saltos, otro de Galo Fernando Vaca, y otro de Escala y Fernández, cada uno con su propia versión de la ley. Para segundo debate, presentan informes, además del de mayoría, Gioconda Saltos, Juan Fernández y Jorge Escala, esta vez por separado. Esta diversidad de informes para primero y segundo debates evidencia la dificultad de la Comisión de llegar a acuerdos. La Comisión puede ser caracterizada como de alta polarización, pero con una importante concentración en el partido dominante, que sin embargo no permite al movimiento de gobierno tener una mayoría absoluta.

A pesar de la polarización, la comisión logra que una diversidad de intereses presentes en el proceso de formulación de la ley se expongan, pero estos no son absorbidos y procesados necesariamente por aquella. A continuación revisaremos brevemente la discusión del proyecto de ley en la Comisión para determinar si existen fallas en la fase de ingreso de insumos al sistema, o si por el contrario, los insumos ingresan pero no son procesados, es decir, si el sistema político escucha o no a los diversos intereses sobre un tema dado, y si los escucha, si los toma en cuenta o no.

1.2. Socialización y discusión del proyecto de ley

De acuerdo a los informes para primero y segundo debates, elaborados por la Comisión, la primera actividad que tiene lugar es la difusión de los dos proyectos de ley presentados. Esta difusión consiste en reuniones, 20 en total, con distintos actores: SENPLADES, Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Particulares, CONESUP, rectores de universidades, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), Instituto de Altos estudios Nacional (IAEN), federaciones de estudiantes, Ministerio de Defensa, y el Colegio de Arquitectos de Pichincha. Adicionalmente, 27 asambleístas entregan insumos a la comisión, y 28 personas, naturales y jurídicas, remiten insumos para ser considerados.

Sobre la fase de socialización y discusión inicial, el asambleísta Mao Moreno, miembro de la comisión, señala:

Durante 65 días, el organismo (...) emprendió un importante esfuerzo de socialización de los proyectos de ley presentados por la SENPLADES, y por la Academia, con el propósito de recoger los más amplios criterios de todos los rincones del Ecuador, respecto de los parámetros básicos para generar una normativa que transforme el sistema de educación superior, a fin de satisfacer las demandas del país. “Han sido jornadas de intensos debates en la Comisión; hemos escuchado a todos los sectores vinculados con la educación superior y se han recogido, en su mayoría, los aportes de los rectores, los estudiantes y los trabajadores de las universidades del Ecuador.”⁵²

Luego de las reuniones con los actores, el 20 de septiembre de 2009 se crea una comisión tripartita para el análisis de los proyectos de ley, integrada por tres asambleístas de Alianza País, Raúl Abad, Aminta Buenaño y Xavier Tomalá, tres representantes de SENPLADES y tres del CONESUP⁵³.

A pesar de ambas instancias, las reuniones de socialización y la subcomisión tripartita, en esta etapa no se llegó a acuerdos sobre los textos para el pleno. Es por esto que varios meses después se conforma otra subcomisión, esta vez bipartita, fruto de un acercamiento entre la comisión y los principales actores del sistema, a solicitud directa del presidente de la Asamblea. Esta nueva comisión estuvo conformada por, entre otros: Dr. Gustavo Vega (CONESUP), como enlace y coordinación; Dr. Enrique Ayala Mora (UASB), Ing. Alfonso Espinoza (EPN), Dr. Carlos Larreátegui (UDLA). Por la mesa: Dr. Edgar Palomeque, asesor del asambleísta Abad, Dr. José María Egas, asesor de la Unidad Técnica legislativa, y Dr. Luis Fernando Latorre, asesor del asambleísta Tomalá⁵⁴.

Ambas subcomisiones fueron consecuencia de propuestas directas del presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, para tratar de acercar posiciones e intentar destrabar el punto muerto al que las discusiones habían llegado. La intención, según Gustavo Vega, fue tender puentes entre los dos bandos, para establecer acuerdos que permitan llegar a un texto de consenso, lo que finalmente no llegó a darse⁵⁵. Vega señala: “durante varios meses el Presidente de la Asamblea tuvo una actitud de acercamiento, sesionaron varias comisiones de enlace, el representante del CONESUP fue Enrique

⁵² Fuente: Blog del asambleísta Mao Moreno:

http://maomorenolara.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=58

⁵³ Fuente: Asamblea Nacional - Sala de Prensa, boletín del 20 de septiembre de 2009.

⁵⁴ Fuente: Informe para segundo debate de la LOES.

⁵⁵ Fuente: Entrevista a Gustavo Vega, 29 de agosto 2013.

Ayala Mora, mi compañero en la Constituyente de Sangolquí. Hubo buena voluntad, pero finalmente las medidas de confianza mutua se agotaron, no hubo transparencia en la negociación, la imposición vertical avasalló la buena voluntad de algunos asambleístas de gobierno”.

En esta instancia de discusión del proyecto de ley, la óptica de los Institutos Tecnológicos no fue muy distinta, su representante, Yolanda Albán, señala:

Los asambleístas de la comisión de Educación, mas no su presidente, eran muy abiertos a las ponencias de los institutos, ellos estaban de acuerdo con nuestras propuestas. Por ejemplo, Gallardo y Morán nos apoyaban bastante, nos dieron bastante apertura, nos escucharon, nos recibieron varias veces. Algunas cosas si se recogieron en los proyectos de ley que luego salieron al pleno, más bien en la comisión tuvimos mayor apertura. En las comisiones ad-hoc había bastante conflicto, inclusive Cordero, que fue hombre de universidad, no nos apoyaba, tal vez porque tenía que responder al gobierno, aunque Gustavo Vega y los rectores le exigían, por lo que se vio obligado a nombrar otra comisión más.

Por otra parte, según Daniel Suárez, entonces asesor del Secretario Nacional de Planificación, el rol de la SENPLADES en esta etapa fue de acompañamiento técnico. Suárez señala: “luego del envío del proyecto de Ley por parte del Sr. Presidente a la Asamblea Nacional, se configuró desde el Ejecutivo una comisión de acompañamiento al proceso de discusión y debate instaurado en la Comisión de Educación de la Asamblea. También se acompañó los procesos de diálogo abierto convocados por la Asamblea en distintos espacios universitarios”.

En suma, el trabajo en la Comisión de Educación Superior, así como en las subcomisiones conformadas, nos lleva a afirmar que el proceso de socialización y discusión del proyecto de ley fue extenso, los principales *stakeholders* fueron escuchados pero sus observaciones no fueron tomadas en cuenta, a decir de los entrevistados. Para evidenciar el nivel de incorporación de los aportes del proceso de discusión en la comisión, será necesario hacer una comparación de los distintos proyectos de ley, lo que presentaremos más adelante.

1.3. Aportes de la Comisión al proyecto de ley

Un primer análisis de los proyectos ingresados al legislativo, tanto por la SENPLADES como por el asambleísta Escala, y luego de la comparación con la versión resultante para primer debate, arroja la primera conclusión: las versiones de SENPLADES y de primer debate son muy similares. Del mismo modo, ambas distan mucho de la versión

de Escala. Según Gustavo Vega, este texto ni siquiera fue debatido en la Comisión, sino que fue desechado apenas conocido⁵⁶.

Para determinar el nivel de aporte de la Comisión a la elaboración de la Ley, hemos comparado la versión del informe para segundo debate con la versión inicial ingresada por SENPLADES para su trámite ordinario. La comparación se ha realizado sobre 60 artículos, que corresponden al 28.44% del total de artículos del proyecto de ley y al 70.59% de artículos del veto presidencial. Esta muestra del articulado corresponde a los temas con mayores cambios en el veto presidencial, asumiendo que corresponden a los temas polémicos y donde no se llegó a acuerdos: Patrimonio y financiamiento, Cogobierno, Igualdad de oportunidades, Tipología de Instituciones y Organismos que rigen el sistema y coordinación con el Ejecutivo.

- Patrimonio y financiamiento: en este apartado, los cambios realizados por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y que se evidencian al comparar la versión de SENPLADES y la que se publica en el informe de segundo debate, no son profundos en su mayoría, y responden sobre todo a propuestas que vinieron de las universidades. Uno de los temas más importantes surgidos del trabajo de la Comisión es la inclusión del FOPEDEUPO, Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (artículo 18 de la versión del informe para segundo debate). Dicho fondo se compone de los recursos suministrados por el Estado a las universidades, y en la versión que presenta SENPLADES no es tomado en cuenta.

Sin embargo, no hay una tendencia clara que evidencie la intención de favorecer a las universidades con la nueva versión: el artículo 19 elimina una prohibición al ejecutivo para clausurar o reorganizar universidades, la que sin embargo se incluía en la versión de SENPLADES (art. 20), lo que podría asumirse como una medida en contra de los intereses universitarios. Más adelante, el artículo 20 incluye la destitución de las autoridades y servidores públicos que impidan la transferencia oportuna de los recursos para las universidades, lo que sí les resulta favorable. En esa misma tónica, las exoneraciones tributarias se extienden a las universidades particulares, y no sólo a las públicas y cofinanciadas (art. 34). Las exoneraciones aduaneras se

⁵⁶ Entrevista a Gustavo Vega.

extienden a actividades académicas, no sólo de investigación (35), como era el sentido original del articulado propuesto.

Resalta un elemento de la versión para segundo debate que va a evidenciarse con mayor insistencia cuando se analice a las entidades rectoras del sistema: la eliminación de la secretaría técnica del Consejo de Educación Superior. El artículo 23 determina que las IES coordinen directamente con el CES su rendición de cuentas periódica, y no con su secretaría técnica. Así mismo, velar por el cumplimiento del artículo 33, referente a la asignación de recursos para publicaciones, becas para profesores e investigaciones, pasa a ser una función del CES.

- Cogobierno: hay un aumento en los porcentajes de representación o equivalencias de los votos de los estudiantes (art. 54) y trabajadores (59) para la conformación o elección de cuerpos colegiados y autoridades. El artículo 44 por ejemplo incluye a los trabajadores en la toma de decisiones generales del Consejo Universitario, y no sólo para temas administrativos como estipulaba la versión SENPLADES. Se elimina a los graduados del Consejo, pero es obligatoria la conformación de Comités Consultivos de Graduados para temas académicos. El artículo 54 eleva la equivalencia del voto de los estudiantes y trabajadores para la elección de autoridades (arts. 55 y 59).

Hay también elementos que mejoran la situación de las universidades para la aplicación de la norma: el artículo 46 elimina la necesidad de haber sido nombrado docente por concurso público de merecimientos y oposición para ser rector de una universidad. El artículo 50 dispone que las autoridades de las universidades particulares sean electas de una terna presentada por el rector, y que la elección por votación universal de las autoridades sea necesaria sólo para las públicas. El artículo 58 elimina barreras de entrada para que los estudiantes puedan postularse para dignidades de representación en el cogobierno, eliminando la necesidad de un porcentaje mínimo aprobado de la malla curricular para ser candidato.

Finalmente, vuelve a darse el fenómeno de trasladar facultades desde la secretaría técnica al Consejo: el artículo 47 obliga a los rectores a enviar un informe anual de rendición de cuentas al Consejo directamente, cuando en la versión de SENPLADES debía ser enviado a la secretaría técnica del Consejo.

- Igualdad de oportunidades: el articulado correspondiente presenta ciertos cambios que buscan favorecer al alumnado. El artículo 71 obliga a que los recursos que las IES cofinanciadas reciben del Estado sean destinados a otorgar becas a alumnos de escasos recursos económicos. El mismo artículo amplía y especifica a los beneficiarios del régimen de becas y ayudas económicas: la versión de SENPLADES solamente identifica como beneficiarios a quienes no cuenten con recursos económicos suficientes (art. 77 de esa versión). En la nueva versión se detalla: “serán beneficiarios quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, especialmente las mujeres embarazadas, las mujeres que tengan hijos hijas menores de cinco años de edad o sean jefas de hogar, las personas con discapacidad, y los deportistas de alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales...” (art. 71, LOES versión informe para segundo debate).

El mismo artículo dispone a las IES que coordinen con el Estado para la implementación de servicios de atención gratuita de salud sexual y reproductiva, así como servicios de cuidado para los hijos menores de 5 años de docentes, estudiantes y trabajadores. Esta propuesta se mantendrá posteriormente en la versión que aprobará el Pleno de la Asamblea, así como la especificación de los beneficiarios, como se verá más adelante.

En esta misma línea, el artículo 73 baja el porcentaje de créditos en los que debe estar matriculado un estudiante para acceder a la gratuidad. Además, se amplía la gratuidad a los niveles preuniversitarios y se incluyen excepciones para la suspensión de la gratuidad por pérdida de materias. Por otra parte, el artículo 77 elimina requisitos de carácter disciplinario para la aprobación de cursos y carreras, dejando solamente requisitos académicos. El artículo 79 aumenta las funciones de los departamentos de bienestar estudiantil.

Finalmente, hay artículos que nuevamente trasladan atribuciones de la secretaría técnica al CES: el establecimiento de mecanismos para determinar el nivel socioeconómico de los estudiantes (art. 71), el reglamento que define los conceptos de becas, créditos educativos y ayudas económicas (art. 72), un estudio de costos para la gratuidad (73) y la coordinación con el Ministerio de Educación para el funcionamiento del sistema de nivelación y admisión (74).

- Tipología de instituciones: los cambios se concentran en dos áreas especialmente, la primera es el traslado de atribuciones desde la secretaría

técnica al Consejo (arts. 117, 119, 124, 125, 126 y 127⁵⁷). El segundo ámbito es el referente a los niveles de educación superior, con ligeros cambios en la denominación de éstos (cambia el tercer nivel, llamando también de grado o pregrado, art. 108). El artículo 110 amplía lo que se entiende por el nivel de doctorado o PhD, volviéndolo equivalente a los niveles internacionalmente reconocidos, para lo cual el artículo 112 prohíbe a las IES la emisión de títulos de maestría o doctorado equivalentes a tercer nivel.

- Organismos que rigen el sistema y coordinación con el Ejecutivo: este articulado trabaja principalmente en cambios en la proporcionalidad y presidencia de los Consejos y en la estructura de la instancia rectora del sistema. El artículo 154 cambia la proporción de los miembros del Consejo de Educación Superior: en la propuesta de SENPLADES hay equilibrio entre los miembros del Ejecutivo y de la Academia. La versión de la Comisión reduce el número de representantes del Ejecutivo a cuatro, eliminando la representación del Ministerio de Cultura y reemplazando el delegado del Presidente de la República por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los representantes académicos suben a seis y tienen representatividad de los distintos sectores: universidades públicas, politécnicas, particulares e institutos. A estos miembros se añade un representante de los estudiantes, con voz pero sin voto. Una diferencia importante con la propuesta de SENPLADES, así como con las versiones futuras de la ley, es que el presidente del Consejo es designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el mismo Consejo de entre sus miembros.

El órgano responsable de la evaluación y aseguramiento de la calidad pasa desde una agencia con un directorio a un consejo colegiado: el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES. Sus integrantes originalmente son tres representantes del ejecutivo y dos miembros elegidos por un comité asesor; la propuesta de la Comisión es integrarlo por seis miembros elegidos en concurso, tres en

⁵⁷ Las atribuciones trasladadas son: art. 117: el reconocimiento de títulos de los Institutos Técnicos y Tecnológicos, 119: el registro de títulos expedidos por las universidades del país, 124: la recepción de la información sobre los convenios suscritos por los Institutos Técnicos Tecnológicos, 125: recepción de información sobre los proyectos de investigación realizados por extranjeros, 126: la recepción de información obligatoria y 127: el fomento de las relaciones interinstitucionales entre IES.

representación del ejecutivo y tres por las universidades, el presidente del consejo sería elegido de entre los tres miembros del ejecutivo (art. 163).

Tal vez el cambio que más llama la atención es la creación de la SENESCYT como ente rector. La SENPLADES propone una secretaría técnica como brazo operativo del Consejo, pero la Comisión, en el artículo 171, propone una secretaría nacional que ejerza la rectoría en materia de educación superior. Posteriormente veremos que esta propuesta será modificada cuando la ley ingrese al Pleno.

El 6 de mayo de 2010, ocho meses después de que la propuesta de SENPLADES entrara al legislativo, se emite el informe para segundo debate. Ocho meses en donde, como hemos visto, se escuchan innumerables posiciones sobre el tema, se conforman dos comisiones ad-hoc, y se procesan aproximadamente siete versiones del articulado, entre las versiones del ejecutivo, del CONESUP y de los informes de minoría. Con este largo recorrido, la ley está lista para entrar al Pleno de la Asamblea; a continuación analizaremos la dinámica del tratamiento que el Pleno hace de la ley, cómo se la votó, qué discusiones se dan en torno al tema y cuáles son los principales aportes que se hacen en esta instancia para el proyecto que finalmente aprobará el ejecutivo, para ir luego al veto presidencial.

2. Aprobación del proyecto de ley

2.1. *Votación*

La sesión 46 del Pleno de la Asamblea, en la que a la postre se aprobaría la Ley Orgánica de Educación Superior, inició el día 22 de junio de 2013, continuó el día 24 y se extendió hasta el 4 de agosto, día de la votación final⁵⁸. Ese día, la ley se aprueba con la mitad más uno de los votos, es decir, 63 votos a favor de 124 posibles. En resumen, la composición de la votación para la aprobación de la ley en segundo debate fue la siguiente:

⁵⁸ Fuente: <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>



ASAMBLEA NACIONAL
 REPÚBLICA DEL ECUADOR
RESUMEN DE LA VOTACION
 PROYECTO DE LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR

(VOTACION DEFINITIVA)

ASAMBLEISTAS	124
PRESENTES	123
AUSENTES	1
SI	63
NO	47
BLANCO	1
ABSTENCION	12

Fuente: Informe de la votación sesión 46 del pleno, Asamblea Nacional

No obstante, la sesión fue polémica: el asambleísta Jorge Escala, quien presentó el proyecto de ley preparado por el CONESUP, denuncia que “ciertos integrantes de Alianza País tomaron medidas para asegurar su aprobación (de la ley), aunque éstas sean ilegales”⁵⁹. Particularmente, se refiere al reemplazo, ilegal según Escala, del asambleísta Washington Cruz por Eduardo Paredes. Concluye Escala que en la sesión 46 no existieron los 63 votos para aprobar la ley, y que esto haría nulo lo actuado en lo posterior: “quedan expuestas claramente las intenciones del Gobierno y su bancada; que el sistema de educación superior se ponga al servicio de los gobiernos de turno y de los círculos del poder económico”.

Sin embargo, en la presentación del proyecto de ley al pleno para segundo debate, Raúl Abad, presidente de la comisión, resalta el acuerdo al que se ha llegado con varios de los originalmente opositores al proyecto, entre ellos Gustavo Vega, Presidente del CONESUP, Enrique Ayala, rector de la UASB, y la representante de los institutos técnicos. Para tener una idea más concreta de las discusiones y debates que se llevaron a cabo en el pleno, presentamos más adelante un análisis del tema.

⁵⁹ Fuente: Informe sobre el veto presidencial.

2.2. Debates y principales disyuntivas

Durante la sesión 46, que se prolongará por varios días, intervinieron una gran cantidad de asambleístas, y fueron escuchados algunos de los representantes de la universidad ecuatoriana. Ante el Pleno de la Asamblea comparecieron Gustavo Vega, presidente del CONESUP, Enrique Ayala Mora, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar y Coordinador de la comisión ad-hoc conformada para el diálogo entre el sistema universitario y la comisión de la asamblea, por disposición expresa del presidente de la Asamblea; Yolanda Albán, presidenta de la Asociación de Institutos Privados, representantes estudiantiles, entre otros. Se pueden caracterizar a las intervenciones en tres grupos: los asambleístas de gobierno, que auspician la ley; los asambleístas de oposición, que están contra la ley, y un grupo conformado por rectores y representantes del sistema universitario que, en términos generales, están de acuerdo con la propuesta que se debate, pero con objeciones puntuales.

Los puntos de la ley para los que no se tiene un acuerdo son: autonomía, representación y dirección de los consejos, esencialmente, tal como lo señalan en sus intervenciones en el Pleno Gustavo Vega, presidente del CONESUP, Enrique Ayala Mora, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Alfonso Espinoza, rector de la Escuela Politécnica Nacional (EPN) y Edgar Samaniego, Rector de la Universidad Central⁶⁰:

⁶⁰ De hecho Samaniego en su intervención (fuente: <http://youtu.be/hARQgv2RPh0>) enumera 16 observaciones al texto de la ley:

1. El CES debe tener representación de las IES públicas, pues los representantes académicos elegidos por concurso no son representantes de las universidades. Los miembros del CES deben elegir a su presidente, no el Presidente de la República.
2. El CEAACES debe integrarse con ciudadanos idóneos de elevada formación académica, sin vinculación con el ejecutivo o con las IES.
3. No se puede improvisar en cuanto a la creación de nuevas universidades públicas, es necesario robustecer a las universidades existentes.
4. Cogobierno: no deben participar los estudiantes de primer año, pues su cantidad los sobre-representa, luego su voto introduce un componente netamente político.
5. Las elecciones en la universidad deben ser democráticas, todas las autoridades deben ser escogidas por votación.
6. Varias atribuciones del CES rompen el espíritu de la Constitución, que consagra la autonomía de las universidades.
7. Endurecer requisitos para candidatos a rectores y vicerrectores.
8. Tipología de IES: faltan las universidades que preparan profesionales únicamente.
9. La SENESCYT es inconstitucional y no puede ejercer la rectoría.
10. Determinar qué se entiende por “PhD o su equivalente”.
11. Imponer sanciones para los partidos políticos que “meten sus narices” en las IES, no basta prohibir su participación.
12. Deben cesar en sus funciones el CONESUP y el CONEA una vez aprobada la ley.
13. En la asamblea universitaria debe tener mayoría la universidad pública.
14. Reflexionar sobre equidad y paridad de género en los concursos que seleccionan académico, para dirigir el sistema, el procedimiento per se no admite tal propósito.
15. Dejar constancia que los gremios no son parte del cogobierno.
16. El código de ética puede ser estructurado por el CEAACES, pero debe ser aprobado por el CES.

- Autonomía, entendida como la conformación y competencias de los órganos directivos del sistema de educación superior: este es tal vez el gran debate en torno a la LOES, inclusive, según lo señalado por Vanessa Calvas, y Daniel Suárez, entonces funcionarios de SENPLADES, este tema fue la piedra de toque entre el gobierno y las universidades⁶¹. La propuesta oficial fue la creación de una Secretaría de Educación Superior, que se fusionaría con la existente de ciencia y tecnología, SENACYT, y que haría las veces de un ministerio del ramo, con rectoría para el sector, por tanto, dirigida por un funcionario con rango de ministro, nombrado por el Presidente de la República y parte integrante de la función Ejecutiva. La objeción del sistema universitario es que esta secretaría no puede ejercer la rectoría en el ámbito de la Educación Superior, pues ésta recae en el Consejo de Educación Superior. Finalmente, la ley aprobada por el pleno reflejaría el consenso: la secretaría tendría funciones de coordinación del sistema con el ejecutivo, no de rectoría.
- Representaciones y dirección de los consejos (CES y CEAACES): a esta secretaría técnica de educación superior se suman dos consejos, propuestos por constitución: el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Los representantes del sistema reclaman que las universidades no tienen representación en los consejos, y que los miembros académicos elegidos por concurso no necesariamente los representan⁶².
- Otros temas: observaciones menores se refieren a la jubilación de los profesores, el financiamiento de las universidades cofinanciadas, la aplicación del cogobierno, el título de especialista superior, que desaparece, el rol de los institutos técnicos tecnológicos en el sistema de educación superior, entre otros.

Las intervenciones de los representantes del sistema universitario y de los asambleístas de País, entre ellos Raúl Abad, presidente de la Comisión de Educación, enfatizan en los acuerdos alcanzados en la comisión bipartita. Ayala Mora menciona que el texto de la ley está acordado en un 80%, luego de aproximadamente 100 horas de trabajo, y reconoce que la Comisión de Educación recogió e incorporó al texto de ley varias propuestas del sistema universitario. Sin embargo, reconoce también que no se han

⁶¹ Entrevistas a Vanessa Calvas y Daniel Suárez

⁶² Fuente: intervención de Alfonso Espinoza, rector de la EPN, durante la sesión 46 de la Asamblea: <http://youtu.be/KKL3RCYmIro>

cumplido todos los compromisos adquiridos, por ejemplo, la supresión del título de “Especialista Superior”, a pesar del acuerdo logrado para mantenerlo⁶³. Otros acuerdos mencionados por Ayala son la independencia del Consejo de Evaluación, en el sentido de que no debería tener miembros del ejecutivo ni de las universidades, sino todos nombrados por concurso. Lo solicitado por Ayala, en concreto, es otorgar más tiempo al trabajo de la comisión ad-hoc, a fin de que se discuta lo que está pendiente y no llegó a tratarse, como por ejemplo lo concerniente a las disposiciones transitorias de la ley, que determinará la etapa de transición al nuevo sistema; y a su vez definir claramente los temas en los que hay disenso, a fin de que el pleno de la Asamblea tome una decisión.

En ese mismo sentido, Raúl Abad solicita un plazo para recoger todos los insumos vertidos en las discusiones en el Pleno y trabajarlos en la Comisión⁶⁴. Insiste en que sólo hay disensos de forma, pues hay acuerdos en cuanto a la conformación de los Consejos: seis representantes de la Academia y cuatro del Ejecutivo, de los primeros saldrá elegido su Presidente; en el Consejo de Evaluación tres representantes del Ejecutivo y tres por concurso, pero los tres miembros del Ejecutivo deberán cumplir los mismos requisitos que los elegidos por concurso.

Una vez analizados los debates llevados a cabo en el pleno, es necesario comparar la versión aprobada por el pleno con las versiones emitidas en los informes para primero y segundo debate, a fin de poner en evidencia si las discusiones tienen resultado en el texto definitivo, lo que veremos a continuación.

2.3. Aportes del pleno

Antes de retomar el análisis de la muestra del articulado, debemos tener en cuenta que, según se desprende de las declaraciones del asambleísta Abad, la intencionalidad del Pleno al formular una nueva versión del proyecto de ley es el consenso. Es por esto que en varios de los temas se podrá apreciar un acercamiento hacia la postura de las Universidades y consecuentemente un alejamiento de las posturas originales contenidas en la propuesta inicial.

- Patrimonio y financiamiento: la ley en versión del Pleno de la Asamblea retoma el FOPEDEUPO, que desaparece en la versión inicial (art. 22, versión del Pleno). Se señala además que el financiamiento del Estado debe llegar

⁶³ Fuente: intervención de Enrique Ayala Mora, rector de la UASB, durante la sesión 46 de la Asamblea: <http://youtu.be/O4SrcStlssc>

⁶⁴ Fuente: intervención de Raúl Abad, sesión 46, <http://youtu.be/gGbwGVQDnqg>

paulatinamente al 5% del Presupuesto General del Estado y que se prohíbe la suspensión o demora en las transferencias y asignaciones presupuestarias estatales, incluyendo la destitución de la autoridad que reincida. El artículo 37 exime de tributos a las universidades particulares, no solamente a las públicas y cofinanciadas.

Un hecho que se repite en los artículos 25, 29, 31, 36, 38, 40 y 42 de la versión del Pleno es el cambio en la atribución de las competencias de la Secretaría Técnica del Consejo de Educación Superior, entidad propuesta por SENPLADES, al mismo Consejo, por ejemplo la coordinación de la rendición de cuentas, o el órgano responsable de velar por el cumplimiento de determinada disposición o de emitir determinado informe o autorización. Esto responde a la discusión sobre las funciones y alcances de la Secretaría de Educación Superior y el Consejo, que se harán evidentes en próximos artículos.

- Cogobierno: aquí los cambios son menores y no muy importantes. Hay un aumento general de la ponderación de la votación de estudiantes y trabajadores para la elección de las autoridades (arts. 57, 58 y 60), estableciéndose de todas maneras porcentajes menores para las IES particulares. Se aumentan además comités consultivos de graduados como apoyo al órgano colegiado académico superior, autoridad máxima de la IES (47). Finalmente, hay cambios menores en los años de permanencia en la institución en tanto que requisitos para elegir o ser elegidos.
- De la garantía de la igualdad de oportunidades: el capítulo 2 del título IV de la Ley no tiene cambios sustantivos en relación a la versión de SENPLADES, con excepción del artículo 77, referente a becas y ayudas económicas. En este artículo, si bien los porcentajes de estudiantes que deberán hacerse beneficiarios de las becas y ayudas económicas no varía (15%), sí se aumenta las categorías de beneficiarios de las becas; se modifica además el régimen para las IES que no reciben rentas del estado: el 10% debe destinarse para rebajas de arancel diferenciado y el 5% para becas. Se dispone además que las IES particulares que reciben recursos del Estado los destinen para la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos. También se incluye en este artículo la implementación progresiva de servicios médicos. Finalmente, los mecanismos para determinar el nivel socioeconómico de los estudiantes los determinará el CES, no su secretaría

técnica, volviendo a la disputa reseñada en párrafos anteriores, y que se repite en los artículos 78, 80 y 81.

El artículo 80 dispone a su vez que pierde la gratuidad quien haya reprobado el 40% de las materias o créditos de su malla curricular cursada, igual que en la versión de SENPLADES, pero se ponen nuevas excepciones como mujeres embarazadas o en período de lactancia, y estudiantes que hayan sufrido enfermedades o accidentes. El artículo 86 aumenta las funciones de los departamentos de bienestar estudiantil.

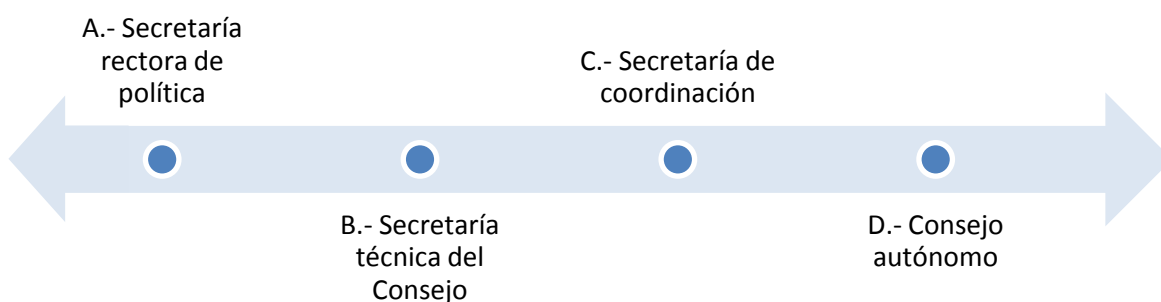
- Tipología de instituciones: los cambios en este aspecto se concentran en tres puntos: primeramente el cambio de denominación de los niveles de formación (arts. 118, 119, 120 y 121), por ejemplo cambiando la denominación de “tercer nivel” a la de “grado”, y se mantiene el nivel de especialista como un nivel de postgrado, algo que el veto eliminará. En segundo lugar, se elimina la propuesta para el reconocimiento automático de títulos del exterior (127), y se aumenta el art. 127 que permite realizar otros programas de estudios a las IES. Estos últimos representan ventajas para las universidades, pues con la ley del 2000 las barreras de aprobación de los títulos extranjeros fueron muy altas, y los cobros de las IES para validar esos títulos muy rentables, por lo que, al igual que en el caso de la ejecución de programas de estudio por fuera de los niveles de formación establecidos, representan un buen negocio. En tercer lugar, se vuelven a repetir los cambios relativos a las funciones de la Secretaría Técnica y el Consejo.
- Organismos que rigen el sistema y coordinación con el Ejecutivo: tal vez los cambios más polémicos se derivan de la estructura del sistema. Hay diferencias en las funciones de las entidades que lo rigen, especialmente el cambio del órgano ejecutor del Consejo. En el artículo 167, “Integración del Consejo de Educación Superior”, se cambia la proporción de sus miembros: en la versión de SENPLADES el gobierno tiene mayoría, pero en la versión del pleno hay equilibrio, se escogen tres miembros por el ejecutivo y tres por las universidades. Así mismo, el presidente del Consejo es elegido de entre sus miembros por mayoría absoluta y no nombrado por el Presidente de la República. En el artículo 169, se determina que el CES no emite políticas, no aprueba informes elaborados por su secretaría técnica, sino que los elabora directamente, no aprueba las derogatorias de leyes de creación de IES, sino que las propone a la Asamblea Nacional. La agencia de evaluación pasa a ser un

consejo compuesto de seis miembros elegidos por concurso, tres por el presidente y tres por la academia, debiéndose elegir presidente de entre los tres miembros del ejecutivo. La “agencia” propuesta en la versión inicial se compone por tres representantes del ejecutivo y dos miembros elegidos por un comité asesor de entre sus integrantes, cambiando la relación de fuerzas a la de un equilibrio.

Finalmente, los artículos 182 y 183 cambian la instancia ejecutiva del Consejo: de una secretaría técnica, que dirige ejecutivamente el sistema, a un ministerio que coordina entre el ejecutivo y el sistema de ES. Sin embargo, en la versión de SENPLADES, dicha secretaría técnica cumple funciones ejecutivas como apoyo al CES, en la versión del pleno esta secretaría se limita a funciones de coordinación entre el ejecutivo y el sistema de ES.

Por lo tanto, la ley resultante del Pleno es más beneficiosa para las universidades, especialmente en términos de la gobernabilidad del sistema, lo que hace suponer que es consecuencia de una negociación. Si planteamos un gráfico continuo con las opciones para establecer la instancia ejecutiva del sistema, podremos llegar a un escenario como el que describe la figura 2. Aquí, las dos propuestas extremas son la del gobierno, con la opción A, es decir, una secretaría de estado con rectoría sobre el sector, dicho de otro modo, un sistema controlado por el ejecutivo; y un sistema completamente autónomo, opción D, al estilo del antiguo CONESUP. Ambas propuestas, la de SENPLADES como la del Pleno, se acercan al centro de nuestra línea, opciones B y C, es decir, son propuestas que son más susceptibles de ser negociadas y acordadas, lo que finalmente sucedió con la opción C. Ante esto, veremos a continuación que el veto presidencial no sólo que regresa a la alternativa B, que es la que originalmente se plantea en la versión inicial, sino que va más allá y propone un escenario extremo A.

Figura 2: Continuo entre las distintas opciones para la instancia ejecutiva del sistema



3. Veto y aprobación final

3.1. Procedimiento

La ley de Educación Superior fue aprobada el 4 de agosto de 2010 por el pleno de la Asamblea Nacional con 63 votos, poco más de 11 meses después de haber sido presentada al Legislativo para ser tratada. Casi un mes después, el 03 de septiembre, el ejecutivo envía un polémico veto parcial a la ley, que será tratado en el pleno el día 27.

El veto fue anunciado previamente por el Presidente de la República en el enlace ciudadano n°185, en Borbón, Esmeraldas, el 28 de agosto, y lo justificó explicando que la ley aprobada por el pleno de la Asamblea había tergiversado totalmente el proyecto de ley inicial:

En Borbón (provincia de Esmeraldas), el Primer Mandatario aseguró que en la Asamblea se desmembró parte de esa ley con la finalidad de buscar consenso con la oposición, pero que debido a que existe falta de seriedad de ciertos partidos políticos eso no fue posible, aunque la propuesta pasó con 63 votos. Recordó que apenas la Asamblea aprobó la ley se había aclarado que iba a ser vetada⁶⁵.

La argumentación del Presidente para justificar el veto fue que el proyecto original había sido “drásticamente modificado para beneficiar a los mismos de siempre: nos destrozaron la ley en la Asamblea sin decirnos nada para tratar de lograr consensos, finalmente no hubo consenso, era un engaño, porque creían que no se iban a alcanzar los votos para aprobarla”⁶⁶.

Según la normativa, la Asamblea tuvo 30 días para conocer el veto, allanarse o ratificar el texto original, sin embargo, en la sesión en la cual debía votarse por alguna de las dos opciones, varios asambleístas de oposición abandonaron la sala, con el fin de no dar quórum. Según el asambleísta Jorge Escala, uno de los principales opositores al proyecto de ley, la intención fue que la ley pase por el ministerio de la ley, como señal de rechazo de los “asambleístas comprometidos con la educación”⁶⁷. Sobre esto, la prensa señala:

⁶⁵ Fuente: periódico El Ciudadano, en versión Web:

http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=16144:-presidente-ratifica-veto-parcial-a-ley-de-educacion-superior&catid=1:archivo&Itemid=103

⁶⁶ Fuente: http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=16730:presidente-correa-defiende-veto-a-la-ley-de-educacion-superior&catid=4:social&Itemid=45

⁶⁷ Fuente: video de Telerama, en <http://youtu.be/02W1SH8zdbY>

El Pleno de la Asamblea Nacional no pudo resolver el veto parcial del Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, debido a que Asambleístas de Oposición abandonaron la sala de sesiones minutos antes de que se plantearan las mociones para el allanamiento o ratificación del texto original, esto ocasionó que dicha normativa pase por el Ministerio de la Ley⁶⁸

El hecho de que la LOES pase por el ministerio de la ley, con la salida de los asambleístas de oposición, demuestra la falta de capacidad de llegar a acuerdos del sistema político; si bien en determinados momentos los actores llegan a acuerdos, como en el proyecto de ley que es aprobado por el pleno de la Asamblea, al final del proceso estos acuerdos se desconocen y hay una imposición, vía veto presidencial, de un articulado alineado con los intereses del ejecutivo. Esto se da por el desconocimiento de los acuerdos alcanzados en la aprobación del pleno y los cambios consecuentes contenidos en el veto. Las reacciones de los actores evidentemente no fueron halagadoras, sobre el veto, Gustavo Vega señala:

A pesar que teníamos la expectativa de que el veto del Presidente de la República fuera acotado, la ley resultante del veto era completamente distinta a la primera, fueron como 80 u 90 páginas de veto. Los cambios impuestos no se generaron dentro de los linderos del primer debate, es evidente que hubo un pacto deshonesto primero, acercamiento y luego traición. Así mismo, uno de los asambleístas actuó en la votación en reemplazo de su principal sin estar legitimado, y, aunque su voto hubiera sido predeciblemente en contra, votó a favor. Ese quórum fue viciado porque uno de los asambleístas no hubiera podido actuar.

Yolanda Albán, de los Institutos técnicos, vio así el veto presidencial:

Si estuvimos de acuerdo con la versión aprobada, habían cosas muy puntuales que beneficiaban a los institutos, estábamos muy contentos, debió de haberse respetado los acuerdos, estábamos satisfechos. Pero cuando llega a las manos del Presidente todo cambió y ningún acuerdo fue respetado. Trabajamos bastante en esa ley, se nos pidió mucha responsabilidad, nadie pensaba en sus propios intereses, se pensaba en el bien de la educación superior. Con el veto se regresó a lo que SENPLADES propuso al inicio, inclusive más, había cosas que ya habíamos creído superadas, daban ganas de llorar. ¿Para qué tanto trabajo? ¿Cuál fue el objetivo? ¿Solamente hacer una pantalla? Debimos ser escuchados.

Con el veto los acuerdos aparentemente se desconocieron y se hicieron cambios que fueron mucho más allá de lo que los actores se esperaban. Es importante analizar

⁶⁸ Fuente: video de Telerama, en <http://youtu.be/02W1SH8zdbY>

entonces esos cambios, ¿cuáles son las principales diferencias entre la ley aprobada en el pleno y la ley resultante del veto presidencial?

3.2. Cambios

El veto se presenta en 89 páginas y contiene 108 observaciones que afectan a 85 artículos, esto es el 40% del articulado total, trece disposiciones transitorias (48%), 5 disposiciones generales (45%), tres disposiciones del régimen de transición (60%) y una derogatoria (17%). Para evidenciar los cambios del veto presidencial retomaremos las secciones de la ley analizadas en el numeral 2.3 de este capítulo.

- **Patrimonio y financiamiento:** un cambio que se evidencia en este apartado es la devolución a la ahora SENESCYT de las competencias que se asignaron a la secretaría del Consejo en la propuesta de SENPLADES, y que fueron transferidas directamente al Consejo. Las observaciones del veto al artículo 25 proponen que la rendición de cuentas de las IES sean coordinadas con la SENESCYT, y no con el CES. Esta misma propuesta, pero a contravía, fue incluida en la versión del Pleno: que la rendición de cuentas sea coordinada con el CES, y no con su secretaría técnica. En el artículo 36, referente a la asignación de recursos para publicaciones, becas para profesores e investigaciones, igualmente el veto devuelve la competencia de velar por el cumplimiento de la disposición contenida en el artículo a la SENESCYT, a pesar de que el Pleno había trasladado la competencia al CES. Por último, en el artículo 42 se vuelve a dar este fenómeno: la recepción de los presupuestos anuales de las IES transita desde la secretaría técnica en la versión inicial, al CES durante las discusiones del pleno, a la SENESCYT en el veto.

Cambios adicionales del veto presidencial en el articulado correspondiente a patrimonio y financiamiento de las IES implican un fortalecimiento de la capacidad de regulación del Estado: el artículo 23 elimina la posibilidad, que se añade en la versión del Pleno, de que la autoridad que reincida en no transferir los recursos estatales para las universidades sea destituida. En esa misma tónica, el artículo anterior, 22, incluye salvedades para que el Estado pueda privar de recursos a las IES, según los casos que se prevean en la Ley, cuando el Pleno incluyó una prohibición expresa, sin excepciones. El veto además propone, para el artículo 24, líneas procedimentales para normar la distribución de los recursos destinados a las IES: la SENESCYT enviará un informe al CES, quien deberá

aprobar la fórmula de distribución para que la SENESCYT sea quien distribuya dichos recursos.

- **Cogobierno:** en la versión del pleno los porcentajes de la ponderación de la votación de estudiantes y trabajadores para la elección de autoridades se aumentan, sin embargo en el veto se bajan casi hasta volver a las condiciones planteadas en la versión inicial. Hay además otros cambios menores, por ejemplo que para ser rector sea necesario haber accedido a la docencia por concurso público (art. 49), algo que se había eliminado de la versión de SENPLADES; que todo profesor titular tenga voto, no solamente a partir del segundo año de docencia, y que la forma de elección de las autoridades se extienda también para las IES particulares, algo que ya se eliminó en la versión del Pleno.
- **Igualdad de oportunidades:** nuevamente los cambios más importantes se dan en el artículo 77. El veto sugiere que las IES públicas y las privadas tengan el mismo porcentaje para el otorgamiento de becas y ayudas económicas, sin embargo, en la ley aprobada en pleno el porcentaje es mayor: 15% contra 10% del veto. Se incluyen también cambios en algunos artículos que devuelven atribuciones a la SENESCYT, en perjuicio de lo decidido en el Pleno: artículos 78, 80 y 81.
- **Tipología de instituciones:** hay cambios en los tres puntos de análisis planteados en el numeral 2.3 de este capítulo: la denominación de los niveles de formación vuelven a lo dispuesto en la versión de SENPLADES y se vuelve a incluir la propuesta para el reconocimiento automático de títulos del exterior (art. 127), lo que el Pleno había eliminado. En lo que respecta a otros programas de estudio que las IES pueden ofertar, por fuera de los niveles de formación, éstos se reducen a un marco de vinculación con la comunidad, sin que luego esos programas puedan ser tomados en cuenta para las titulaciones profesionales de grado o postgrado⁶⁹. Por otra parte, los cambios devolviendo a la SENESCYT competencias asignadas por el Pleno al CES se repiten.
- **Organismos que rigen el sistema y coordinación con el Ejecutivo:** hay dos temas clave que se modifican con el veto presidencial: la rectoría del sector dada a la

⁶⁹ Dicho sea de paso que con la aplicación de este artículo los programas abiertos de FLACSO, por ejemplo, no podrán contarse como créditos de un programa de maestría, con este ejemplo se puede notar el perjuicio que esto representa para los ingresos de las universidades.

SENESCYT y la forma de designación de los miembros de los Consejos de Educación Superior (CES) y de Evaluación y Acreditación (CEAACES) (ver tabla 1).

TABLA 1: COMPARATIVO DE INTEGRACIÓN DE CONSEJOS

	VERSIÓN SENPLADES	VERSIÓN DEL PLENO	VERSIÓN DEL VETO
CES	-1 miembro designado por el Presidente -SENPLADES -Ministro de Educación -Ministro de Cultura -Ministro de Producción TOTAL: 5 5 miembros elegidos por concurso. TOTAL: 5	-SENESCYT -SENPLADES -Ministro de Educación -Ministro de Producción TOTAL: 4 3 IES públicas. 2 IES particulares 1 ITT's TOTAL: 6	-SENESCYT -SENPLADES -Ministro de Educación -Ministro de Producción TOTAL: 4 6 representantes de la Academia
CEAACES	-3 delegados del Presidente -2 miembros elegidos por comité asesor	-3 miembros presentados por el Presidente -3 miembros presentados por la Academia Los 6 serán elegidos por concurso.	-3 delegados del Presidente -3 miembros elegidos por concurso

En ambos casos la proporción entre representantes de las IES y del Gobierno se mantiene: 4 a 6 en el CES, y 3 a 3 en el CEAACES. Sin embargo, el veto modifica la integración de los representantes de las IES al eliminar a su vez las representaciones de IES públicas, privadas e Institutos, lo que podría sobre representar a las universidades públicas y sub representar a los Institutos, que muy probablemente no tendrán ningún delegado.

Por otra parte, los artículos 182 y 183 del veto designan a la SENESCYT como rectora del sistema. Para esto, el veto en su parte correspondiente al artículo 182 señala: "... (d) el proyecto de Ley Orgánica de la Educación Superior elimina la función principal de la SENESCYT, relegándola a ser sólo un ente coordinador y quitándole competencias en el ámbito de la política pública, lo cual debe ser corregido..." (Objeción parcial Presidencial, art. 182, 66). El veto al artículo 183 complementa: "es

importante mencionar que de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador el Estado posee la rectoría de las políticas públicas educativas, en este sentido, al quitarle a la mencionada Secretaría Nacional el ejercicio de la rectoría pública en el ámbito de su competencia, no tiene sentido y genera dicotomía legal” (Op. Cit, 67).

Adicionalmente, por normativa, la comisión especializada de la Asamblea debe elaborar un informe de la objeción parcial del Presidente de la República dentro de los 8 días posteriores contados a partir de su recepción. En este contexto, el informe empieza analizando la viabilidad jurídica del veto parcial, concluyendo que se ha actuado conforme a derecho. El único criterio existente para el veto es que “no se incluya materias no contempladas en el proyecto” (Art. 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa). Por tanto, si bien el volumen y alcance del veto parecen exagerados, legalmente no se está violando ninguna norma. Por otro lado, según el análisis del informe, la Asamblea podrá allanarse al veto, con mayoría de votos, o ratificarse en el texto aprobado, con el voto favorable de sus dos terceras partes.

En el informe, se recogen algunos criterios de miembros de la comisión, en reacción al veto del ejecutivo: por un lado están los asambleístas de gobierno más el asambleísta Galo Vaca (independiente), y por otro hay dos pronunciamientos: uno de los asambleístas Gioconda Saltos (PSP) y Juan Fernández (PSC), y otro de Jorge Escala (MPD). En primer informe los asambleístas de Alianza País se allanan con algunas objeciones al veto, considerando que responde a la labor llevada a cabo por la comisión, mientras que Saltos y Fernández consideran:

El objetivo del veto presidencial es el de resucitar el proyecto SENPLADES, principalmente entregándole a la SENESCYT las atribuciones de ejercer la rectoría del sistema de ES, cuando por consenso se definió quitarle esta atribución, pues sometería a las IES a los gobiernos de turno...⁷⁰

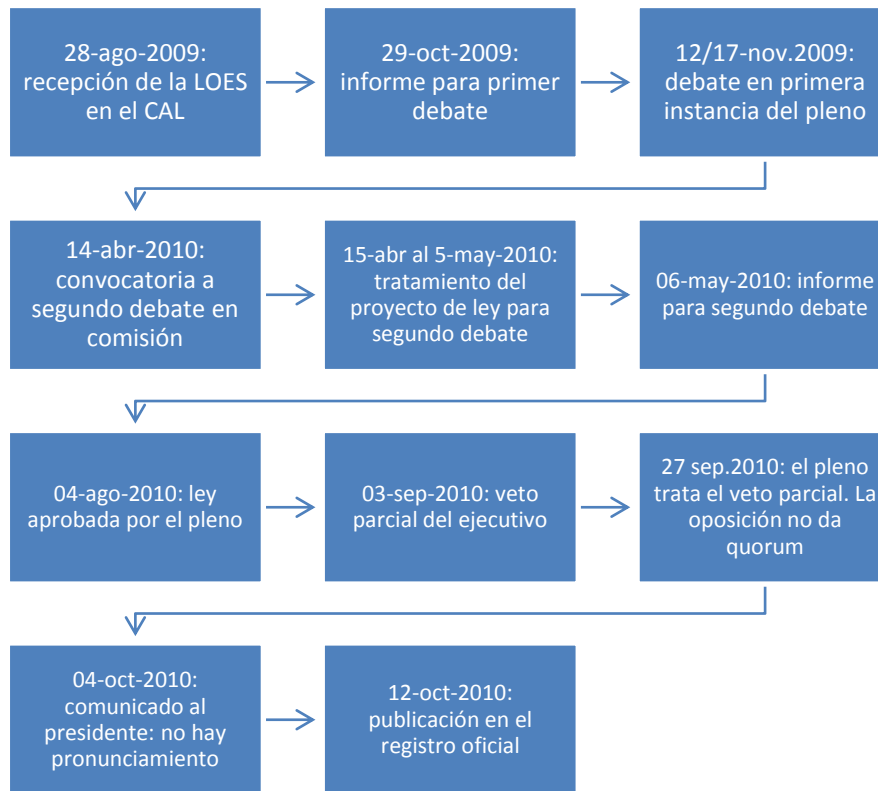
Otros reparos en el informe son: eliminación de la autonomía universitaria, obligatoriedad de prácticas pre profesionales no remuneradas, examen de habilitación profesional, restricción del libre ingreso y los porcentajes de participación en el cogobierno.

Con el pleno paralizado por la salida de los asambleístas de oposición, la ley entra en vigencia por el ministerio de la ley. Los actores que se opusieron al proyecto

⁷⁰ Fuente: Informe no vinculante sobre la objeción parcial del Presidente

original, y que luego llegaron a un acuerdo con la bancada de País para aprobar la ley, finalmente desconocen la legitimidad del texto resultante del veto presidencial.

Figura 3: cronograma del proceso de aprobación de la LOES



CAPÍTULO V CONCLUSIONES

1. RECAPITULACIÓN

La Ley Orgánica de Educación Superior entra en vigencia en octubre de 2010, poco más de dos años después de la vigencia de la Constitución y su transitoria primera, y a más de un año de su entrada a la Asamblea para su trámite. Este lapso nos ha permitido analizar la capacidad de agregación de intereses del sistema político ecuatoriano en el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Educación Superior, objetivo principal del presente trabajo. Para este efecto, nos planteamos como hipótesis de investigación que en el proceso de formulación de las políticas públicas del sistema político ecuatoriano vigente hay poca agregación de intereses debido a una fuerte orientación tecnocrática de la conducción del Estado, lo que va en detrimento de la generación de consensos. En este caso, se entiende al sistema político vigente como el que entró a operar con la Constitución del 2008 y que se extendió hasta el año 2013, cuando es reelecto el presidente Rafael Correa. Este sistema político opera en un contexto de cambio político impulsado por el gobierno del presidente Correa, y que se inicia con la nueva Constitución.

En este sentido, se planteó, como primer capítulo, un marco teórico basado en tres ejes conceptuales: el primero enmarcado en los trabajos sobre política pública desarrollados por Scartascini et. al. (2006, 2008 y 2010) para el Banco Interamericano de Desarrollo, teoría que enfatiza en el funcionamiento de las instituciones políticas en el proceso de diseño de la política pública. El segundo eje asume el concepto de Sistema Político (SP) desde su posición más “sistémica” si cabe, en base a la obra de David Easton. Finalmente, el tercer eje teórico obliga un aterrizaje del concepto más abstracto del SP de Easton y lo relaciona con el concepto de “democracia”, analizado en función de sus resultados y su legitimidad. El segundo capítulo analiza los diferentes matices del cambio institucional en dos momentos: el auge neoliberal de la década de los 90 y la etapa que se podría denominar “Post-neoliberal”, y que corresponde a la etapa de gobierno de Rafael Correa. Esta comparación surge de dos dimensiones: la concepción político-ideológica del momento y el marco normativo resultante. Esto nos permitió determinar distintos niveles de presencia del Estado, no sólo por una cuestión ideológica, sino también por el marco de crisis económica que dejó al Estado de las décadas de los 80 y 90 con unas arcas fiscales muy comprometidas.

El tercer capítulo aborda la investigación en sí, luego de establecer determinados marcos teóricos y normativos. El *process tracing*, en este capítulo, empieza analizando los orígenes de la propuesta, luego se centra en la construcción técnica de lo que posteriormente será el proyecto de ley, y finaliza con su fase de socialización, a través de una cantidad importante de momentos de contacto con la sociedad civil, vía talleres, seminarios o conversaciones medianamente formales. Finalmente, el cuarto capítulo analiza el paso del proyecto de ley por el Legislativo. En inicio, se refiere al trabajo en la Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, su dinámica de trabajo, su conformación política y los informes que se desprenden del análisis de la ley. Seguidamente, se analiza el paso de la ley por el pleno de la Asamblea: las votaciones, intervenciones de los asambleístas y la “agregación de valor” que el proceso tuvo en el producto final. El capítulo concluye con el veto presidencial: modificaciones al texto e implicaciones políticas del veto.

2. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

2.1 Preguntas de investigación

Luego de la reconstrucción del proceso de propuesta y aprobación de la LOES, entendemos que el sistema político actual formula la política, para el caso de estudio, mayormente desde el Estado, y bastante menos desde las demandas de la ciudadanía. La reforma a la educación superior no fue una necesidad identificada desde la sociedad civil, sino que fue el gobierno, y más concretamente el movimiento Alianza País desde su plan de gobierno, quien la impulsa. Hemos visto además el énfasis en el carácter técnico del proceso, el esfuerzo que se hace en el diagnóstico del tema a intervenir y en su base conceptual. Luego evidenciamos un proceso de socialización, que se concentra mayormente en la difusión de una propuesta y menos en una consulta que permita una construcción colectiva. En suma, la dinámica que se extrae del caso de estudio es el de un actor proponente de la política, que basa la legitimidad de su propuesta en su fortaleza técnica, pero en el marco de un proceso que se abre y se cierra frente a las propuestas de los demás actores. Esto quiere decir que se dan una suerte de “ciclos” de cierre y apertura a otros intereses: los momentos de apertura son el inicio de las conversaciones, donde todos los actores se reúnan a discutir y acordar los principios generales de la ley; más tarde, los talleres de socialización constituyen momentos de apertura; finalmente, en el legislativo, las audiencias que la comisión otorga a los diversos actores, y especialmente las comisiones ad-hoc.

Por tanto, en el proceso de formulación de la política pública el sistema aparentemente absorbe las demandas de la ciudadanía siempre que cumplan dos condiciones: que no se contradiga con los preceptos técnicos establecidos y que no surjan de actores que el ejecutivo no considera legítimos. Éste, en tanto que proponente del proyecto de ley, no considera interlocutores legítimos a los gremios que representan los intereses de los actores. En este caso, se resiste a considerar las exigencias de las universidades, representadas por el CONESUP, por percibirlos como intereses corporativos, que deben subsumirse a los intereses de la mayoría. Esto descubre una tensión presente en el modo cómo entiende el gobierno al proceso de formulación de políticas públicas, desde arriba hacia abajo, bajo el supuesto de que, en principio, se busca privilegiar el interés general por sobre intereses gremiales, afectados por la nueva política pública. En consecuencia, el ejecutivo se cierra al diálogo, por lo que no se da la agregación de intereses. A esto se suma una subordinación del legislativo, liderado por el partido de gobierno, a las decisiones del ejecutivo. En este sentido, la reforma a la educación superior se presenta como una línea de acción del gobierno, generada de forma endógena, consecuencia del levantamiento técnico de un diagnóstico de la situación.

Los mecanismos de participación (mayormente talleres, mesas de discusión y seminarios) son diseñados para reconocer como interlocutor válido al ciudadano en tanto que persona particular, y menos a colectivos agrupados formalmente en gremios. Sin embargo, hemos visto que los principios generales de la reforma fueron discutidos, aunque no del todo consensuados, al iniciar el proceso, en el encuentro entre gobierno y actores en Puenbo. Los actores no gubernamentales organizados, léase los gremios que representan intereses, son deslegitimados, en un afán por romper dinámicas históricas de cooptación de órganos reguladores por grupos privilegiados.⁷¹

Finalmente, de acuerdo a los categorías de evaluación de Mejía, las probabilidades de que la reforma a la ES se mantenga en el largo plazo dependen de que el actor que la auspicia se mantenga en el poder. En términos prácticos, es muy probable que un gobierno post-Correa pretenda dismantelar la ley, lo que dependerá de la representación que tenga en el legislativo y si sus votos alcanzan para cambiar una ley de carácter orgánico. De hecho, la intención del gobierno de consolidar las reformas es

⁷¹ Coaliciones distributivas en el sentido de Olson (1992).

la de establecer candados institucionales, con el fin de que alcanzar los votos necesarios en la Asamblea para modificar normativas de nivel orgánico sea casi imposible.

2.2 Conclusiones

1. **Agregación de intereses:** la primera conclusión es que efectivamente existe un proceso de agregación de intereses, pero éste es de muy mala calidad. El proceso de elaboración y promulgación de la LOES se abre y se cierra a distintos intereses, haciendo que por momentos la permeabilidad del proceso sea mayor y los actores contrarios sean escuchados. Por otro lado, la manera de agregar intereses no obliga al poder a buscar interlocutores válidos que representen a los *stakeholders*, sino que dialoga con una masa amorfa de asistentes a los talleres, con distintos intereses, que al final resultan fácilmente manipulables pues no tienen mecanismos de exigibilidad para que sus propuestas sean tomadas en cuenta, a la vez que los grandes gremios organizados, estos sí con una representatividad frente al proceso, son desconocidos, con razón o no.

Adicionalmente, tomando el concepto de Estabilidad de la política pública de Mejía (2006), y Scartascini et. al. (2008), la LOES aprobada responde directamente a los vaivenes políticos, una política estable debería de haberse construido sobre acuerdos, habiéndose generado previamente un consenso social. La aprobación de la ley es factible por la mayoría oficialista, pero una vez que el gobierno cambie, o la mayoría se pierda, alcanzando los votos necesarios para dismantelar una ley orgánica, las probabilidades de que la ley se reforme son altas.

Por otro lado, localizar el proceso de agregación de intereses en los mecanismos de participación que tuvieron lugar en el proceso (talleres, mesas de discusión, seminarios), por fuera de los canales formales de representación en el sistema político, implica también una forma de desconocer el sistema de democracia representativa. Hacer énfasis en la participación ciudadana, en esta migración conceptual desde la democracia representativa a una democracia directa, implica también un desconocimiento de la legitimidad de esa representación, consecuente con el desconocimiento del viejo congreso al inicio del gobierno de Correa. El proceso de agregación de intereses se saca del legislativo y se lo sitúa directamente en la sociedad civil, desconociendo mecanismos de representación política, e inclusive gremial, en un sentido de

democracia directa, evitando la figura del agente que representa los intereses, para acercar el mandante a su mandatario. Sin embargo, los mecanismos de participación aparecen débiles, sin suficientes elementos que sumen intereses, lo que hace que el interlocutor sea frágil y que sus posibilidades de exigibilidad sean escasas.

Finalmente, en el marco de las condiciones necesarias para la cooperación y posterior agregación de intereses, planteadas en el capítulo 1, del análisis del proceso se concluye lo siguiente:

- Tecnologías de agregación: no son las adecuadas, pues desconoce la representatividad de los actores gremiales y privilegia el actor – individuo, con escasa capacidad de negociación e intereses difusos sobre el tema en disputa.
 - Escenarios institucionalizados para el intercambio político: los hay si consideramos al órgano legislativo como el escenario por excelencia. Ahora, el legislativo en este sistema político está fuertemente cuestionado, por lo cual se traslada el intercambio a instancias de participación no institucionales o de reciente institucionalización, como la Función de Transparencia y Control Social.
 - Actores clave y horizontes temporales: perspectiva de corto plazo, de hecho el veto presidencial se interpreta desde un horizonte de tiempo inmediatista⁷², donde los actores tenderían a mantener los acuerdos si se situaran en un juego repetitivo, en el cual las decisiones se conocerían de antemano y la expectativa de la conducta del otro fuera un elemento para definir la conducta propia.
 - Tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas: al momento la independencia de la justicia está en entredicho, los actores perjudicados por la política pública no tendrían acceso a la justicia para un resarcimiento de sus derechos. Hay por otra parte un fortalecimiento claro de la burocracia, por lo tanto las probabilidades de ejecución de la política aumentan. En suma, las tecnologías creíbles de ejecución de la política es alto, pero no aseguran el respeto a los derechos de los perjudicados.
2. **El privilegio de lo técnico:** la segunda conclusión a la que llegamos es que el proceso privilegia lo técnico en desmedro del proceso político participativo, que

⁷² Desde la teoría de juegos, el proceso se plantearía bajo un modelo de un juego no repetitivo en donde los incentivos para mantener acuerdos previos no nacen de la expectativa de conducta del otro actor en el evento de una nueva repetición.

luce débil, descoordinado y sin el peso necesario. Sin embargo, no se puede negar que las instancias de participación tengan lugar y que finalmente el tema se discute con los interesados. El proceso presenta momentos participativos: inicia con el encuentro de Puembo, reunión con el Presidente de la República y las universidades, y en donde ya hay un acuerdo para la reforma. Luego, los talleres con la ciudadanía y las mesas de discusión en los seminarios internacionales presentan momentos válidos, aunque su aporte es limitado. Finalmente, el proceso se abre en el legislativo, específicamente en la comisión, que efectivamente da audiencia a todos los actores, pero en donde se dan pocos cambios reales a los textos, y las subcomisiones, en las que la agregación de intereses se hace más concreta. Sin embargo, esta agregación de intereses que ocurre en un alto grado se rompe con el veto presidencial, en donde se desconocen los acuerdos alcanzados.

3. **Ejecutivo predominante:** como tercera conclusión, se puede decir que para el ejecutivo el paso de las leyes por el legislativo es un mero trámite. El concepto detrás es el de un ejecutivo fuerte que elabora los proyectos de ley con una alta solvencia técnica, y al que no le queda otra alternativa que pasar por el legislativo. En este sentido, instrumentos como el veto presidencial o el trámite con carácter de económico urgente, que da apenas 30 días para el tratamiento de las leyes, son muy útiles para minimizar la injerencia del legislativo.

Volviendo a Stein y Tomassi, “el problema radica menos en las políticas que el proceso detrás de éstas. Las políticas públicas no son simples elementos en un menú de donde los *policymakers* escogen. Al contrario, son cocinadas por numerosos actores políticos en cada fase del proceso con sus propios intereses respectivos” (2008: xi). Esto implica que la calidad de la política pública, que a la postre radica en su aplicabilidad y aceptación, no pasa solamente por sus cualidades técnicas, sino por la capacidad de sumar voluntades, su capacidad de agregación de intereses, lo que no se está dando en la práctica. Pero por otro lado, hay actores en el sistema de educación superior que tradicionalmente tuvieron poder de veto (*veto players*), como el MPD, la FEUE o algunos rectores, que se opusieron a la reforma pues golpea sus privilegios, por lo tanto los incentivos existentes conformaron una oposición a la reforma, que inclusive llegó a manifestarse por fuera de los canales formales, vía marchas en las calles.

Sobre el proceso de la ley en el legislativo, lo que rompe la agregación del conflicto es el veto presidencial. Quiero analizar las implicaciones del proceso en la función agregadora de intereses del Sistema Político. En inicio, se puede evidenciar, para el caso analizado, un modelo tipo “el ganador se lleva todo” (Linz, 1993), por tanto, no hay incentivos para ceder espacio a los grupos derrotados en la contienda. Por otro lado, se pueden dar actitudes como la de los asambleístas de minoría por esta dinámica, cuando abandonan la sala para no dar quórum. Además, es un sistema político con bajísima capacidad de agregación de intereses, en el que interviene un alto número de *veto players* y que debe satisfacer cada una de las múltiples demandas sin posibilidad de englobarlas dentro de políticas de alcance general (Pachano, 2011: 147). En este sentido, es también una forma de romper la tradicional pugna ejecutivo-legislativo, al superar un entrapamiento en la Asamblea a través de un veto presidencial, situación que sólo puede darse en un régimen altamente presidencial, donde el Presidente se vuelve el principal legislador. Tomemos en cuenta que, hasta la aprobación del proyecto de ley en el Pleno, previamente a la objeción parcial del Presidente, el proceso agrega efectivamente intereses, los actores llegan a un texto de consenso. Es cuando el Presidente desmantela los aportes del legislativo en el veto cuando los acuerdos se rompen y las posiciones vuelven a polarizarse. En este caso, el marco institucional vigente permite que el Presidente reescriba buena parte de la ley sin que sea necesario un pronunciamiento de la función legislativa, con la complicidad del bloque de gobierno.

Esto sucede por la falta de incentivos para mantener los acuerdos, el terreno cedido por los asambleístas, como por ejemplo quitar la rectoría a SENESCYT, es luego superado al romper el acuerdo y obligar a que la ley pase por el ministerio de la ley, dada la alta votación necesaria para que el legislativo se ratifique en el proyecto aprobado por el pleno. Evidentemente, esto se agrava por el horizonte temporal de los actores, los incentivos se perciben de corto plazo, sin alcanzar a ver las dificultades de largo plazo al momento de implementar una ley (o política) considerada ilegítima por los actores.

4. **Descorporativización e interés general:** finalmente, la cuarta conclusión a la que llega el presente trabajo es que, en el proceso de formulación de las políticas públicas, el gobierno se encuentra permanentemente con los llamados *veto players*. La voluntad del gobierno de hacer reformas en distintos ámbitos

implica golpear ciertos intereses, por lo que el grado de agregación de intereses con actores como el MPD, la UNE o la FEUE debe ser limitado, pues se defienden privilegios y la voluntad de llegar a consensos es mínimo. Esto plantea un problema complejo: se busca descorporativizar, por lo que no se busca la agregación de intereses sino dismantelar privilegios.

En conclusión, luego de analizar el proceso de formulación de la LOES, podemos predecir una política de mala calidad: inestable, poco adaptable, pero con altas probabilidades de ser ejecutada, en un contexto de preocupación por lo público, con un ejecutivo cada vez más eficiente y coordinado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrich, John H.** 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press
- Burbano de Lara, Felipe.** 2003. *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política* Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Castañares, Wenceslao,** 2003, *la Teoría de la Justicia de John Rawls, en Ars Medica,* Revista de Humanidades, 1:103-110.
- Easton, David,** 1991, “*Categorías para el análisis sistémico de la política*” en Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel.
- Easton, David,** 1965, *A framework for political analysis, / Esquema para el análisis político,* Amorrortu editores, 1999
- Easton, David,** 1957, *An approach to the analysis of political systems,*
- Echeverría, Julio.** 2003, *La teoría del sistema político En: Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política* Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- FLACSO,** 2011, *Estado del País, Informe Cero, Ecuador 1950-2010,* FLACSO Sede Ecuador.
- Franco, R. y Lanzaro, J.,** 2006, *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina.*
- Garretón, Manuel,** 1997, *Revisando las transiciones democráticas en América Latina.* En Nueva Sociedad. 148. Páginas 20-29
- Gazzola, Ana Lucía, DIDRIKSSON, Axel (eds.),** 2008, *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe,* IESALC-UNESCO.
- Jordana, Jacint,** 2008, “*El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.*
- Lahera P, Eugenio,** 2004, “*Política y políticas públicas*”, CEPAL.
- Leiras, Marcelo,** 2007, “*La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas*”, en *La incidencia política de la sociedad civil,* C. Acuña y Ariana Vacchieri (comps.).
- Linz, Juan.** 1993. *Los peligros del presidencialismo.* En Juristas, Comisión Andina De (Comp.): Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento. Lima. CAJ.
- Luhmann, N.** 2004, *La política como sistema,* México, FCE,.

- Machasilla, Erika Priscila et. al.**, 2009, *Análisis del impacto de la educación gratuita en las universidades estatales de la ciudad de Guayaquil*, ESPOL.
- Mejía Acosta, Andrés (ed.)** 2009, “*Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*”. FLACSO sede Ecuador.
- Miller, Eugene F.**, 1971, David Easton’s Political Theory, *The Political Science Reviewer*, Volume 1, Number 1.
- Minteguiaga, Analía**, 2010, en Ramírez, René, Coord., *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, SENPLADES.
- Olson, Mancur**, 1992, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y Teoría de Grupos*. Noriega Editores. Buenos Aires.
- Oszlak Oscar**, 1980. “*Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*”. CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo**, 1981, “*Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”. CEDES, Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4.
- Pachano, Simón**, 2011, *Calidad de la democracia e instituciones Políticas En Bolivia Ecuador y Perú*
- Pareja, Francisco, Coord.**, 1986, *La Educación Superior en Ecuador*, CRESALC-UNESCO.
- Ponce y Onofa**, 2008, *Gratuidad de la educación superior en el Ecuador: notas para el debate*, en *Boletín del Programa de Políticas Públicas*, FLACSO sede Ecuador.
- Portantiero, Juan Carlos**, 1984b, *Sociedad civil, estado y sistema político*. En Vega, Juan Enrique (Comp.): *Teoría y política en América Latina*. México. CIDE.
- Ramírez y Minteguiaga**, 2010, *Transformaciones en la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencias de la nueva constitución política*, en *Las transformaciones de la Educación Superior en América: Identidades en construcción, Educación Superior y Sociedad*, año 15, número 1, IESALC – UNESCO.
- Ramírez, René, Coord.**, 2010, *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, SENPLADES.
- Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi**. 1998. *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires: Eudeba.

- Scartascini Carlos, Ernesto Stein, Mariano Tommasi**, 2008, *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence*, Inter-American Development Bank.
- SENPLADES**, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.
- SENPLADES**, 2009, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*.
- SENPLADES**, 2011, *Ley Orgánica de Educación Superior*.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi**. 2000. *Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional*. University of California, Berkeley. CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad. Universidad de San Andrés.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (eds.)**. 2008. *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi**. 2006. “*La política de las políticas públicas*”, Washington: Inter-American Development Bank.
- Tsebelis, George**, 2008, “*La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo*”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.
- Tsebelis, George**. [2002] 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zurita, Gaudencio**, dir., 2006, *Informe: Educación Superior en Iberoamérica*, Capítulo Ecuador, archivo digital disponible en mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/ECUADOR.pdf