

DEBATES

# TRANSFORMAR LA UNIVERSIDAD para Transformar la Sociedad

**René Ramírez**  
Coordinador







*Dedicado a la memoria de los estudiantes:*

*Juan Pablo Bolaños - Universidad Central del Ecuador*

*Edwing Pérez Chévez - Universidad de Guayaquil*



TRANSFORMAR  
LA UNIVERSIDAD  
**para Transformar la Sociedad**

**René Ramírez**  
Coordinador

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**SENPLADES**

**TRANSFORMAR LA UNIVERSIDAD  
PARA TRANSFORMAR LA SOCIEDAD**

SENPLADES / 1ª ed – Quito, 2010  
265 p.; 21 x 24 cm – (Colección Debates, No. 1)

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores, y no necesariamente reflejan la opinión de la SENPLADES. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2010

De esta edición:  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,  
SENPLADES  
Av. Juan León Mera No. 130 y Patria  
Quito, Ecuador  
Tel: (593) 2 3978900  
Fax: (593) 2 2563332  
[www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)

Impreso en Quito / Printed in Quito  
ISBN: 978-9978-92-893-6  
Depósito legal: 034214

Portada: Taxo Design / [taxodesign@yahoo.com](mailto:taxodesign@yahoo.com)  
Impresión: Indugraf / [www.indugrafdelecuador.ec](http://www.indugrafdelecuador.ec)

# CONTENIDOS

	Introducción RENÉ RAMÍREZ	7
<b>I</b>	Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006 (Disputa teórico/práctica y política de la gratuidad en la educación universitaria) RENÉ RAMÍREZ	27
<b>II</b>	La autonomía como argumento político CARLOS ARCOS CABRERA	57
<b>III</b>	Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente ANALÍA MINTEGUIAGA	83
<b>IV</b>	Feminización estudiantil y masculinización docente en la universidad ecuatoriana ÉRIKA SYLVA CHARVET	125
<b>V</b>	La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS	139
<b>VI</b>	La universidad ecuatoriana en la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el bioconocimiento DANIA QUIROLA SUÁREZ	195
<b>VII</b>	Importancia de la ciencia y la tecnología en la educación superior. El caso de la formación de recursos humanos en el área de la salud MANUEL BALDEÓN Y NAPOLEÓN BENÍTEZ	217
<b>VIII</b>	Fuga y desperdicio de cerebros: análisis de la migración ecuatoriana calificada JACQUES RAMÍREZ	235



# INTRODUCCIÓN

René Ramírez

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

En 1999, justo el mismo año que Ecuador vivía una de las mayores crisis financieras y sociales del siglo, se inició la «huelga del milenio» de los estudiantes universitarios mexicanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con la cual se inauguró simbólicamente un ciclo de protestas estudiantiles a lo largo del mundo, que ya dura más de diez años.

Luego del triunfo de los estudiantes universitarios en México para evitar el arancelamiento en la UNAM, se han producido varios incidentes similares en las universidades de América Latina: la ocupación de las universidades públicas en protesta por los recortes presupuestarios en Argentina; las movilizaciones contra el asesinato de alumnos en Colombia, y contra la privatización de la educación superior pública en Bolivia y Costa Rica; las movilizaciones exigiendo la extensión de la matrícula en El Salvador, o el pago de salarios justos a los profesores de universidades públicas en Perú y República Dominicana.

Pero esta ola de movilizaciones universitarias no es solo una tendencia regional, sino que también se ha desplegado a nivel mundial, coincidiendo, en los últimos cinco años, con la mayor crisis del capitalismo global desde 1929-30. Entre otras manifestaciones notorias de esta ola, podemos considerar:

Otoño del 2005 en Italia, contra la reforma de la escuela y de la universidad Moratti y Zecchino-Berlinguer (aplicación Plan Bolonia); noviembre 2005-mayo 2006 en España contra el proceso de Bolonia; diciembre 2005 en Dinamarca contra la reforma que prohíbe los exámenes universitarios colectivos; primavera del 2006, en Francia contra el CPE; en mayo en el 2006, en Grecia contra la ley de educación superior; en el último trimestre del 2007, con las protestas contra la Ley Pécresse de autonomía de las universidades en Francia, y con la continuidad de la lucha en defensa de la universidad pública y gratuita en Gre-

cia. En el año académico 2008-9, la «onda anómala» del movimiento estudiantil italiano en el otoño del 2008; la «revuelta-señal» griega; las movilizaciones contra el proceso de Bolonia en el Estado español y las protestas iniciadas en enero del 2009 por profesores e investigadores universitarios [...]. A esto hay que sumar la reciente huelga del 24 de septiembre del 2009 en la Universidad de California, ante el enorme recorte de la aportación estatal a la universidad (Sevilla, 2010: 145,163).

Por otra parte, en Ecuador, a partir del 8 de febrero de 2008, el Gobierno empieza públicamente a interpelar crítica y propositivamente a la universidad ecuatoriana, iniciando con esto un proceso de transformación inédito en el sector de la educación superior desde el retorno a la democracia en 1979.<sup>1</sup>

Estos hechos, en apariencia inconexos, dan cuenta de una realidad. A nivel mundial, las protestas universitarias, si bien tenían como eje fundamental una crítica radical a la propia universidad, a la vez estaban cuestionando a la economía y la sociedad en su conjunto. Como se verá más adelante, esto sucedía principalmente porque la praxis universitaria es espejo de la praxis socioeconómica de un territorio.

En Ecuador, ni después de la crisis de 1999 ni antes de la crisis mundial de 2009 ha existido un movimiento que permita afirmar que la universidad —como actor social en movimiento— haya sido crítica consigo misma y/o crítica con los problemas estructurales de la sociedad ecuatoriana.<sup>2</sup> A nivel mundial, los movimientos estudiantiles han hecho un análisis de la crisis universitaria en el marco de la crisis más general del capitalismo moderno, análisis que no se ha dado en el país (ver Aronowitz, 2000; Sevilla, 2010).

El proceso de transformación universitaria que se vive en Ecuador actualmente tiene que reflexionarse en una dimensión más amplia y no desarticulada de la crisis mundial y de los cambios que se viven en la región. Esta introducción pretende ubicar el debate del cambio universitario en el marco de este momento histórico, analizando sobre todo las características de la universidad ecuatoriana e identificando los nudos críticos que hay que abordar si deseamos construir *una universidad diferente para una sociedad diferente*. A lo largo de esta introducción se justificará por qué se han escrito los artículos que constan en esta publicación.

---

1 Como se ha demostrado a través del Mandato 14 y se discutirá en los artículos de este libro, las reformas producidas por la Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 tuvieron más bien un impacto negativo en el sector universitario.

2 Si bien podemos afirmar que hubo posiciones críticas al interior de las universidades, nunca se construyó una acción colectiva que conecte tales voces de una manera articulada. Por ciertas razones que se verán más adelante, no se puede afirmar que las federaciones de estudiantes universitarios hayan sido un movimiento social. Por otra parte, también cabe señalar lo extraño que resulta que ninguna universidad del país, según el diagnóstico prescrito por el Mandato 14, tenga como línea de investigación estudiar al propio campo universitario. Existen maestrías

# 1. LA UNIVERSIDAD COMO BIEN PÚBLICO

Uno de los ejes que atraviesa el cambio de mirada respecto a la universidad consiste en redefinirla como un bien público social. Esta nueva mirada implica al menos seis aristas.

En primer lugar, la recuperación de lo público está relacionada con saber que el impacto que produce el mencionado bien afecta tarde o temprano a la sociedad en su conjunto, sin importar si es gestionado pública o particularmente. No existe la posibilidad de «desentenderse» como sociedad de la producción del bien «universidad». Si tenemos profesionales y científicos mal/bien formados y producimos conocimiento erróneo/veraz o de mala/buena calidad, el impacto social no tardará en llegar. De la misma forma, al ser la universidad un bien público, la apropiación de su producción, disfrute y resultados, a más de ser individual, es sobre todo social.

En segundo lugar, lo público está relacionado con la deselitización privada del campo universitario; o, dicho de otro modo, con la democratización en el acceso, tránsito y egreso de la universidad, y también con democratización de la toma de decisiones. Por una parte, en Ecuador, producto del arancelamiento de la universidad pública y el consiguiente proceso privatizador de la oferta de educación superior, se generaron barreras de entrada y de salida al interior de su campo, como se demuestra en el artículo de mi autoría (ver capítulo I). Políticas de cuotas o la misma gratuidad —respetando la meritocracia académica—, permitirían no solo el acceso de la población socioeconómica más excluida a las universidades, sino también que en estos espacios de enseñanza se conviva en las aulas con más indígenas, afroecuatorianos y montubios. Por otra parte, la proliferación de universidades particulares y la lógica de maximización de las ganancias, producto de la desregulación del sistema de educación superior, reveló intereses corporativos, pirámides jerárquicas y relaciones «semifeudales» al interior de las universidades. Muchas universidades públicas se contagiaron de estas prácticas, principalmente al momento de perpetuarse autoridades en el poder. A esta tendencia corporativa y a la lógica de maximización de las ganancias, hay que añadir las presiones sobre el sistema de educación superior desde el mercado por el abandono del Estado, con la descapitalización de la universidad pública y la competencia desleal con la universidad privada. El desafío es, por tanto, democratizar la «torre de marfil».

En tercer lugar, la recuperación de lo público alude a recuperar el campo universitario en búsqueda del interés general. Algunos autores suelen asociar, sin beneficio de inventa-

---

de «gestión universitaria», pero relacionadas con la administración de la universidad como negocio, mas no como espacio de reflexión, análisis, investigación y crítica.

rio, que supuestas conquistas sociales en el ámbito de la educación superior no deben ser disputadas por nadie —peor aún por el Estado—, porque se supone que por definición son «buenas» y buscan el interés general.<sup>3</sup> El artículo de Analía Minteguiaga demuestra, a través de un análisis de la economía política del Mandato 14, que al contrario de lo que se suele sostener, el sistema de educación superior no fue autónomo sino que estuvo regulado por y para intereses particulares con prácticas que distaron mucho de buscar el interés social (ver capítulo III). La supuesta conquista social de la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000, con un sistema regulado «autónomamente»<sup>4</sup> —por el CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior)<sup>5</sup>, y el CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación)<sup>6</sup>—, es el claro ejemplo de lo que pasó en el Estado ecuatoriano en las últimas dos décadas. Este fue cooptado por intereses particulares para usufructuar del poder que se tenía al momento de tomar decisiones. 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.

En cuarto lugar, ligado quizá a una de las prácticas sociales más arraigadas en la sociedad ecuatoriana, el fortalecimiento del carácter público de la universidad alude a la despatriarcalización del campo universitario. La sociedad patriarcal proviene de las relaciones familiares (mundo de lo íntimo) machistas que persisten en el país.<sup>7</sup> Resulta

---

3 Como supone, erróneamente, Ospina (2010).

4 Públicamente algunos actores del sistema de educación superior han asociado la autonomía que debe tener la universidad con la autonomía de los órganos de rectoría del sistema de educación superior. Dicha asociación no ha sido fortuita, dado que generalmente han sido los que se han beneficiado de dicha confusión —ciertos rectores, principalmente de universidades particulares, líderes estudiantiles ligados a la Federación de Estudiantes Universitarios y algunos profesores asociados al Movimiento Popular Democrático. Resulta sorprendente que algunos académicos hayan caído sin rigurosidad analítica ni investigativa en dicha asociación. El Gobierno propuso una combinación mixta en la cual tenían participación tanto el Gobierno a través de Ministros de Estado, como académicos de alto nivel. En estos organismos no deberían participar rectores dado que —así como decía la Carta Magna de 1998, la cual fue violada sistemáticamente— la actual Constitución señala que: «No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vaya a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan» (art. 232). De la misma forma, el Gobierno propuso en su proyecto de Ley la creación de una Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para la elaboración de políticas públicas para el campo de la educación superior. De acuerdo a los críticos, por mencionar algunos casos con altos niveles de educación superior, países como Argentina, Brasil, Francia, Dinamarca, Portugal, Holanda, que tienen instancias del Gobierno para la rectoría del sistema de educación superior, ya sean ministerios, secretarías o departamentos, estarían violando la autonomía universitaria.

5 Entre los rectores que, a pesar de la prohibición expresa, fueron miembros del CONESUP, podemos mencionar: Ing. Victor Hugo Olalla (Universidad Central del Ecuador), Dr. Carlos Cedeño Navarrete (Universidad de Guayaquil), Dr. Silvio Álvarez (Escuela Superior Politécnica de Chimborazo), Lcdo. Manuel Ávila Loor (Universidad Tecnológica San Antonio de Machala), Dr. Wilfrido Robalino Barrionuevo (Instituto Superior Autónomo del Ecuador, institución privada autofinanciada), y Dr. Milton Altamirano (Universidad Cooperativa de Colombia; elegido por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales).

6 Antes de la Constitución de 2008, participaron como vocales del CONEA los siguientes rectores: Dr. Enrique Ayala Mora (Universidad Andina Simón Bolívar) y Marco Lucio Muñoz (Universidad Cristiana Latinoamericana). Únicamente después de que el Gobierno emitiera el Decreto Ejecutivo No. 1302, de 16 de septiembre de 2008, que reiteraba la prohibición constitucional de que rectores universitarios sean parte del CONEA, estas autoridades renunciaron a sus vocalías.

7 No es fortuito que en las encuestas de hogares, cuando se pregunta el sexo del jefe o jefa del hogar casi el 85,5% sea hombre (SIISE, 2008).

paradójico que mientras cada vez más mujeres que hombres se titulan, y con mejores calificaciones, las autoridades y los académicos sean casi exclusivamente hombres, como revela el artículo de Érika Sylva (ver capítulo IV). Así por ejemplo en las universidades públicas —incluidas las de posgrado— ningún rector es mujer. Lo público tiene que ver con alumbrar una problemática que se encuentra a oscuras en el ámbito considerado de lo «privado», y que se reproduce en las esferas universitarias.

En quinto lugar, mirar a la universidad como un bien público hace referencia a interpretarla como un espacio de encuentro común. La universidad en el Ecuador se constituyó como un espacio de reproducción de clase y de distinción social. En este nuevo marco, la universidad constituye un espacio en donde se tiene que dar un encuentro entre diferentes grupos sociales: entre grupos étnicos diversos, estratos económicos diferentes, territorios o regiones heterogéneas, y credos disímiles. La universidad se ha transformado en un espacio en que se da un proceso de selección social. El ingreso está en función del precio que se puede y se está dispuesto a pagar, no necesariamente por la formación, sino por acceder a las clases dominantes y a relaciones sociales que de este acceso se desprenden. Esto se ha exacerbado como consecuencia de la expansión de centros universitarios privados de corte empresarial y con el sistema de arancelamiento que estuvo vigente en las universidades públicas hasta antes de la aprobación de la nueva Constitución de 2008.

En sexto lugar, el reconocer a la universidad como un bien público tiene que ver con el objetivo mismo de la universidad. El profesional ecuatoriano que se titula en las universidades locales generalmente es formado para satisfacer las necesidades del mercado o maximizar las utilidades de las instituciones. A su vez —si bien no es el caso del Ecuador, dado que la universidad ecuatoriana solo excepcionalmente genera conocimiento—, la producción de las casas de estudio no debe estar vinculada a la acumulación del capital, que generalmente financia las investigaciones, sino que debe estar asociada a cubrir necesidades sociales, garantizar derechos, democratizar la sociedad, potenciar capacidades individuales y territoriales, y generar riqueza. Pero esta riqueza tiene que ser vista en un sentido más amplio que la mirada utilitaria. En este nuevo marco, el conocimiento debe ser visto como un bien público para la sociedad y no con fines de mercado. Bajo esta perspectiva, como explica Carlos Arcos (ver capítulo II), la autonomía universitaria se ha subordinado al mercado; es decir ha sufrido una heteronomía mercantil creciente, principalmente al no hacer público el conocimiento ni su producción, y sobre todo mercantilizando, monopolizando y apropiándose del mismo de una manera privada.<sup>8</sup>

---

8 En el caso del Ecuador, usualmente la transmisión del conocimiento no ha venido necesariamente aparejada a un análisis crítico de la aplicabilidad de los conceptos sobre la realidad nacional.

Para finalizar, podríamos señalar que la desmercantilización del conocimiento implica buscar formas alternativas de generarlo, que en esta nueva perspectiva intentan recuperar su carácter colectivo y público sobre los intereses privados. Si se reconoce que la generación de conocimiento tiene que ser hecha como parte de un proceso de acción colectiva en donde se discuten las problemáticas sociales, se analizan multidimensionalmente los problemas, se construyen soluciones respetando diferentes saberes, y se llega a soluciones compromiso que buscan el bien común de la comunidad política, jamás podría el conocimiento ser visto como un bien privado o particular.<sup>9</sup>

## 2. NUEVO ORDEN SOCIAL

Varios autores han sugerido que los sistemas universitarios a lo largo del siglo XX han tenido tres momentos, que se pueden identificar con claridad y que están asociados con la consolidación del poder y la estructura de acumulación.

En una primera fase se contaba con una universidad para las élites nacionales, que buscaba la consolidación de una clase dominante. El rol que cumplía la universidad era principalmente formar a las personas para «saber mandar» y consolidar el poder simbólico de una sociedad (Sevilla, 2010). Es decir, en la universidad se formaban las clases que ocuparían generalmente los altos cargos públicos o privados en la estructura socioeconómica. Como bien señala Sevilla, la universidad estaba reservada para las clases dominantes que consumían alta cultura, pensamiento crítico y conocimiento científico para poder gobernar, ya sea en el ámbito de lo público o de lo privado.<sup>10</sup>

Una segunda fase de la universidad buscó su masificación. Dicha situación estuvo históricamente asociada, en los países denominados del Primer Mundo, al Estado de bienestar, a los procesos de industrialización nacional, y a la necesidad de contar con mano de obra calificada como parte de un nuevo proceso productivo. Si bien el objetivo estaba ligado a edificar una nueva forma de acumulación basada en la industrialización

---

9 Únicamente se podrá construir un conocimiento no capitalista cuando los Estados viabilicen mecanismos que den los incentivos suficientes para suplir el financiamiento privado, que usualmente es elevado. Esto no implica dejar de lado al sector privado, sino construir un Estado como actor que aglutina la acción colectiva de la sociedad, en donde los sectores privados son parte de la misma pero también se consideran otros actores (individuos, colectivos). La sociedad civil no gubernamental únicamente podrá jugar un rol importante en el financiamiento si realmente está desligada de grupos de interés privados.

10 Huelga decir que en países como el Ecuador históricamente el Estado ha sido capturado por los intereses privados. La universidad era uno de los mecanismos a través de los cuales se reproducían las oligarquías y se acumulaba poder.

en los países del norte, también tuvo un efecto que permitió el acceso a acervos culturales a mayor cantidad de ciudadanos. En esta fase, la universidad ya no tuvo como uno de sus objetivos la construcción del capital simbólico ni la producción de hombres cultos sino, más bien, buscaba generar asalariados cualificados para la producción y circulación de mercancías.

Actualmente, se habla que la economía del conocimiento, ligada a la producción de servicios inmateriales, intensiva en saberes especializados, que necesita de otro tipo de universidad, lo que algunos autores han denominado la «universidad empresa» o *corporate university*.<sup>11</sup> Esta nueva universidad, que se inserta en la construcción de un nuevo capitalismo necesita de una nueva institucionalidad que esté ligada a los intereses de producción y acumulación del capital. La universidad se transforma en lo que algunos autores han denominado la «fábrica de conocimiento». La universidad y todo su aparato se transforma en el medio de producción más importante que utilizan las grandes corporaciones para generar riqueza.

Lo que está sucediendo a nivel mundial en los últimos 50 años es una transición del *capitalismo industrial* al *capitalismo cognitivo*, lo que ha traído aparejado una transformación de la universidad de masas a la universidad empresa.

Más allá de discutir si es deseable o no haber transitado por estas fases, podemos señalar que la universidad ecuatoriana, en términos generales, no ha cursado por los dos últimos procesos. La universidad ecuatoriana no ha transitado ni por un proceso de masificación (ver gráfico 1) ni por constituirse una universidad empresa.<sup>12</sup> Todo lo contrario, pues parece haber quedado en la primera fase. En Ecuador, 9,5% de los ciudadanos mayores a 24 años tiene título universitario. Si tres de cada cuatro personas de este reducido grupo de población que tiene título pertenecen al 20% más rico de la población, podemos hablar de que la universidad ecuatoriana sigue estando en la tipología de una universidad elitista. Si bien dicha elitización a mediados de los sesenta y setenta estuvo aparejada con un proceso de alto nivel de producción cultural y generación social crítica, actualmente se puede señalar que la universidad ecuatoriana está conformada por una élite socioeconómica.<sup>13</sup>

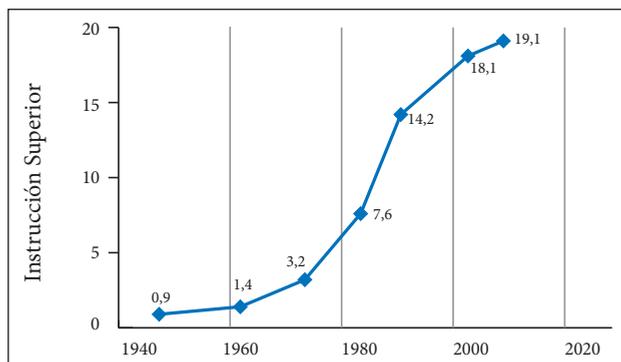
---

11 El sistema de «universidades empresa» se basa en la aplicación de una financiación competitiva, gobernanza corporativa y transferencia de los resultados de la investigación a las empresas (Sevilla, 2010: 14).

12 En Ecuador, si bien el sistema se privatizó en términos generales, no podemos hablar de que exista ni un financiamiento competitivo ni que se entreguen los resultados de la investigación a las empresas. Esto último principalmente porque las empresas generalmente no invierten en investigación y las universidades solo marginalmente investigan. El único punto que cumplen para ser consideradas universidades empresa es que la gobernanza ha sido corporativa, en relación con los propósitos de maximizar las rentas económicas.

13 Vale señalar que a partir de la implementación de la gratuidad se ha dado un crecimiento de la matrícula y una democratización de la misma. Por ejemplo la tasa de matrícula del 20% más pobre, de los indígenas o afroecuatorianos, creció un 10% aproximadamente en casi un año y medio luego de la implementación de tal política (ver capítulo I).

Gráfico 1. Porcentaje de ecuatorianos/as con instrucción superior\*



Fuente: Censo 1950-2001; ECV, 2006.

Elaboración: René Ramírez.

\* Se entiende por instrucción superior el porcentaje de personas de 24 años y más que cursan o cursaron uno o más años de estudios de nivel superior, expresado como porcentaje de la población total de dicho grupo de edad.

En términos generales, lo señalado da cuenta de la relación entre etapas de acumulación y formas de universidad. Dicho de otro modo, la universidad puede ser vista como un catalizador del tipo de sociedad y de economía que se quiere construir. Lamentablemente, la universidad ha estado asociada a reproducir nuevas formas de capitalismo, mas no a intentar construir otro tipo de sociedad.

El hecho de que la universidad ecuatoriana no haya transitando ninguna de las dos últimas fases mencionadas abre una oportunidad para la sociedad. La universidad puede repensarse para intentar producir una sociedad alejada del núcleo deshumanizador del capitalismo. La separación de la universidad (y su conocimiento) y el capitalismo creemos se puede pensar retomando a Marx quien, ya hace casi siglo y medio, dejaba entrever potenciales salidas a una relación que parece indisoluble:

En la medida en que la gran industria se desarrolla, la creación de la riqueza efectiva se vuelve menos dependiente del tiempo de trabajo y del cuanto de trabajo empleado, que del poder de los agentes puestos en movimiento durante el tiempo de trabajo, poder que a su vez —su *powerful effectiveness*— no guarda relación alguna con el tiempo de trabajo inmediato que cuesta su producción, sino que depende más bien del estado general de la ciencia y del progreso de la tecnología, o de la aplicación de esta ciencia a la producción (1973 [1858]: 227-228).

El Plan Nacional para el Buen Vivir establece la necesidad de transformar la universidad para transformar la sociedad. En la medida en que el conocimiento sea un medio

para radicalizar la democracia, generar una nueva forma de acumulación sostenible ambientalmente y edificar relaciones sociales no capitalistas, podrá constituirse en el motor de la construcción de una sociedad emancipada.

En primer lugar, para *democratizar la democracia* es necesario avanzar en tres líneas a nivel universitario. Por una parte, algo que ya se manifestó, es necesario dar a todas y todos los ecuatorianos las mismas oportunidades de acceso, tránsito y egreso, a y de la universidad. De la misma forma, es necesario construir nuevas formas de producir conocimiento y de democratizar su usufructo.<sup>14</sup> Esto, entre otras cosas, significa permitir el diálogo entre diferentes epistemologías y centrar el conocimiento generado en potenciar capacidades y solucionar problemas sociales, como nos muestra Boaventura de Sousa Santos en su artículo (ver capítulo V). En este marco, al masificarse y democratizarse la educación superior, no solo que habría mayor probabilidad de construir una universidad pertinente para los problemas sociales, sino que se estaría construyendo colectivos y ciudadanos de alta intensidad que viabilicen una discusión pública en igualdad de condiciones para buscar soluciones compromiso. El involucrar a la sociedad en las soluciones que le atañen permite a la vez crear sentidos de pertenencia con la comunidad política en la que se vive. Finalmente, el carácter de la extensión universitaria juega un rol fundamental en democratizar el país, en el sentido de que permite difundir el conocimiento en la sociedad más allá de las redes de investigadores en donde usualmente se queda encerrado. En este marco, la democratización está asociada a que tanto la transmisión del conocimiento como el nuevo conocimiento generado lleguen a todos los rincones del país, y se construyan a partir del acercamiento de la universidad a la realidad de los pueblos. Finalmente, no debe escaparse de este objetivo que radicalizar la democracia tiene que ver con dar el ejemplo social de que la toma de decisiones al interior de la universidad tiene que ser mediada a través de procesos meritocráticos, pero no autoritarios ni excluyentes.

En segundo lugar, construir a partir de la universidad formas alternativas al capitalismo implica pensar nuevos modos de producción y de (re)distribución. La universidad es quizá uno de los principales actores que debería sistemáticamente estar buscando los mecanismos para saltar de la sociedad antropocéntrica a la biocéntrica. Como señalé en otra ocasión (Ramírez, 2010), tal situación pasa por desarrollar las capacidades en el país para transitar de una economía primario exportadora a una economía basada en el bioconocimiento.

La mayor ventaja comparativa que tiene Ecuador es su biodiversidad, y la mayor ventaja cooperativa y productiva que puede tener es saber aprovecharla a través de su conservación y la construcción de la industria de la bio y nano tecnología (Ramírez,

---

14 Dicha situación implica, una vez más, repensar al conocimiento como un bien público.

2010). En este sentido, la estrategia de desarrollo planteada en el Plan Nacional para el Buen Vivir está orientada a construir en el mediano y largo plazo una biópolis, una sociedad del bioconocimiento<sup>15</sup>, de servicios ecoturísticos comunitarios y de productos agroecológicos, como describe en su artículo Dania Quirola (ver capítulo VI). Biodiversidad es sinónimo de vida y por lo tanto de información; sin embargo, hoy en día la biodiversidad no genera riqueza en el país porque no existe ni la industria ni el conocimiento que permita sacar provecho social de dicha información. Esto implica generar valor agregado a través de poner a trabajar, éticamente, la vida al servicio de los seres humanos, respetando siempre los derechos de la naturaleza. A diferencia de perspectivas ortodoxas de crecimiento, esta estrategia incorpora al conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema, que deliberadamente se deben construir y auspiciar si el país quiere producir transformaciones radicalmente cualitativas. La trampa de especialización que vive el país —que en sí misma es una trampa de pobreza— se podrá superar en la medida en que los recursos de la economía se destinen a la producción de bienes manufacturados; y sobre todo, a nuestro modo de ver, se inviertan en educación, ciencia y tecnología para la producción de bienes mentefacturados.

Vale aclarar que esta nueva estrategia dista mucho de la usual propuesta de la economía del conocimiento capitalista basada en el patentamiento. En el marco de la búsqueda soberana de la descolonización del pensamiento y del saber de los pueblos, dicho distanciamiento viene dado por tres aristas: el reconocimiento de que lo que se investiga (sobre todo si es la biodiversidad) es público y común a la sociedad; la defensa de que el conocimiento (proceso y resultado de su generación) es un bien público en sí mismo; y el convencimiento de que el producto de la investigación tiene por objetivo satisfacer necesidades, garantizar derechos, potenciar capacidades sociales y mejorar la calidad de vida de las personas.<sup>16</sup>

---

15 Debemos recordar que «más del 90% de la diversidad biológica que subsiste en el planeta se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales de África, Asia y América del Sur. A esto hay que sumar el conocimiento que proviene de saberes indígenas. De las especies vegetales del mundo, más de dos tercios son originales de los países periféricos y semiperiféricos. Más de 7.000 compuestos medicinales utilizados por la medicina occidental son derivados del conocimiento de las plantas. Se puede concluir que a lo largo del último siglo las comunidades han contribuido significativamente a la agricultura industrial, a la industria farmacéutica y a la industria biotecnológica [...]. Las multinacionales farmacéuticas, alimenticias y biotecnológicas se han apropiado de los conocimientos de nuestros pueblos con una inexistente o mínima contrapartida, procesando luego estas sustancias y patentando los procesos y al mismo tiempo los productos que a partir de ellas lanzan al mercado» (Santos, 2003: 146). El neodependentismo se da principalmente por la colonización del saber y el conocimiento. En el marco de la integración regional es fundamental edificar espacios de diálogo para producir y generar conocimientos relacionados con problemáticas de nuestros países, para entrar a disputar incluso la forma epistemológica de construir dichos conocimientos.

16 Tal situación solo puede sostenerse en la medida en que en el financiamiento intervengan los Estados, ya sea a través de subsidios o directamente a través del presupuesto. Por ejemplo, la inversión de riesgo privado, además de ser incentivada por el Estado, tendrá un precio que el Estado pagará a una tasa fija para cualquier investigación y una tasa variable de acuerdo a la calidad de la misma, luego de que se demuestre la innovación, y cuya temporalidad

La iniciativa Yasuní-ITT puede ejemplificar a qué nos referimos. La nueva ética biocéntrica busca recuperar una mirada transestatal que tiene referencia con la construcción del problema ambiental como un bien público y un bien común de carácter mundial. La propuesta no solo busca disminuir la contaminación sino *evitar producirla o generarla*, como lo expresa la iniciativa ITT de mantener el crudo probado bajo tierra. A la vez, la conservación de la biodiversidad debe ser vista como un bien común a toda la humanidad. No obstante, el solo hecho de no explotar el crudo no es una alternativa viable de transición socioecológica del patrón de especialización, dado que no garantiza la acumulación necesaria para la satisfacción de las necesidades de la población (para un argumento diferente, ver Falconí, 2010). De hecho, el principal problema programático que se podía encontrar en el fideicomiso ITT que no se firmó en Copenhague en el año 2009 es que justamente los fondos que se obtuvieran de la iniciativa jamás se asociaron a la investigación, ciencia, tecnología e innovación. Este error no viabilizaba alternativas reales sostenibles de generación de riqueza para el país ni para la propia iniciativa en el largo plazo. En este marco, el Gobierno ha planteado la construcción de un centro biogenómico que permita articular la conservación de la biodiversidad del país y del Yasuní, con el conocimiento de la misma para el servicio de la sociedad. En dicho centro confluirán redes de investigación de institutos/universidades nacionales e internacionales, produciendo conocimiento colectivo. Los bienes y servicios que del centro biogenómico se obtengan pueden ser apropiados a través de las diferentes formas de organización y propiedad que señala la nueva Constitución del Ecuador.<sup>17</sup> Este último punto es muy importante si lo que buscamos es depender de nuestras propias capacidades para solucionar problemas. Como bien señalan Manuel Baldeón y Napoleón Benítez (ver capítulo VII), el ejemplo de las *enfermedades olvidadas* muestra la real dependencia que tienen nuestros países cuando no es rentable para el mercado solucionar problemas locales. En suma, en esta perspectiva podríamos señalar que la biodiversidad no es de nadie sino de todos, al igual que el conocimiento que se genera de dicha información.<sup>18</sup>

---

tendrá que ser regulada. Automáticamente, el conocimiento debería ser liberado para uso y apropiación pública en el marco de los Estados que se adhieran a tal pacto.

17 Por ejemplo, si la investigación descubre un biofertilizante efectivo que reemplace a la urea, la producción de tal fertilizante pueden realizarla empresarios privados o comunitarios. Si a través del análisis de la biodiversidad se obtienen bacterias que permiten remediar daños causados por el petróleo, esto puede dar paso a la constitución de empresas de servicio de remediación ambiental. El conocimiento generado por la investigación se pone al servicio de la sociedad para que a su vez se genere riqueza a través de la producción de bienes o servicios. Los bancos de desarrollo pueden dar los incentivos para que se generen empresas con diferentes formas de propiedad y organización —mejor aún si son incentivos para empresas de propiedad colectiva—, que usen dicho conocimiento para la generación de riqueza del país, que esté ligada a la satisfacción de las necesidades de los pueblos.

18 Si analizamos únicamente desde una perspectiva economicista, la iniciativa ITT puede ser leída como otra «maldición de la abundancia», puesto que así como somos azarosamente ricos en recursos no renovables, también nacimos en un país rico en biodiversidad; pero, en estricto sentido, si no sembramos petróleo o biodiversidad no saldremos de la trampa de especialización que conduce a la pobreza. La estrategia es simple: es necesario sembrar educación. Quiero insistir en la potencia simbólica y política que tiene esta iniciativa. Así como señalé en otra oportunidad, es necesario recalcar que, a nuestro modo de ver, el mayor valor de la iniciativa Yasuní-ITT se dará cuando el mundo reconozca «el valor de no hacer nada». Esto implica el reconocimiento del significado de lo que

Finalmente, la construcción de una universidad emancipada y emancipadora se produce a través de la oportunidad que abre la innovación científica en la sociedad. Una de las principales industrias que se ha desarrollado en el último siglo como consecuencia de los avances científicos y tecnológicos es la defensa militar. Esto da señales claras de que la ciencia puede ser objetiva, pero tiene claros intereses, no neutrales. A su vez, la ciencia ha sido principalmente utilizada para dar valor añadido a las grandes transnacionales mundiales, exacerbando una «carrera de ratas» por la acumulación del capital.<sup>19</sup> Si a la deserción del Estado en el financiamiento de la investigación, que se ha dado a nivel mundial, se suma la realidad de que «el que financia manda», concurrimos a lo que se ha denominado una pérdida de autonomía universitaria y una heteronomía en relación al mercado. Si bien en el caso del Ecuador la investigación es escasa, como resalta la evaluación a las universidades hecha en cumplimiento del Mandato 14, podríamos pensar que en las áreas sociales muchas veces sucede algo similar, cuando son los organismos internacionales, ONG o fundaciones, los que financian consultorías que implican relevamiento de información de tres o cuatro meses.

De la misma forma, uno de los mayores límites que tiene el capitalismo está asociado a los trastornos ambientales que produce. La investigación en universidades y corporaciones se ha volcado justamente a estudiar cómo hacer más sostenibles los procesos productivos capitalistas. El objetivo no es cambiar los procesos productivos y de consumo de los habitantes del mundo, sino continuar la acumulación del capital. En este sistema se da una apropiación del capitalista no únicamente del trabajo manual, sino también del trabajo intelectual.

Creemos que se necesitan objetivos más loables para la sociedad en su conjunto. Si bien la ciencia y la tecnología han estado orientadas a la reproducción del capitalismo, a través de la creación de una fuerza de trabajo de reserva con tecnificación *soft* y la mercantilización de la investigación universitaria, también pueden ser vehículos para construir una sociedad con otros valores, prácticas y objetivos.

A medida que se desarrolla la ciencia se puede depender menos del trabajo manual, y por lo tanto se puede liberar más tiempo para la producción de bienes relacionales (Ramírez, 2010b). Esto implica pasar de tener una ciencia que libera tiempo para disminuir costos y aumentar la circulación del capital (mercancías y dinero), a una ciencia que libere el tiempo para el disfrute de la vida. En este nuevo marco, el beneficio de la

---

es un bien público y un bien común mundial, del valor de la naturaleza, del valor de una acción colectiva global, del valor que tiene también la «no acumulación capitalista», así como el valor igual que tuvo y tiene la vida ayer, la vida hoy y la vida mañana (ver Ramírez, 2010).

19 La mayoría de empresas que lideran la inversión en I+D+i se dedican a fabricar coches, farmacia, *hardware*, electrónica y electricidad: Ford Motor, Pfizer, General Motors, Daimler-Chrysler, Microsoft, Toyota Motor, Johnson, Siemens, Samsung, GlaxoSmithKline, IBM, Intel, Novartis, Volkswagen, Matsushita Electric; todas empresas con una inversión entre 5.000 y 8.000 millones de dólares (Periódico *Financial Times*, 2 de noviembre de 2006).

ciencia no se acumularía privadamente, sino social y públicamente. Dicha situación conduciría no solo a que se (re)distribuya la riqueza económica en la sociedad, sino también a que se (re)distribuya el tiempo para la contemplación, el amor, las relaciones sociales, la participación pública, produciendo de esta manera un nuevo orden social. Quizá esto podría confirmar la tesis de Marx de que el desarrollo científico y tecnológico, a la vez que le permite al capital reproducirse más eficazmente, puede crear las condiciones para su propia abolición.

### 3. LINEAMIENTOS DE UNA AGENDA PARA EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La calidad de vida y progreso de un país independiente están ligados a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y ciudadanas, y a la inversión que realiza en ciencia, tecnología e innovación.

Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano con menores coberturas de matrícula universitaria. En ese sentido, debe ser una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. De la misma manera se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas, puesto que el campo de la educación superior ha sido reproductor y no transformador, en sentido progresista, de la estructura de clases.

Para iniciar un cambio es necesario que la educación superior se transforme en un verdadero mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades en el Ecuador. En esta dirección, primero se debe promover un acceso en donde el nivel socioeconómico no constituya un impedimento para ingresar, ya sea a través de becas, ayudas económicas, políticas de cuotas o créditos educativos. Esto sin menoscabar la importancia de que operen criterios meritocráticos propios del campo de la educación superior. Es decir, la mayor democratización que debe operarse en el acceso no debe ser leída en términos antinómicos con la mayor excelencia académica que debe asegurarse en la educación superior.

En relación a esto último, debe implementarse un sistema de nivelación que permita dar tratamiento a las desigualdades educativas existentes en los niveles inferiores. Como parte de la efectivización de la igualdad de oportunidades resulta indispensable auspiciar el acceso de primeras generaciones a la educación superior universitaria. Especial atención habrá que prestar al control de las diferentes ofertas formativas involu-

cradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior (universitaria y no universitaria), a fin de que esta diversidad no involucre desigualdades en términos de calidad ni participe de una lógica segmentadora y reproductivista de una sociedad injusta.

En este sentido, y con base en el mandato constitucional de construir una economía social y solidaria, resulta indispensable revalorizar la educación superior no universitaria de la más alta calidad para formar profesionales que aporten al cambio en la estructura productiva, y al mismo tiempo aseguren condiciones de vida dignas y emancipadoras.

También se deben atacar otras formas de discriminación negativa, producto de consideraciones de tipo religioso, cultural, étnico, político-partidario, de género, opción sexual, etc. Esto mismo debe observarse no solo en el momento de la incorporación de un estudiante a la educación superior, sino durante todo su tránsito y egreso educativo. A la vez, y sin dejar de ser meritocrático, el sistema de educación superior debe dejar de ser patriarcal. Si bien el acceso y la igualdad de oportunidades en este nivel educativo resulta una de las más importantes deudas sociales a saldar, igual o más empeño hay que poner en la garantía de la excelencia académica, tanto en la enseñanza superior como en la investigación científica.

Es indispensable para ello garantizar la máxima objetividad, imparcialidad y los más altos estándares para evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior, sus programas y carreras.

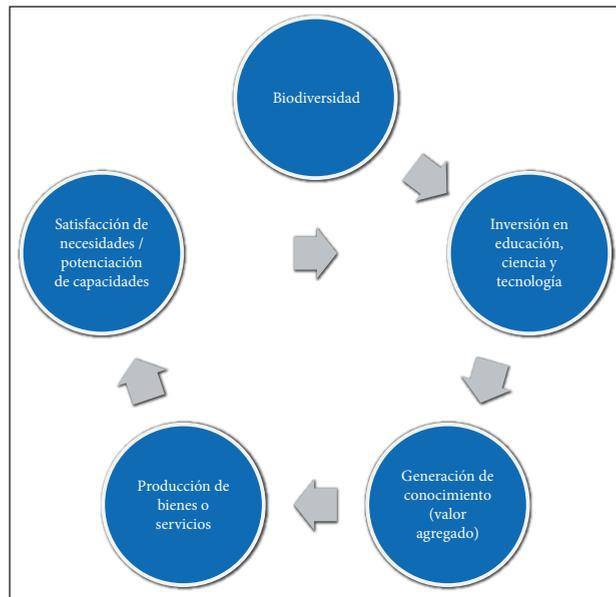
Asimismo se vuelve indispensable que las personas con más formación y más experiencia investigativa y en docencia accedan a una carrera académica, como docentes e investigadores, de tal manera que los incentive a seguir formando con la máxima excelencia y a continuar produciendo investigaciones pertinentes para las problemáticas ecuatorianas.

Por otra parte, la investigación que se realiza en las universidades debe transformarse en uno de los principales puntales de la transformación de la economía extractivista y primario exportadora que tiene actualmente el Ecuador. En este sentido, y por el rezago que tiene el país en investigación, debe ser prioridad de la cooperación internacional la transferencia tecnológica y de conocimientos que apunten a una satisfacción de necesidades básicas más eficiente y con calidad, así como a la consolidación de la industria nacional. De igual forma, toda inversión extranjera directa deberá ser portadora de tecnología y de conocimiento que puedan ser aprovechados en el Ecuador como parte de su desarrollo endógeno, sin estar sometidos a condicionalidades y dependencias. Resulta indispensable ligar la investigación producida en las universidades a los insti-

tutos públicos o centros de investigación, a fin de crear sinergias que permitan aportar valor agregado a la industria nacional. En este sentido, la investigación básica debe estar ligada a la investigación aplicada para la construcción de la industria nacional del país y la satisfacción de las necesidades de nuestros pueblos. Si bien el conocimiento en esta nueva perspectiva es visto como un bien público, su apropiación deberá ser socializada de tal manera que se pueda dar apropiación colectiva, privada o estatal. Es decir, se necesita un conocimiento que se democratice y que genere riqueza.

Dado que la biodiversidad es una de las principales ventajas comparativas, es fundamental que las universidades e institutos de investigación generen información a partir de esta riqueza natural a través de investigación básica que pueda desarrollarse en armonía con su objeto. Las universidades desarrollarán, siguiendo las potencialidades propias de cada región, entre otras acciones, bancos de semillas, de tejidos, germoplasma, ADN y material genético, que permitan conocer, clasificar, analizar, generar valor social agregado y resguardar el patrimonio natural del Ecuador con un único objetivo: satisfacer las necesidades de los ecuatorianos, garantizar derechos y potenciar las capacidades de los individuos y los territorios.

**Grafico 2. Círculo virtuoso del desarrollo para el Buen Vivir**



**Elaboración:** René Ramírez.

De igual manera, debe ser política pública la inversión en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país, a través de becas de cuarto nivel para estudios de maestría, doctorado y posdoctorado, en universidades de primer nivel.<sup>20</sup> Dentro del mismo campo, como señala Jacques Ramírez en su artículo (ver capítulo VIII), deben existir políticas concretas para evitar la fuga de cerebros, así como acciones para repatriar a ecuatorianos o investigadores altamente formados. En esta línea, el país debe fomentar programas de movilidad estudiantil principalmente de cuarto nivel, de docentes e investigadores, a nivel interregional e internacional, en busca de generar redes de intercambio y generación de conocimiento. Esto en el afán de incentivar a que las universidades tengan mayor cantidad de estudiantes y profesores-investigadores a tiempo completo y con el mayor nivel académico, con el propósito de construir una universidad que, a más de transmitir conocimiento, también lo genere y articule a redes de carácter mundial.

En el marco de la búsqueda de una educación superior pertinente y con responsabilidad social, es necesario recalcar la importancia de conformar universidades que desarrollen programas educativos acordes a las ventajas comparativas que tiene cada uno de los territorios donde se asientan, y en función de la estrategia de sustitución selectiva de importaciones y exportaciones, de satisfacción de necesidades básicas y de diversificación de exportaciones, exportadores y destinos mundiales.

Los actores del sistema de educación superior y del sistema educativo nacional deben realizar ingentes esfuerzos para garantizar la integralidad y coherencia de toda la oferta educativa nacional más allá de sus niveles y modalidades. En este marco, se deben diseñar políticas específicas para impulsar la educación, la formación y la capacitación a lo largo de toda la vida, con particular atención en la educación de adultos y la investigación para el desarrollo infantil.

---

20 La universidad debe pensarse de tal manera que busque dar salida a los problemas sociales del país. Tal búsqueda tiene que ser hecha de una manera inter y multidisciplinaria en donde intervengan tanto científicos puros como científicos sociales. De la misma forma, deben intervenir otros actores con otros saberes que estén relacionados con la problemática en cuestión. En este marco, la producción del conocimiento será sobre todo colectiva.

## 4. TRANSFORMACIÓN UNIVERSITARIA, EMANCIPACIÓN SOCIAL Y PROYECTO POLÍTICO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL

Implícita o explícitamente, detrás de una reforma educativa está un proyecto de sociedad. Aparejado al proceso de reformas de los ochenta y noventa se configuró un campo universitario fiel reflejo de la sociedad que se anhelaba construir: un sistema privatizado para una sociedad privatizada.

En nombre de la autonomía universitaria se produjo una autarquía del sistema de educación superior. Mientras la universidad se desentendía de las necesidades del país, se articulaba a los intereses privados y mercantiles. El paso que vivió en este marco la universidad en el país fue la pérdida de la autonomía universitaria frente a la edificación de un sistema heterónimo por las presiones del mercado. Esta heteronomía impuesta por el mercado, que se creó en las últimas décadas, produjo una universidad elitista, que se constituyó en un negocio rentable, reprodujo clases sociales y «distinción», y segmentó la sociedad. Al igual que lo que pasaba en el resto de la economía, se buscaba eliminar lo público, desregular el campo de la educación superior y privatizarlo. De la misma forma que en otros campos institucionales, la viabilidad de construir un proyecto político unitario para el país quedaba supeditada a la necesidad de ratificar el privilegio de algunos grupos de interés particulares.

Asimismo, y siguiendo la defensa individualista de la época, la apropiación del bien universidad se daba principalmente a través de cada estudiante, sin pensar en la producción social del conocimiento. La posibilidad de construir el Estado plurinacional e intercultural inconcluso con una universidad de esta índole prácticamente era nula. La sociedad élite se reproducía en la universidad élite.

Tenemos que tomar en cuenta un hecho ya histórico: que en el país se ha firmado un nuevo pacto de convivencia social con características que contrastan con la situación que veníamos viviendo. Este nuevo pacto social busca transitar de la sociedad del privilegio a una sociedad democrática de todos y todas; es decir, a la construcción de un proyecto de sociedad y de Estado para todos y todas, y no particular/local.

En este marco, si existe un nuevo proyecto social, la sociedad tiene que preguntarse, ¿qué universidad necesitamos para esa nueva sociedad ecuatoriana que deseamos construir? En efecto, si bien la reforma universitaria puede ser un objetivo loable en sí misma, no puede constituirse en el fin último. Desde ahora se ha vuelto urgente pensar en las transformaciones que hay que provocar en la educación superior universitaria para construir el tipo de sociedad que deseamos.

Si el nuevo país busca un proyecto unitario, plurinacional e intercultural, más democrático, más igualitariamente inclusivo, no racista ni discriminator, soberano, que dependa de sus propias fuerzas, no patriarcal, que recupere lo público para la sociedad, que respete la (bio)diversidad, entonces la universidad que tenemos debe atravesar por cambios profundos que catapulten dichas transformaciones. El objetivo ulterior no es transformar la universidad por sí misma, sino como un medio para transformar la sociedad.

Si bien lamentablemente la crítica que hizo evidente la necesidad de transformación de la universidad no ha nacido de su seno, su real cambio tendrá que venir autocriticamente de sus propias entrañas.

Vale señalar que este tránsito requiere de un sujeto social consciente que busque deliberadamente dicha transformación (¿un movimiento universitario?). Mientras se discute la Ley de Educación Superior en la sociedad ecuatoriana y se develan defensas corporativas de privilegios particulares, poco a poco se produce una mutación de las dirigencias estudiantiles en las universidades públicas ecuatorianas.<sup>21</sup>

En la crisis de movimientos sociales que vive el país y que antecede a este gobierno, podríamos tener la esperanza de que esté surgiendo un nuevo movimiento social que se constituya en aquel actor social consciente de la necesidad del cambio. Únicamente si opera una voluntad transformadora que va más allá de la defensa y/o promoción de los intereses particulares ligados a aquellos que se movilizan —algo que ha dejado de suceder en general con los movimientos sociales en el país—, y en la medida en que se busque articular la acción colectiva con otros movimientos sociales, interpelando crítica pero propositivamente al Estado, se podrá estar generando un genuino nuevo orden social en el Ecuador.

Tenemos que tener claro que no existirá emancipación social sin emancipación democrática del pensamiento social. Quizá resulte apresurado señalar, pero podríamos sostener que el reflejo y el principal portavoz público en la sociedad del conocimiento es la universidad. En este sentido, la construcción de un nuevo orden social emancipado implica la emancipación de la generadora de pensamiento social: la universidad.

Tal vez dentro de este marco podamos entender que ecuatorianizar la universidad implica construir instituciones de educación superior que canalicen la emancipación de la sociedad desde sus necesidades y potencialidades, y que viabilicen el proyecto inconcluso, plurinacional e intercultural, llamado Ecuador. De ahí la urgencia de transformar la universidad ecuatoriana.

Quito, 20 de agosto de 2010

---

21 El Frente Revolucionario Universitario de Izquierda Universitario (FRIU) ha perdido las elecciones en los últimos meses en Quito, Guayaquil y Cuenca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aronowitz, Stanley (2000). *The knowledge factory: Dismantling the corporate university and increasing true higher learning*. Boston: Bacon Press.
- Falconí, Fander (2010). «Ecuador: escenario de transición socio-ecológica». Documento presentado en el Congreso de Ciencias Sociales de FLACSO-México. Mimeo.
- Marx, Karl (1973 [1858]). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Vol. II. México: Siglo XXI.
- Ospina, Pablo (2010). «Significado de la radicalización. Análisis de coyuntura». Mimeo. Quito: CEP.
- Sevilla, Carlos (2010). *La fábrica del conocimiento. La universidad-empresa en la producción flexible*. Madrid: El viejo topo.
- Ramírez, René (2010). «Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano». En *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*. Quito: SENPLADES-IAEN-Ministerio Coordinador de la Política.

### **Direcciones en la red**

SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador: [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec).



# I

## JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA, 1996-2006 (DISPUTA TEÓRICO/PRÁCTICA Y POLÍTICA DE LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA)

René Ramírez

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

### RESUMEN

El artículo discute la política pública de gratuidad universitaria como uno de los vectores de transformación que se encuentran en juego en un vasto proceso de cambio social. Se explica cómo este proceso parte de una crítica al proyecto utilitario-liberal que orientó el modelo de educación superior de las últimas décadas. Esta orientación tuvo efectos negativos no solo en el plano institucional, sino más aún en el trasfondo ético que sustentaba la universidad en Ecuador como un bien privado para el consumo de «élites», privilegiadas no por su capacidad intelectual sino por sus ventajas socioeconómicas. Pero esta universidad de élite supone una contradicción para la democracia, de donde se desprende la necesidad de transformar la educación superior de acuerdo al nuevo pacto de convivencia, biosocialista (igualitario) y republicano, contenido en la Constitución de 2008. Como sustento de este cambio, se demuestra que la gratuidad permite radicalizar la democracia al garantizar el derecho social a la educación superior, mediante la ampliación distributiva del bien «universidad». Para terminar, se reflexiona sobre las posibilidades abiertas por la universidad gratuita para la transformación de nuestra sociedad hacia el Buen Vivir.

## 1. INTRODUCCIÓN

Luego de que la nueva Constitución del Ecuador fuera aprobada en el referendo popular de septiembre de 2008, la gratuidad de la educación superior fue el primer derecho en ser garantizado. Esta garantía resulta un claro indicio del cambio de perspectiva que articula el nuevo pacto social contenido en un texto constitucional que busca romper con el paradigma universitario privativo y excluyente que aún predomina en el país. Predominio que resulta un anacronismo absurdo en un mundo en que el desarrollo de las capacidades intelectuales se ha convertido en condición imprescindible para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En efecto, a nivel mundial se ha dado un cambio en el campo de la educación superior desde universidades de élite hacia universidades masivas, que en la actualidad se encuentran en transición hacia «fábricas de conocimiento» —transición que, a pesar de plantear serias tensiones para el sustento del desarrollo social, cuando menos ha supuesto aumentar y expandir la producción del conocimiento mediante la innovación en los procesos de aprendizaje—. No obstante, en Ecuador aún pervive la universidad de élite; pero de ninguna manera se trata de una «élite intelectual», como la que caracterizó a la universidad tradicional de fines del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Por el contrario, se trata de una «élite» que nunca ha producido conocimiento propio, sino que se ha limitado a replicar el conocimiento foráneo que, en su gran mayoría, no resulta pertinente para la realidad nacional. De manera que 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. No hay mayor evidencia de esta injusticia que la recogida en la Constitución de 1998, la cual prescribe las «contribuciones de los estudiantes» en las universidades públicas (ver transitoria 13<sup>a</sup>).

Por eso, garantizar la gratuidad de la educación superior como un derecho exigible supone una verdadera revolución social. Para demostrar esto, en el presente artículo se revisa cómo la gratuidad subvierte las premisas del modelo utilitario-liberal que sostiene que la universidad es prerrogativa de pocos, por los principios del Buen Vivir, que amplían la distribución del bien «universidad» hacia toda la ciudadanía. En la siguiente sección se discute este modelo utilitario-liberal a través de la exposición de la teoría de la justicia de John Rawls. Luego, se dilucida cómo nos encontramos en un cambio de época en el campo universitario, al buscar salir del proyecto utilitario-liberal antes descrito (que se critica en las secciones 3 a 5), para construir un nuevo proyecto de inclusión nacional radicalmente democrático (que se explica en las secciones 6 y 7).

## 2. ENTRE LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD

Quizá uno de los libros más influyentes en la filosofía y teoría política, e incluso en las ciencias sociales en general, es el escrito por John Rawls: *Justicia como equidad* (1999). Esta publicación tuvo un impacto importante no solo en diversas disciplinas, sino también en la generación de nuevas preguntas y temas de investigación, y, por ende, en la construcción de realidades. En este apartado se sugiere que dicho libro tuvo consecuencias directas en la manera de concebir la hechura de la política pública dominante en las últimas décadas. En esta sección se busca evidenciar el debate filosófico que ha suscitado el libro, para problematizar no solo aquellos aspectos que han sido olvidados de la propuesta de Rawls en el momento de diseñar e implementar las políticas públicas en la región, sino los problemas que puede traer dicha teoría, por sí misma, al ser importada acríticamente como fundamento de la política de asignación de bienes o servicios, sin tomar en cuenta el debate vigente dentro de la filosofía política referida a la justicia distributiva. Por esta razón, resulta interesante reconstruir parte de estos planteamientos, a fin de mostrar en qué medida fueron recuperados en el campo de la política pública y cómo sirvieron de sustento normativo para un tipo de implementación particular. La reconstrucción aquí propuesta se basa principalmente en las críticas realizadas por Amartya Sen (1992) y John Roemer (1998) a la teoría de la justicia de Rawls, y subraya la importancia de visualizar en el análisis la «unidad de observación-intervención» en el momento de evaluar, en la praxis, la pauta distributiva en la elaboración de las políticas públicas concretas. El campo de análisis propuesto será la educación superior universitaria.

### 2.1. Pauta distributiva y base de información

En su texto *Justicia local* (1992), Jon Elster trabaja la problemática de la justicia distributiva en el campo micro y se pregunta: ¿A quién corresponde recibir un trasplante de riñón? ¿Quién es admitido en las universidades más selectas? ¿A quién se elige para ser despedido? ¿A quién se obliga a hacer el servicio militar? ¿A quién se le permite adoptar niños? ¿A quién se le permite inmigrar? Cada respuesta a estas preguntas presenta un significado «local» diferente: «los principios y las prácticas de distribución pueden diferir de un país a otro, como también de un escenario a otro. Así por ejemplo, la necesidad es central para la asignación de órganos para trasplante, o la antigüedad en la elección para el personal a ser despedido» (Elster, 1992: 14). Las respuestas dependerán de la base de información usada y de la pauta distributiva seleccionada.

Los aspectos principales de la teoría de la justicia de Rawls son bien conocidos y parten de la «situación original», un estado hipotético de igualdad primordial en el que

las personas eligen entre principios alternativos que podrían regir el convivir básico de una sociedad. La concepción de «justicia como equidad» de Rawls se sustenta en dos principios:

Primero, cada persona que participa en una práctica, o que se ve afectada por ella, tiene un igual derecho a la más amplia libertad compatible con una similar libertad para todos; y, segundo, las desigualdades son arbitrarias a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos (Rawls, 1999: 79).

Bajo dicha concepción, una institución es justa cuando permite que la vida de las personas no dependa de los azares de la naturaleza; es decir, de las circunstancias que a cada uno le ha tocado vivir. Para el logro del punto anterior, las instituciones deben dirigirse a «igualar» a los individuos en sus circunstancias, lo cual se traduce —de acuerdo a la teoría de Rawls— en igualar a cada uno con un manojito igual de bienes primarios.<sup>1</sup> El segundo principio se centra, especialmente, en producir el mayor beneficio a los menos favorecidos, estimando la ventaja sobre la posesión de bienes primarios. En este punto, la justicia tiene que ver principalmente con la «equidad».<sup>2</sup> Al primer principio, entonces, se le agrega la posibilidad de que la desigualdad se convierta en un punto que puede ser negociado.

Paralelamente, sabemos que cuando se habla de políticas públicas el tema que cobra más importancia es el de las pautas de distribución de la sociedad. Si nos enmarcamos dentro de las teorías de la justicia, entenderemos por «pauta», siguiendo a Robert Nozick, la forma en que se llena el espacio en blanco de la frase «a cada cual según su...» (Nozick, 1988: 162). Cada manera de llenar dicho espacio se caracteriza en gran medida por la información en la que se basa. La selección de la «base de información» plantea cuestiones de índole práctica en donde se traducen principios que servirán como cursos de acción de las políticas públicas/sociales. En este sentido, se podría afirmar que la propuesta de Rawls es una de las múltiples posibles propuestas de organizar la sociedad de una manera justa. Específicamente, Rawls plantea utilizar como base de información o variable focal a los «bienes primarios» y como pauta distributiva la «equidad», sustentada en los principios mencionados.

---

1 De acuerdo a Rawls, los bienes primarios son cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales, y las reivindicaciones de esos bienes son tenidas por reivindicaciones apropiadas (Rawls, 1999). Son cosas que todos los hombres racionales se supone que quieren, e incluyen «renta y riqueza», «las libertades básicas», «libertad de circulación y de elección de ocupación», «los poderes y prerrogativas de los puestos y posiciones de responsabilidad» y «las bases sociales del respeto por uno mismo». En este sentido, como bien señala Sen, los bienes primarios son «medios o recursos versátiles, útiles para la aplicación de las distintas ideas de lo bueno que los individuos pueden tener» (Sen 1992: 97).

2 El principio de la diferencia, vale señalar, no tiene que ver únicamente con consideraciones distributivas sino con la eficacia, de forma que cualquier cambio que consiga beneficiar a todos, incluyendo el peor de los grupos, se considera una mejora (Sen, 1992: 38). No obstante, en este capítulo no se tomará en cuenta el problema de la eficacia.

Empero, dependiendo de los marcos éticos y teóricos que usemos, la base de información y la pauta distributiva pueden cambiar radicalmente, y con ello la forma de evaluar e intervenir en la sociedad. Así por ejemplo, un seguidor de Sen utilizará como variable focal las capacidades; un liberal, la libertad negativa; un utilitario, la utilidad (felicidad/consumo); un aristotélico, el florecimiento; un libertario, los derechos de propiedad, etc. A su vez, la forma de combinación de las características personales a ser distribuidas también difiere de acuerdo a cada teoría. Por ejemplo, para un utilitario la pauta distributiva será maximizar la suma agregada de las preferencias/utilidades; para un rawlsiano la equidad o el maximin; para un igualitario, la igualdad; para un libertario, la eficiencia de mercado, etc. (para profundizar en este asunto, ver Sen, 1992: 90).

En este sentido, la justicia distributiva procedería de la combinación de al menos estos dos espacios: el de la «base de información» y el de la «forma de distribución» de las características elegidas.<sup>3</sup>

Vale advertir adicionalmente que, como bien afirma Sen en su libro *Nuevo examen de la desigualdad* (1992), cada teoría de la justicia incluye explícita o implícitamente la elección de un requerimiento determinado de igualdad, que a su vez influye en la elección de la variable focal para valorar la desigualdad (Sen, 1992: 91).<sup>4</sup> Para esto, es necesario tomar en cuenta la diversidad humana. La diversidad de los humanos no solo está dada por las «características externas» (como el medio ambiente natural y social, o el patrimonio heredado), sino por las «características personales» (edad, sexo, metabolismo, entre otras). Dicha situación es importante dado que si, como nos recuerda el Premio Nobel hindú, tomamos en cuenta la diversidad humana, la igualación de los bienes primarios puede tener diferentes resultados debido a la diferente capacidad de los individuos —la cual está determinada muchas veces por la diversidad de los mismos— de «convertir» dichos medios en libertades: «dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas» (Sen, 1992: 97).

Como se podrá observar en la siguiente sección, en la hechura de la política pública se ha incorporado principalmente como base de información los bienes primarios y

---

3 Hay que aclarar que en este análisis no se incluye la forma de elección social, lo cual debería ser parte de la discusión en el momento de definir las pautas distributivas de la sociedad. No es lo mismo buscar la unanimidad en la elección que la mayoría. De la misma manera, no es lo mismo una agregación en el marco de una democracia representativa que en una dictadura o en una democracia radical. Para simplificar el análisis no se tomará en cuenta este espacio de discusión, aunque será retomado al finalizar este artículo. Asimismo, como se sugerirá más adelante, también es necesario visualizar la unidad de análisis-observación del problema.

4 Siguiendo a Sen, incluso las teorías que más critican a la igualdad terminan siendo igualitarias en algún otro sentido, incluida por ejemplo, la teoría de Nozick (1992: 33).

como pauta distributiva el principio lexicográfico del maximin rawlsiano (equidad) y la eficiencia de mercado de la perspectiva libertaria.<sup>5</sup>

Las políticas públicas tienen indiscutiblemente un trasfondo de escasez. Dicha escasez puede adquirir tintes trágicos en el caso de la pobreza, dado que aplicar un criterio u otro significa dejar fuera de los beneficios de esa política a ciertas personas o privarlas de bienes y servicios que les son indispensables para llevar una vida digna (Dieterlen, 2003: 15).

En este marco cabría preguntarse, ¿cuál es la base de información y la pauta distributiva con que deberíamos llenar el espacio en blanco sugerido por Nozick en el campo de la educación superior? En lo que resta del artículo evidenciaremos cuál ha sido en las últimas décadas la variable focal y la forma de distribución en el campo de la educación superior universitaria. De la misma forma, dejaremos traslucir cuál ha sido la defensa moral y ética esgrimida para defender tal variable focal y forma de distribución; y cuáles han sido sus impactos concretos en la sociedad ecuatoriana.

### 3. LA DEFENSA DEL PROYECTO UTILITARIO-LIBERAL EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

En el debate que estamos planteando quizá la pregunta que debemos contestar es: ¿quién es admitido en la universidad? De acuerdo a lo indicado en la anterior sección, lo que se busca señalar es que lo que está en disputa son los criterios sociales de justicia que han imperado en el Ecuador casi en las últimas tres décadas. Tal como sostuve en el seminario «Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y *sumak kawsay*», Ecuador vive la salida de un pacto social «utilitario-liberal» y el ingreso a un pacto «biosocialista (igualitario) republicano» o «socialismo del *sumak kawsay*» (Ramírez, 2010). El campo de la educación superior, y de la universidad en particular, no ha quedado fuera de esta disputa. Fundamentalmente, uno de los debates que ha podido evidenciar tal disputa es el que se ha dado sobre la gratuidad/arancelamiento de la universidad pública ecuatoriana.

---

5 Más adelante se analizará cómo, al momento de evaluar y aplicar la política pública, se hizo caso omiso al principio rawlsiano de igualdad de derechos amplios para todos.

Defendida por un sector de las élites académicas, la posición dominante se basó en argumentos teóricos y filosóficos de corte «utilitario-liberal» para justificar un rechazo frontal a la gratuidad. Así, el pacto social establecido en la Constitución de 1998 y su subsidiaria Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000 respondieron a la defensa irrestricta de un modelo cuya base de información fue el «ingreso o el consumo», su unidad de análisis resultó el «individuo robinsoniano atómico» y la pauta distributiva se fijó como una «defensa del mercado que no produzca “inequidad”» y que tenga por objetivo la «maximización de la suma de las utilidades (ingresos/consumo) personales». <sup>6</sup> El bien «universidad» fue visto por tanto como un bien privado, razón por la cual el óptimo social se produciría cuando el juego de oferta y demanda en el mercado llegase a su máxima plenitud. Desde este esquema de sentidos, la defensa de la no gratuidad responde a cierto marco teórico que adquiere tintes de carácter moral, y que a su vez se convierte en el justificativo para intervenir de cierta forma y no de otra. La intervención pública (praxis) es definida por el marco teórico/moral escogido.

Descomponiendo aún más este análisis, se puede identificar que la variable focal de la filosofía estrictamente «utilitaria» resulta la felicidad-utilidad. Dicha utilidad se operativiza a través de la revelación de las preferencias al momento de «elegir libremente» entre múltiples canastas de bienes. La ampliación de la libertad está ligada a la maximización de la producción (por el lado de la oferta) y/o del ingreso/consumo de cada individuo (por el lado de la demanda). Así, mientras más productos haya en la sociedad o más ingresos tiene cada consumidor, más posibilidades tiene de elegir y, por lo tanto, de ser libre.

Por otra parte, es necesario recordar que desde el componente «liberal» de este esquema, la variable focal resultan los bienes primarios, la pauta distributiva es la equidad y, en la mayoría de casos, la unidad de análisis sigue siendo el individuo. <sup>7</sup>

De esta manera, en el campo de la educación superior ambos argumentos (utilitario y liberal) se articularon para sustentar un cierto tipo de mirada e intervención respecto a la problemática de la gratuidad/arancelamiento. Así, la pauta distributiva del acceso y tránsito por la universidad estuvo dada por la creación de un mercado equitativo universitario, en donde ciertos «clientes» eligen de entre múltiples productos (carreras y universidades) qué es lo que desean consumir y cómo quieren hacerlo. Dentro de estos productos deben existir paquetes que permitan el acceso a los que tienen menos recursos económicos a través de un arancelamiento diferenciado en las universidades

6 Como se verá más adelante, la pauta distributiva descrita tiene correlación con la pauta distributiva basada en la moral de la equidad que se aplicó, en términos generales, a toda la sociedad en las últimas tres décadas en la política social.

7 Si bien en la teoría de la justicia de Rawls la educación básica es un bien primario, en el debate público se suele descartar la educación superior de esta categoría.

públicas. En las universidades privadas habrá marginalmente becas, créditos o ayudas económicas.<sup>8</sup> En esta perspectiva está implícita una lógica equitativa ligada a los principios rawlsianos de igualación hacia los más desposeídos que, como veremos más adelante, constituirá el cierre *de facto* de un círculo que intenta persuadir moralmente de que la focalización a los más pobres es el mejor camino para una «distribución justa», así como evitar que obtengan recursos y beneficios los que más tienen.<sup>9</sup>

En esta apuesta, la perspectiva sigue enfocada sobre el individuo solitario racional en tanto unidad de análisis-observación. Los beneficios de la educación superior son elecciones que hace cada individuo al analizar los «costos de oportunidad» que tiene el estudiar o el entrar a trabajar luego de haber terminado el bachillerato. Cada individuo —dado que es «racional»— evalúa —en valor actual neto— el ingreso que recibirá a lo largo de su vida si se gradúa en la universidad frente a los gastos en que incurrirá, incluyendo el costo de no trabajar mientras estudia. Por estas razones, la educación universitaria ha sido asociada, más allá de lo establecido en los marcos legales, con un bien privado, puesto que el que lo capitaliza es el individuo. En la práctica este horizonte de sentidos se tradujo en un proceso de privatización sin precedentes del campo universitario.

## 4. LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIO

Cuando hablamos de privatización del sistema de educación superior debemos distinguir entre cinco campos: privatización de la oferta universitaria; privatización de las carreras ofertadas; privatización del acceso a la universidad; privatización del tránsito universitario; y privatización redistributiva.

### 4.1. *Privatización de la oferta universitaria*

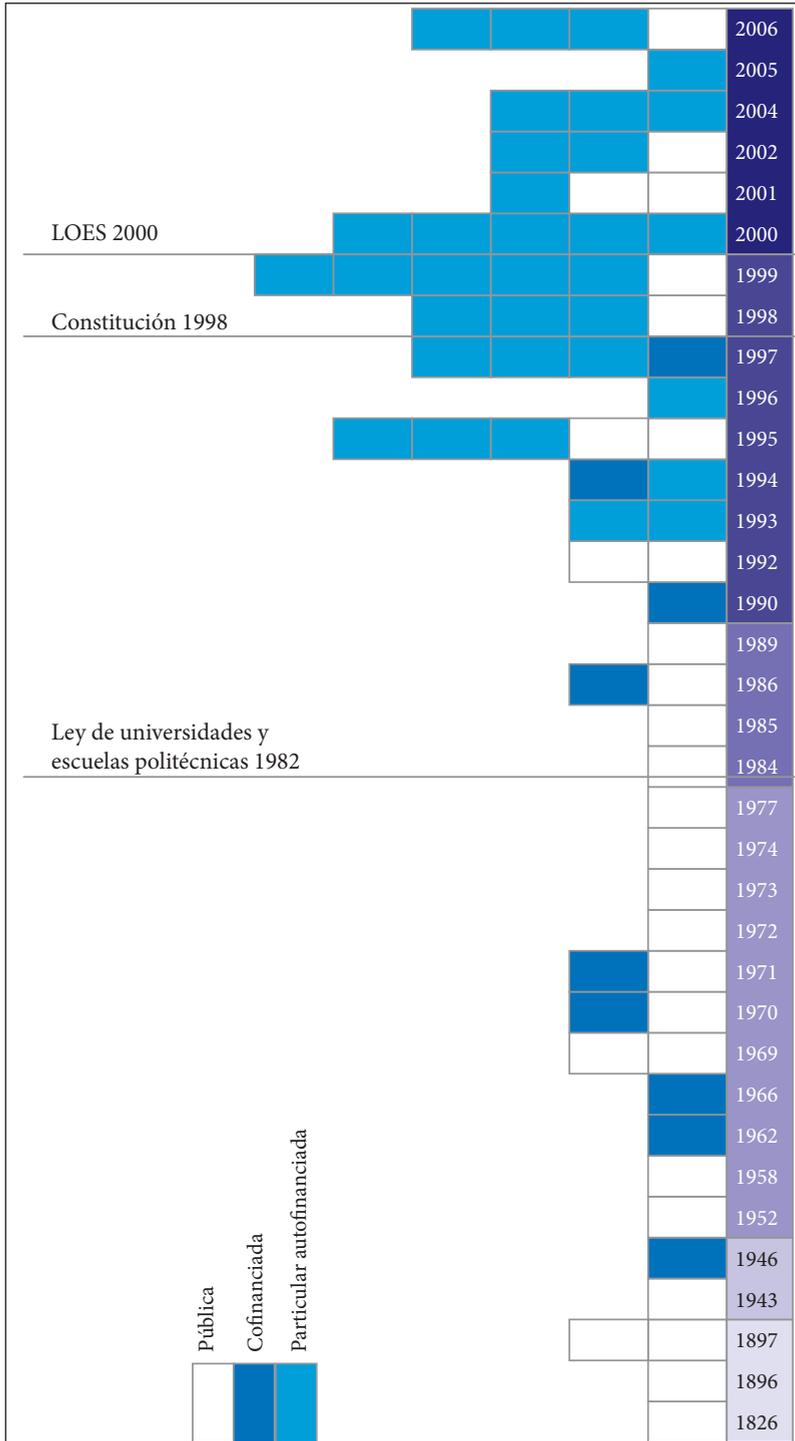
Parte de la lógica utilitaria-liberal es tener un mercado universitario. Para ello se vuelve indispensable que incremente la posibilidad de elección aumentando la canasta de oferta universitaria. De esta forma, cada consumidor puede elegir libremente entre más opciones. Como se puede apreciar en el gráfico 1, desde el noventa se han creado 46 universidades, de las cuales 36 son privadas.<sup>10</sup>

8 De hecho, de acuerdo al diagnóstico elaborado por el CONEA, las universidades particulares otorgan menos del 4% en becas a sus estudiantes a pesar de que la ley vigente señala que deberían entregar un 10% del total de la matrícula.

9 Adicionalmente, se justificó discursivamente que el ingreso a la universidad tiene que estar basado exclusivamente en el mérito, sin reconocer los graves problemas de desigualdad que existen en los niveles inferiores.

10 Incluidas tres universidades privadas que reciben financiamiento estatal.

Gráfico 1. Creación de universidades y escuelas politécnicas, 1826-2006



Fuente y elaboración: Minteguaga, 2008.

Este crecimiento se vuelve exponencial a partir de la ley elaborada en el año 2000. Se puede corroborar que de las veinte universidades creadas entre 2000 y 2006, dieciséis fueron particulares autofinanciadas, mientras que solo cuatro fueron 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.

#### 4.2. *Privatización de las carreras ofertadas*

El proceso de transformación de la universidad no tiene que ser separado del proceso de acumulación que vivió el Ecuador y el resto de la región. Es decir, la historia cuenta en dichas reformas. Como es conocido, la estrategia a la que se apostó fue la liberalización de la economía. Este marco se sustentaba en el supuesto de que se debe dar una especialización de las economías de acuerdo a sus ventajas comparativas. Ecuador, obviamente, no estaba entre los países que tenía que especializarse en temas relacionados con manufactura y mentefactura. Tenía que especializarse en la producción de bienes primarios, para lo cual, en estricto rigor, no se necesitan altos niveles de formación. En este sentido, no es casualidad que aquellas carreras que implicaban dar un alto valor agregado no hayan sido ofertadas por la universidad ecuatoriana.<sup>11</sup>

A tal situación es necesario sumar la lógica privada de rentabilidad que se buscó en las instituciones universitarias. 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). A esto hay que sumar que casi la mitad de los títulos de maestría son en administración de empresas (45%).

Aun bajo los propios términos de la estrategia de ventajas comparativas, vale señalar que la lógica privada de buscar utilidad prevaleció frente a construir una universidad ligada a la especialización agrícola. La baja productividad del sector agrícola se explica, entre otros motivos, por la no pertinencia del sistema universitario a las necesidades del país. Apenas el 3% de los títulos tienen relación con la agricultura o el sector pecuario (ver anexo).

---

11 De acuerdo a las versiones ortodoxas, la liberalización provocaría un ajuste estructural productivo hacia industrias intensivas en uso de mano de obra por lo cual esta aumentaría, y crecería la participación laboral en el ingreso dado que el factor abundante es la mano de obra no calificada, lo cual -a su vez- haría que se reduzca la desigualdad. Como es conocido sucedió todo lo contrario, dado que la liberalización llevó a una mayor segmentación del mercado laboral, en donde las únicas personas que se beneficiaron fueron aquellas con altos niveles de capacitación. Crecieron las brechas entre aquellas personas con altos niveles de calificación frente a aquellas con bajos niveles, quienes pasaron al desempleo o al sector informal, en donde se pagaban menores niveles salariales (Vos, 2000).

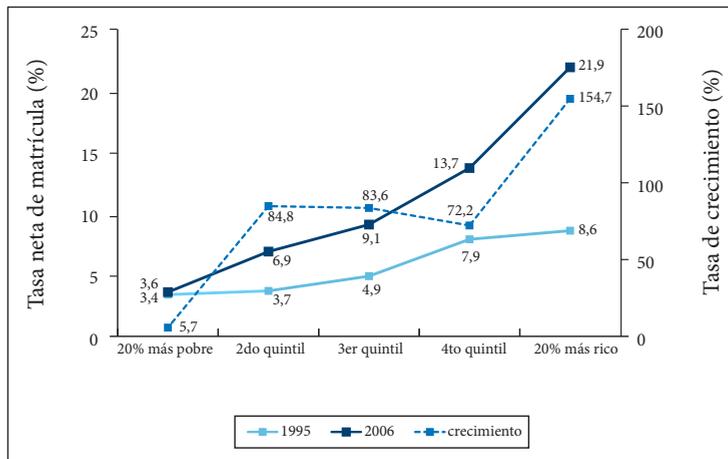
### 4.3. Privatización del acceso a la universidad

La habilitación del arancelamiento en la educación superior pública en 1998 produjo importantes barreras económicas en el acceso estudiantil. Así por ejemplo, de acuerdo a las cédulas presupuestarias, en 2007 existían universidades o escuelas politécnicas públicas que llegaron a cobrar por alumno un promedio de USD 746 anuales por concepto de matrículas «diferenciadas», tasas y servicios.

Como consecuencia de lo anterior, surgieron restricciones para el acceso de la población más pobre a la educación superior. Mientras que en el año 1995 la matrícula del 20% más rico de la población era 2,5 veces la del 20% más pobre, trece años después esta relación era de 6.

Entre 1995 y 2006, la tasa de matrícula en el quintil más pobre de la población prácticamente no aumentó, mientras este mismo indicador para el quintil más rico incrementó un 154,7%. Pero aún más preocupante resulta que, en 2006, sólo el 3,4% del quintil más pobre tenía matrícula universitaria pública, frente al 21,9% del quintil más rico (ver gráfico 2).

**Gráfico 2. Tasa neta de matrícula pública en el sistema de educación superior del Ecuador según quintiles de consumo**



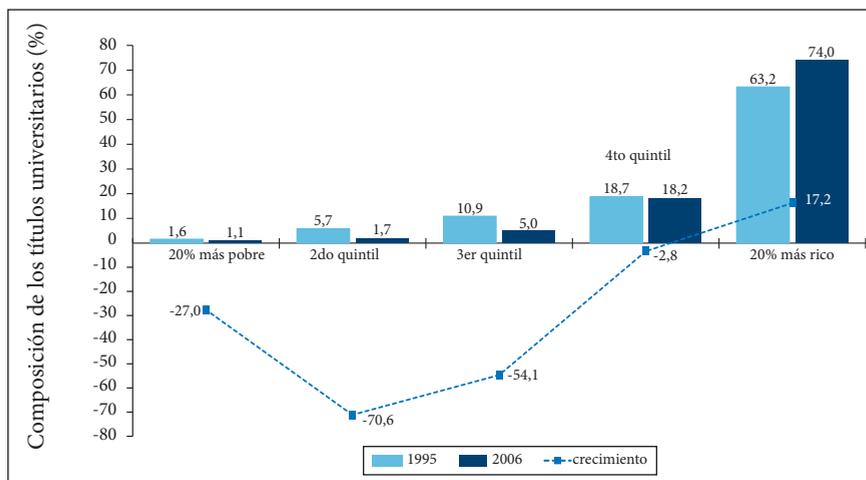
Fuente: INEC, 2006.

Elaboración: René Ramírez.

#### 4.4. Privatización del tránsito universitario

En el período analizado, no solo ha existido desigualdad en el acceso sino también en el tránsito hasta finalizar la carrera. En 1995, de cada 100 personas que obtenían título universitario, 63 pertenecían al 20% más rico. Este porcentaje aumentó 17% en los últimos 11 años. Hoy en día, del total de personas con título, las dos terceras partes pertenecen al quintil más rico. Vale la pena aclarar que en el restante 80% de la población hubo un decrecimiento de las personas que obtuvieron el título universitario.

Gráfico 3. Composición de títulos universitarios según quintiles de consumo



Fuente: INEC, 2006.

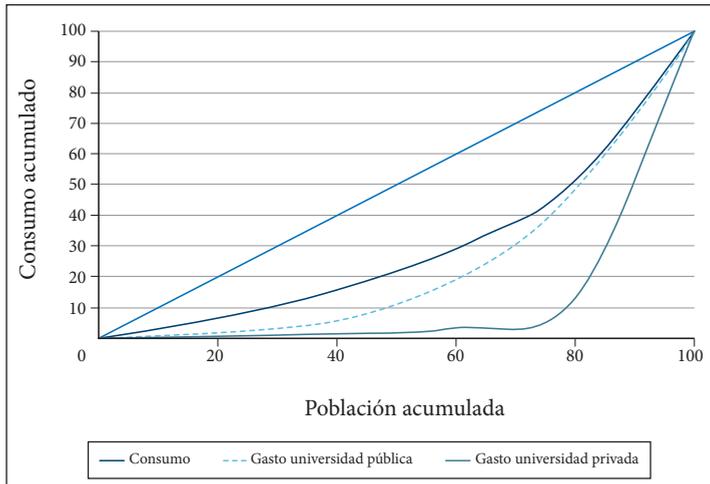
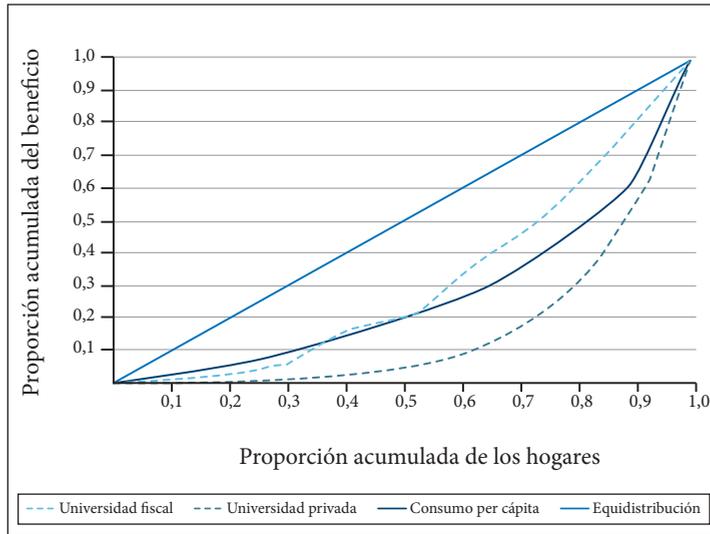
Elaboración: René Ramírez.

#### 4.5. Privatización redistributiva

Bajo los mismos baremos que se suele usar en la matriz utilitaria-liberal podríamos señalar que ha existido una suerte de transferencia social regresiva en este período de privatización y mercantilización del campo de la educación superior.

Antes de la implementación de la Ley de Educación Superior del año 2000, la transferencia social del Estado al campo de las universidades era progresiva, es decir, ayudaba a redistribuir la riqueza medida por el consumo. En 2006, como se puede observar en el gráfico 4 en la primera curva, el gasto público universitario se torna regresivo. Además, al comparar las curvas de las universidades privadas podemos señalar que la de 2006 se vuelve mucho más concentrada que la de 1999.

Gráfico 4. Curva de Lorenz<sup>12</sup> : 1999 (arriba) – 2006 (abajo)



**Fuente:** INEC, 1999, 2006.

**Elaboración:** Vos y otros, 2003 (arriba), y René Ramírez (abajo).

12 La curva de Lorenz es un gráfico frecuentemente utilizado para representar la distribución relativa de una variable en un dominio determinado (consumo, ingreso). Permite ver el nivel de concentración o desigualdad de la variable analizada. La curva se grafica considerando en el eje horizontal el porcentaje acumulado de personas u hogares del dominio en cuestión y en el eje vertical el porcentaje acumulado del ingreso. Cada punto de la curva se lee como porcentaje acumulado de los hogares o las personas. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (100,100). Si el ingreso estuviera distribuido de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados que pasa por el origen (por ejemplo, el 15% de los hogares o de la población percibe el 15% del ingreso). Si existiera desigualdad perfecta, o sea, si un hogar o persona poseyera todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto (100,0) donde saltaría al punto (100,100).

En otras palabras, cada vez más personas ricas tienen más acceso a las universidades particulares. La mercantilización de la universidad, la privatización de la oferta, del acceso y del tránsito ha llevado a una concentración redistributiva en pocas manos en el campo de educación superior universitaria.

## 5. DEFENSA EMPÍRICA Y MORAL EN FAVOR DEL ARANCEL EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL DISCURSO UTILITARIO-LIBERAL

En la actualidad, la principal barrera de acceso a la universidad no es el costo de matrícula, sino la posibilidad de ingresar a la secundaria y de obtener un título de bachiller. En estas condiciones la compensación que van a recibir las universidades por la eliminación de la matrícula va a beneficiar a los más ricos. Si a esto se suma que el mercado laboral reconoce con una prima salarial de alrededor del 90% a quienes invierten en educación superior en comparación con quienes tienen solo educación secundaria, se genera un círculo vicioso que acentúa la inequidad. Esto es, los ricos se benefician mayoritariamente de la gratuidad de la universidad y luego, además, en el mercado laboral mejoran sus ingresos sustancialmente (Ponce y Onofa, 2008: 9).<sup>13</sup>

La cita anterior recoge quizá el argumento más usual que se puede encontrar en los debates que sobre esta temática se han dado a lo largo de la región, y que se ampara no solo en una teoría de la justicia de corte utilitario-liberal, sino en una moral de la misma índole en contra de la gratuidad de la educación superior.<sup>14</sup>

Veamos cómo se cierra el círculo retomando la sección 2 del presente artículo. Como mencionamos, la pauta distributiva para la sociedad del utilitarismo-liberal se sustenta en el mercado, y en la equidad en la política social a través del asistencialismo focalizado. Este discurso defiende que el mercado asigna eficientemente los recursos y luego, para que no haya desperdicios de recursos, se realiza una política focalizada a los más pobres de los pobres.

---

13 Los autores son, respectivamente, Subdirector Académico e Investigadora de la FLACSO Ecuador. Respecto al artículo en cuestión, valga señalar que si bien los autores realizan al principio del artículo una justificación de que «el acceso universal y gratuito al sistema educativo en todos sus niveles es necesario como principio básico», a lo largo del mismo tratan de demostrar por qué la gratuidad en la universidad es una política ineficiente, dado que el costo de la educación superior no es una barrera para acceder, y además es inequitativa dado que llega a los más ricos.

14 Ver, por ejemplo, Winkler (1990).

Desde una perspectiva individual, la igualdad en el bien primario, como ha señalado Amartya Sen, no necesariamente conlleva a una igualdad en capacidades, dado que cada individuo goza de diferentes atributos para convertir o transformar dicho bien en capacidades. Asimismo, siguiendo a Roemer (1990) podemos señalar que la igualdad de oportunidades, vista a través de los medios (bienes primarios), se olvidó de tomar en cuenta el uso de esos medios.

Desde una mirada social, la equidad no produce igualdad (Ramírez, 2008; Ramírez y Minteguiaga, 2007). A través de políticas, por ejemplo, de estímulo a la demanda, la pregunta «equidad, ¿de qué?» es respondida a través de la igualación del «bien primario seleccionado»; en nuestro caso, el bien primario «educación». Es decir, aquí lo que importa es igualar en torno al acceso a un bien o servicio considerado prioritario o básico. Empero, no hay ningún tipo de referencia a resolver el problema de la relación desigual (brechas) entre el alumno/a rico (blanco) y el niño/a pobre (indígena).<sup>15</sup>

El argumento moral utilizado para el sector de la educación básica es aplicado a la inversa en el sector universitario. Dado que se demuestra que a la universidad asisten los más ricos y puesto que la pauta distributiva se focaliza en los más pobres, entonces se argumenta que cualquier inversión pública que se haga en el campo de la educación superior beneficiará a los individuos ricos; lo cual, claro está, es injusto. A esto hay que sumar en el discurso que los retornos educativos son mayores cuanto más alto se llega en la pirámide educativa, lo que producirá mayores niveles de desigualdad, como se pudo leer en la cita mencionada. Por lo tanto, es necesario poner aranceles en la universidad pública, o mejor aún, privatizarla para que los individuos —los únicos que se apropian del beneficio— tengan una diversificación de «canasta de productos» (universidades/carreras) de las cuales puedan «elegir» —comprar, dado que tienen poder adquisitivo— de acuerdo a sus gustos. La competencia entre consumidores (alumnos/as) y ofertantes (programas universitarios o universidades) producirá una asignación eficiente y no «inequitativa», como señala la moral utilitaria-liberal.

---

15 Por ejemplo, supongamos que un niño/a rico se encuentra en kínder (luego de haber pasado por maternal y prekínder), y otro/a todavía no entra al sistema educativo formal, a pesar de tener la misma edad (4 años). La política distributiva buscaría una igualación que lleva a que el niño/a pobre —una vez aplicada la política equitativa— alcance, por ejemplo, la «primaria completa». Dicha situación es mejor respecto de aquella en que se encontraba antes; pero tal política no modificó la brecha existente con el alumno/a rico justamente porque el tiempo implicado en la implementación de las políticas a favor de la equidad también corrió para el que ya estaba en una posición mejor de antemano. El alumno/a rico también aumentó sus años de escolaridad en el transcurso del tiempo mencionado. De esta manera, la política «equitativa», si bien modificó la posición inicial del estudiante pobre, mantiene la distancia que lo separa del estudiante rico en el tiempo inicial. Se podrá señalar que en el ejemplo existe un problema, dado que parte del supuesto de que el niño/a pobre entra a mayor edad al sistema educativo formal. No obstante, dos niños/as que parten de la misma edad pero que estudian en escuelas con diferencias de calidad, *ceteris paribus*, también verán aumentar su distancia (brecha) cualitativa a lo largo del tiempo por la curva de aprendizaje. Si quisiéramos complejizar un poco más, podríamos sumar el nivel nutritivo de ambos niños/as (rico y pobre), el tema del trabajo infantil o la eficiencia interna en cada uno de los dos circuitos educativos diferenciados. El abismo crece con el paso del tiempo, incluso si se tiene una moral social que busque favorecer a través de políticas equitativas a los más pobres de los pobres. Como se verá más adelante, la recuperación de lo público favorecerá otro tipo de políticas diametralmente diferentes a las propuestas hechas bajo la moral utilitaria/liberal.

El círculo se cierra. Focalización hacia los más pobres del bien educación básica —lo cual impide derroche de recursos—, y no inversión pública en la educación superior para no «malgastar» dinero en los más ricos y producir una sociedad más inequitativa. Una vez más, en este discurso la unidad de análisis es el «individuo» y la base de información el «ingreso». En este marco, el bien «universidad» es visto como un bien privado, dado que su apropiación es privada e individual.

La demostración empírica que veremos en la siguiente sección, adicionalmente a la argumentación moral, llevará a concluir que la gratuidad en la educación superior no es importante e incluso es socialmente injusta.

### *5.1. Evidencia empírica*

El asumir que cada individuo tiene capacidad de elección y que racionalmente hará el ejercicio de analizar «ingreso en el largo plazo» vs. «gasto en el corto plazo» implica creer que no existen otras variables que puedan ser decisivas al momento de tomar la elección de estudiar o no en la universidad. ¿Es el arancelamiento una barrera de entrada a la universidad? En caso de demostrarse que no lo es, la conclusión sería no ambigua: no se necesita gratuidad.

En efecto, si los que se matriculan en la universidad son los más ricos, y dado que es una decisión autónoma de cada individuo —luego de hacer su análisis racional/económico— matricularse o no en la universidad, demostrar que el arancelamiento no es una barrera económica para entrar a la universidad sería el argumento perfecto para sostener que la gratuidad en la educación superior no es necesaria:

En la actualidad, dada la estructura de la matrícula secundaria (los pobres no se gradúan de bachilleres), el costo de la matrícula universitaria no representa una barrera de acceso a la educación superior. El coeficiente de interés es la variable costo [arancel]. Este coeficiente nos permite ver si el costo, en las actuales condiciones, es una barrera de acceso a la universidad [...]. Como se puede ver el coeficiente es cero (no significativo), lo que quiere decir que no es una barrera de acceso (Ponce y Onofa, 2008: 7).

Para llegar a tal conclusión, los autores señalados realizaron modelos econométricos probabilísticos en los cuales la variable dependiente era la matrícula en la universidad<sup>16</sup>, y las explicativas el costo de la matrícula, la edad, el sexo, la etnia, el área, la

---

16 Variable dicotómica que toma el valor de 1 si ingresa a la universidad, 0 si no ingresa a la universidad.

región geográfica y un índice de activos del hogar. De tal análisis, los autores llegan a la conclusión, como se señaló, que el coeficiente es cero y no significativo, razón por la cual sería una mala idea aplicar la gratuidad en la universidad.

No obstante, tal regresión carece, a nuestro modo de analizar, de dos errores metodológicos. En primer lugar, si bien utiliza como variable explicativa en el modelo un índice que da cuenta de los activos del hogar como indicador de la riqueza, no estratifica a la población según el ingreso que tiene.<sup>17</sup> Si la evidencia empírica muestra que generalmente los que asisten a la universidad son los quintiles de ingreso o consumo más ricos, es de esperarse que el costo de la matrícula no sea un impedimento para entrar a la universidad. Pero si se segmentara a la población e hiciésemos regresiones por quintiles de ingreso el resultado podría ser diferente. En efecto, el modelo econométrico fue replicado y, para rechazar o no la hipótesis, se incluyeron variables mudas para cada uno de los quintiles. Este ejercicio econométrico demostró que el costo de matrícula sí representa una barrera para el ingreso a la universidad y que la barrera de ingreso es más alta mientras más pobre es el/la estudiante.<sup>18</sup>

En efecto, el coeficiente del costo de la matrícula es negativo, significativo al 95%, lo cual nos indica que el costo de matrícula sí representa una barrera para el ingreso a la universidad al considerar variables mudas para cada uno de los quintiles; además los coeficientes de las variables dicotómicas asociadas a los quintiles son significativos, negativos y decrecientes (en valor absoluto), lo que se interpreta como que la barrera de ingreso es más alta mientras más pobre es el/la estudiante (ver anexo, tabla 1).

No obstante, esta regresión adolece también del error metodológico más grave. No toma en cuenta que existe problema de endogeneidad en el modelo. Una crítica a este modelo es que los no matriculados no tienen un costo de matrícula y podría haber problemas de endogeneidad al tomar como costo el promedio.<sup>19</sup>

El problema de endogeneidad se da porque no conocemos el costo de los que no se matricularon. Por lo tanto, se ha aplicado el modelo de selección de Heckman para predecir el costo que pagarían por la matrícula aquellos que no estudian. Al reemplazar el costo estimado en el modelo probit se elimina o reduce el sesgo de estimación.<sup>20</sup>

---

17 Usualmente, los bienes materiales no se hacen líquidos fácilmente.

18 Todos los modelos se construyeron con los datos de la ECV de 2006 (INEC, 2006), que es la misma base de información utilizada por Ponce y Onofa (2008).

19 Se tomó el costo promedio provincial en la regresión mencionada.

20 La metodología realizada es explicada en el recuadro 1, de una manera sencilla no matemática. La corrida de los modelos que corrigen el sesgo de la endogeneidad fue realizada por el matemático Rafael Burbano.

#### *Desarrollo del modelo de Heckman implementado*

Como un primer paso se plantearon dos ecuaciones para corregir el sesgo de selección de la variable «costo de la matrícula» («cuánto pagó por matrícula»).

1. En la ecuación de determinación del costo de la matrícula se toma el consumo per cápita como determinante del costo de la matrícula, considerando que las universidades públicas (y particulares) tienen sistemas de costos diferenciados, dependientes fundamentalmente de los ingresos familiares per cápita. En la ecuación que expresa la decisión de estudiar o no, se incluyeron todas las variables que determinan la decisión de matricularse y pagar el costo de la matrícula.
2. Luego de este procedimiento se obtiene la predicción del costo de la matrícula dado el conjunto de variables. El promedio de dicho costo es USD 191,02. El valor predicho se imputa a los no matriculados, así tenemos una nueva variable para el costo de la matrícula y se corre el modelo probabilístico (probit) con las variables propuestas en el modelo original, que estima la probabilidad de matricularse en la universidad.

## *5.2. La historia cuenta*

Al corregir el problema de endogeneidad se llega completamente a la conclusión contraria respecto a la afirmación de que el costo de la matrícula no es un impedimento para acceder a la universidad. Se puede concluir que si el costo de matrícula incrementa, la probabilidad de ingresar a la universidad disminuye. De la misma forma se puede observar que los coeficientes de las variables de los quintiles (estratificación según riqueza) son significativos, negativos y decrecientes (en valor absoluto), lo que se interpreta como: mientras más pobre es el/la estudiante, la barrera de ingreso a la universidad es mayor. Vale señalar que el coeficiente del costo de la matrícula se hace más significativo estadísticamente, y al corregir la endogeneidad también los signos de otras variables se hacen más coherentes con lo esperado. Esto deja traslucir, como es conocido, que no corregir problemas de endogeneidad puede llevar no solo a sesgar el nivel de significación de las variables, sino que también puede incluso producir resultados completamente opuestos (signo contrario) a la realidad.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, sin corregir el problema de endogeneidad se puede llegar a la conclusión de que un indígena tiene mayor probabilidad de estar matriculado en la universidad que una persona que se autodefine como blanco; o que una persona que vive en la zona rural tiene mayor chance de estudiar en la universidad que una persona que vive

Los resultados obtenidos en esta última regresión son corroborados por los hechos al observar casi dos años de implementación de la gratuidad. En un solo año (2008 a 2009), los dos quintiles más pobres han visto incrementar cerca de 7 puntos porcentuales la matrícula universitaria. De la misma forma, ha incrementado en 10, 12 y 6 puntos porcentuales, respectivamente, la matrícula de las personas que se autodefinen como indígenas, negros o mulatos. Claramente se puede señalar que el impacto de la gratuidad ha sido democratizar el campo universitario.<sup>22</sup>

Cabría preguntarse entonces, ¿qué implica un pacto social que tiene como objetivo construir sociedad a la vez que construye individuos libres? ¿Qué implica concebir a la generación de conocimiento y a la universidad como un bien público y un bien común? ¿Cuál es la moral de un pacto que reconoce en el individuo un ser gregario por naturaleza que se realiza en sociedad? ¿Qué repercusiones éticas tiene utilizar como base de información para evaluar la distribución de bienes educativos el Buen Vivir y la democracia, en lugar del ingreso?<sup>23</sup>

## 6. DE LA EQUIDAD AL BUEN VIVIR DEMOCRÁTICO, DE LO INDIVIDUAL A LO SOCIAL-COLECTIVO, DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO-COMÚN

En términos generales, hemos podido corroborar que los marcos teóricos y normativos terminan determinando la intervención social. A su vez, la interpretación y la sustentación de dichos marcos responden a trasfondos políticos e ideológicos que direccionan dicha intervención. En el caso que nos compete, a nombre de una justicia maximizadora de mínimos (equidad) se ha justificado una política hiperfocalizada en los indigentes

---

en la urbe. Las conclusiones cambian de sentido cuando se corrige el problema del sesgo producto de la endogeneidad. En base a los resultados empíricos del primer modelo econométrico, que tenía problemas metodológicos, se hubiese simplemente tomado la decisión de no implementar la gratuidad.

22 A más de darse un proceso de democratización, se puede observar que después de implementada la gratuidad las inscripciones y la matrícula han crecido. Pero este crecimiento no ha ido a la misma velocidad del crecimiento de la demanda. La tasa de crecimiento del número de inscritos es mayor a la tasa de crecimiento de la matrícula. Las universidades han incorporado de la demanda lo que su infraestructura física y de recursos humanos permitía. Por ejemplo, en la Universidad de Cuenca hay un incremento de 42% en el número de postulantes durante 2009 (12.578 bachilleres inscritos); en el mismo período, la matrícula ha aumentado en un 13% (4.576 estudiantes admitidos en primer año) (datos del SNIIESE, 2010; autorreporte de las instituciones).

23 Para analizar la propuesta de utilizar como base de información el Buen Vivir, ver Ramírez (2010).

o, en su defecto, una «no política estatal» en aquella distribución de bienes o servicios de los que se podrían estar apropiando individualmente los más ricos de una comunidad política. Tal situación en el campo de la educación superior llevó a defender e implementar la privatización y desestatización de las universidades.

Ahora bien, si el marco teórico y normativo es el Buen Vivir (base de información) y la igualdad/democracia (pauta distributiva) la forma de intervención será simplemente otra.

La primera pregunta que debemos hacernos es, ¿qué base de información y pauta distributiva se deben utilizar? En términos académicos podríamos decir cualquiera de las dos, siempre y cuando se tenga una rigurosidad teórico-metodológica adecuada. Desde una perspectiva política de izquierda se estaría más de acuerdo con la díada «Buen Vivir-democracia (igualdad)» que con el binomio «ingreso-mercado inequitativo». Desde una perspectiva histórica se defendería lo que suscribe el contrato social de la época. Claramente, la nueva Constitución del Ecuador se aleja de la mirada anties-tatal, monetarista y privada-individual, y se acerca más hacia una perspectiva pública, democrática y social-común-colectiva. En este caso se da una coincidencia entre la perspectiva política y la histórica, que podría dar señales de la necesidad de un nuevo acto fundacional en el campo de la educación superior universitaria.

En este nuevo pacto social, que hemos denominado en otras ocasiones como «socialismo del *sumak kawsay*», la base de información es el Buen Vivir y la pauta distributiva la democracia. En el campo de la educación superior esto implica construir un campo anticlasista, no estratificado, no racista, antipatriarcal, tanto en el acceso, como en el tránsito y en el egreso. Desde el punto de vista de la oferta, implica construir una universidad de excelencia, no diferenciadora, pública, democrática en la toma de decisiones, sin barreras de entrada ni de salida, plural, transparente, generadora de espacios de encuentro en común, y democratizadora de su comunidad de integrantes y de la sociedad. De la misma forma, el defender una justicia distributiva basada en la democracia implica promover una generación de conocimiento que toma en cuenta una «ecología de saberes» que dialoguen entre sí —evitando epistemicidios—, y que sus resultados sean apropiados socialmente y sirvan para la satisfacción de necesidades de sus integrantes y la transformación emancipadora de la sociedad.<sup>24</sup>

---

24 Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2007), la «ecología de saberes» implica tomar en cuenta en la generación de conocimiento —a través de metodologías rigurosas— otras epistemologías que no responden exclusivamente a la ciencia occidental. Siguiendo los conceptos desarrollados por Funtowicz y Ravetz (1993), es preciso incorporar en la generación de conocimiento una metodología de investigación que sea apropiada para las condiciones contemporáneas, en donde «los factores son inciertos, hay valores en disputa, los riesgos son altos y las decisiones urgentes». En esta propuesta, denominada «ciencia posnormal», forman parte de la generación del conocimiento el diálogo entre las ciencias «duras» occidentales y el saber oriental, tradicional, indígena, cotidiano, etc. Esta es la razón por la que se debe promover una «comunidad extendida de iguales», compuesta por todos aquellos afectados por un problema o tema particular, que estén preparados para entrar en un diálogo sobre él.

Si pudiéramos simplificar, diríamos que es pasar de concebir el «bien universidad» como un «bien privado» a intentar construirlo como un «bien público». Al ser un bien público, su producción, disfrute y resultados, a más de tener un impacto en el individuo, sobre todo tienen un impacto en el bien común y el Buen Vivir de la sociedad. En este sentido, pasamos de una mirada individual a una mirada social y colectiva.

En este nuevo marco, la justicia no se restringe a considerar si el bien universidad llega a los más pobres o no llega a los más ricos (equidad/inequidad), o si incrementa la rentabilidad educativa individual del ingreso, sino a través de la productividad social que genera; es decir, el Buen Vivir y la democratización de la sociedad que produce.

En este marco, no puede existir distinción entre personas ricas y pobres, dado que todos son vistos como iguales que producen colectivamente bienes públicos. Bajo esta nueva perspectiva, que tiene claros sustentos republicanos, también se debe recuperar un sentido más amplio de lo público en el campo universitario que tenga relación con la construcción de «espacios de encuentro en común». La universidad constituye un espacio en donde se tiene que dar un encuentro entre diferentes grupos sociales sin distinción alguna: entre grupos étnicos diversos, estratos económicos diferentes, territorios o regiones distintas, credos disímiles. Este principio aplica tanto para universidades gestionadas particular o estatalmente.

En el campo de la universidad pública, la gratuidad no solo es sinónimo de romper barreras de entrada para el acceso, sino que equivale a la recuperación de lo público en tanto búsqueda de espacios de encuentro en común.

Por otra parte, siguiendo a Hirschman (1977), los bienes considerados públicos tarde o temprano repercuten en la comunidad política, razón por la cual la «salida» (*exit*), deserción o desentendimiento de su producción o consumo, es inviable e indeseable, por las repercusiones en el bienestar colectivo que puede tener. En efecto,

un ciudadano privado puede «salirse» de la educación pública enviando sus hijos a la educación privada, pero al mismo tiempo no puede salirse en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectadas por la calidad de la educación pública [...]; en estos casos el individuo puede dejar de ser «productor» pero no puede dejar de ser «consumidor» (Hirschman, 1977: 101).

En la misma línea podríamos señalar que, dado que la educación es un bien público, incluso cuando un ciudadano asiste a una universidad particular el resultado que se conseguirá de la generación del conocimiento o del título profesional que obtiene tendrán —sí o sí— repercusiones sociales en el colectivo.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Por ejemplo un médico que no hizo prácticas en su carrera por falta de regulación, más temprano que tarde terminará afectando a la sociedad, así haya estudiado en una universidad pública o privada.

## 7. A MODO DE OBSERVACIÓN: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

¿La política pública está hecha para mantener un orden o para transformarlo? La respuesta no es clara: depende. Si el orden social coincide con los baremos normativos que se defiende, se busca mantener el orden; caso contrario, transformarlo. El sostener que a la universidad van los más ricos y por eso la gratuidad es un despropósito es claramente una postura que busca mantener el *statu quo*. Desde esta perspectiva se analiza el fenómeno casi como algo natural. Frente a tal situación, es obvio el corolario de que no se debe reproducir la desigualdad y el Estado no debe buscar la gratuidad. No obstante, el no hacer nada es justamente reproducir la desigualdad y la exclusión *ad infinitum*. Profecía autocumplida: a la universidad van los más ricos, que pueden pagar; el Estado no debe intervenir porque sería injusto dar más plata a los más ricos; *ergo* seguirán asistiendo los más ricos. En este marco, la universidad se transforma en un espacio de reproducción de clase y distinción. No obstante, los valores que se desprenden del nuevo pacto social de la Constitución de 2008 justamente buscan construir un espacio universitario más democrático, razón por la cual es necesario hacer políticas concretas que fomenten la transformación del hecho social supuestamente «natural», antes mencionado.

Si bien hemos abordado una pequeña parte de la discusión sobre la reforma universitaria (arancelamiento vs. gratuidad) este debate esconde y sintetiza uno mucho más amplio y ambicioso. No debemos preguntarnos únicamente cuáles son los valores normativos que manda cumplir el pacto social en el campo universitarios sino, y sobre todo, cómo debe ser el proceso de transformación universitaria para viabilizar la edificación de ese nuevo pacto de convivencia social. En otras palabras, la pregunta que debemos hacernos es qué tiene que hacer la universidad para construir la sociedad del Buen Vivir por la cual votamos todos los ecuatorianos en el referendo constitucional de 2008.

La heteronomía universitaria por las presiones del mercado en las últimas décadas produjo una universidad elitista, que reproduce clases, distinción, segmenta la sociedad y trabaja por solucionar problemáticas particulares, generalmente ligadas a intereses privados. En este marco, podríamos afirmar que la ciencia es objetiva pero no es neutra. La posibilidad de construir un Estado plurinacional e intercultural cohesionado con una universidad de esta índole es prácticamente nula.

La propuesta es transformar dicha universidad para transformar la sociedad. Así, si el bien generado tiene un impacto colectivo y busca el bien común no puede ser visto nunca como un bien privado —aunque sea gestionado particularmente—. La construcción de un espacio de encuentro común en donde se discuten las problemáticas y soluciones sociales de la comunidad política, de una manera colectiva, sin distinción de ninguna índole, tiene por objetivo edificar un proyecto país de escala nacional. En este marco y bajo esta perspectiva, no se puede escindir una reforma universitaria de la construcción de cierto tipo de proyecto nacional, en el marco de fomentar una globalización contrahegemónica. De manera que «ecuatorianizar la universidad» implica auspiciar la construcción del proyecto incluyente, hasta ahora inconcluso, llamado Ecuador. La gratuidad dentro de este proyecto es un simple «pretexto» simbólico, que deja traslucir sintéticamente el cambio de paradigma y el reto que tiene la universidad para empujar la transformación y la construcción del proyecto unitario plurinacional e intercultural que consigna la nueva Constitución de la República. La historia dirá si la universidad apostó a mantener el *statu quo* o a transformar la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

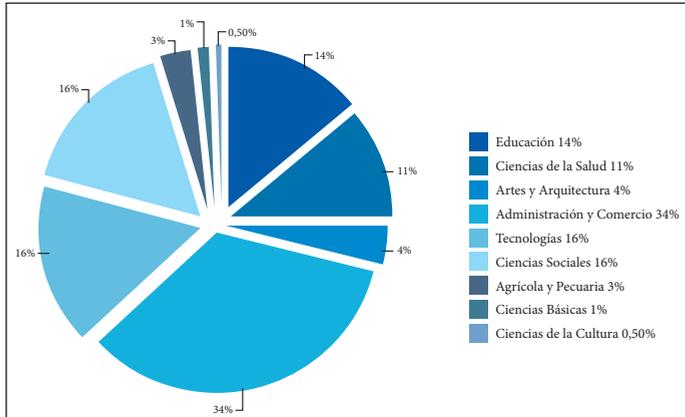
- Dieterlen, Paulette (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2006-2009). *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano y Rural, Enemdur*. Disponible en formato electrónico en: [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec).
- Funtowicz, Silvio, y Jerome Ravetz (1993). «Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science». En Sheldon Krinsky y Dominic Golding, eds. *Social theories of risk*. Westport, Conn., Praeger: 251-273.
- Hirschman, Albert (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1999, 2006). *Encuesta de Condiciones de Vida, ECV*. Disponible en formato electrónico en: [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec).
- Minteguiaga, Analía (2008). *Informe diagnóstico sobre el sistema de educación superior en Ecuador*. Informe de consultoría SENPLADES, inédito.
- Nozick, Robert (1988). *Anarquía, Estado y Utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ponce, Juan, y Mercedes Onofa (2008). «Gratuidad de la educación superior en el Ecuador: notas para el debate». En *Actuar en mundos plurales. Boletín del Programa de Políticas Públicas – FLACSO Sede Ecuador*, No. 2: 7-9.
- Ramírez, René (2010). «Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano». En *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*. Quito, SENPLADES-IAN-Ministerio Coordinador de la Política: 55-76.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel.
- Ramírez, René, y Analía Minteguiaga (2007). «¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad». En *Ecuador Debate*, No. 70: 107-128.
- Rawls, John (1999). *Justicia como equidad*. Barcelona: Editorial Tecnos.
- Roemer, John (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- SNIESE, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2010). *Autorreporte de las instituciones de educación superior sobre inscripción y matrícula*. Disponible en formato electrónico en: [www.sniese.gob.ec](http://www.sniese.gob.ec).
- Sousa Santos, Boaventura de (2007). *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: Plural.
- Vos, Rob (2000). *Liberalización económica. Ajuste, distribución y pobreza en Ecuador, 1988-99*. Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda. Disponible en formato electrónico en: [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec).

Vos, Rob, y otros (2003). *¿Quién se beneficia con el gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la calidad y eficiencia del gasto social*. Quito: Unidad de Información y Análisis – Secretaría Técnica del Frente Social – Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

Winkler, Donald (1990). «Higher education in Latin America. Issues of efficiency and equity». Documentos para la discusión – Banco Mundial. Washington: The World Bank.

# ANEXOS

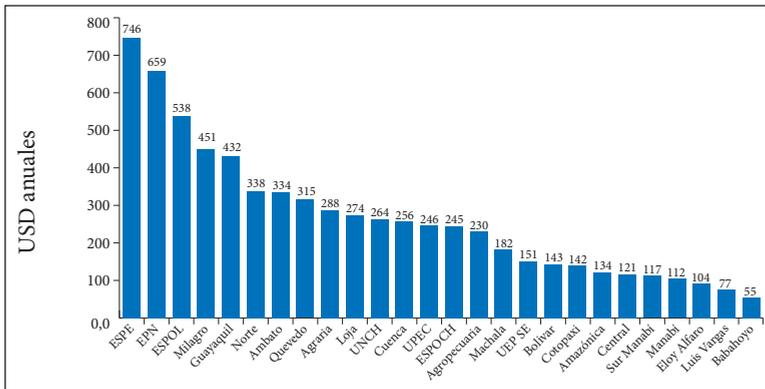
**Gráfico 5. Porcentaje de estudiantes por áreas de conocimiento**



**Fuente:** CONESUP, Resultados Mandato 14.

**Elaboración:** SENPLADES.

**Gráfico 6. Pago anual promedio por alumno según universidad pública (2007)**



**Fuente:** a) Cédulas presupuestarias de universidades y escuelas politécnicas públicas del año 2007. b) Información de alumnos matriculados entregada por instituciones universitarias públicas correspondientes al año 2007.

**Elaboración:** SENPLADES.

**Tabla 1. Modelo probabilístico**  
**Variable dependiente: Matrícula universitaria (1= ingreso)**

**Modelo 1**

Variable explicativa	Coficiente
Costo de matrícula	-0,0007
Edad	1,2633
Edad^2	-0,0327
Sexo (1=hombre)	-0,1735
Etnia (base=blanco)	
Indígena	0,3761
Mestizo	0,28
Afroecuatoriano	-0,668
Urbana	0,2708
Región (base=Costa)	
Sierra	0,005
Amazonía	-0,8457
Quintiles (base=20% más rico)	
Quintil 1 (20% más pobre)	-1,3698
Quintil 2	-1,0676
Quintil 3	-0,6707
Quintil 4	-0,3708
Constante	-13,22
Pseudo R^2	0,2439

**Fuente:** ECV, 2006.

**Elaboración:** SENPLADES.

**Tabla 2. Modelo probabilístico corregido por metodología Heckman**  
**Variable dependiente: matrícula universitaria (1= ingreso)**

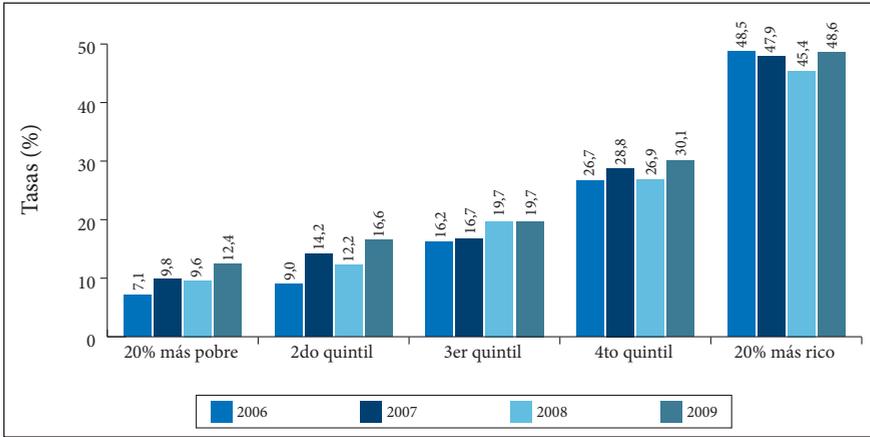
**Modelo 1**

Variable explicativa	dF/dx
Costo de matrícula	-0,0008586
Edad	0,14773
Edad^2	-0,0038949
Sexo (1=hombre)	-0,0211314
Índice de activos	0,01567
Etnia (Base=blanco)	
Indígena	-0,0045726
Mestizo	-0,0239351
Afroecuatoriano	-0,0402861
Rural	-0,0311415
Región (base=sierra)	
Costa	-0,0045774
Amazonía	-0,0596925
Quintiles (base=20% más rico)	
Quintil 1 (20% más pobre)	-0,1385035
Quintil 2	-0,1274462
Quintil 3	-0,1033476
Quintil 4	-0,0758296
Pseudo R^2	0,3803

**Fuente:** ECV, 2006.

**Elaboración:** SENPLADES.

**Gráfico 7. Tasa neta de matrículas en educación superior de la población en edad universitaria (18-24 años) según quintiles de ingreso: 2006-2009**



**Fuente:** INEC, 2006-2009 (diciembre).

**Elaboración:** SENPLADES.



# II

## LA AUTONOMÍA COMO ARGUMENTO POLÍTICO

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

No es posible pensar nada dentro del mundo, ni después de todo fuera del mismo, que pueda ser tenido por bueno sin restricción alguna, salvo una buena voluntad.

Immanuel Kant

### RESUMEN

El artículo se propone replantear los términos del debate sobre la autonomía de la universidad en el contexto del Ecuador. Una reflexión detenida sobre la tensión autonomía/heteronomía revela las distintas posiciones en el campo de la educación superior, que se establecen a través de las cambiantes interacciones entre las universidades y los poderes públicos estatales y no estatales. Las posiciones en este campo se investigan desde una doble perspectiva sobre la historia de la universidad ecuatoriana: diacrónica, considerando el desplazamiento de las tomas de posición jurídica sobre la autonomía en la Constitución y en las leyes; y sincrónica, con los momentos de corte que suponen los discursos específicos sobre autonomía. Partiendo de este sustento histórico-analítico, el artículo termina con una disquisición, respaldada en la filosofía práctica de Kant, sobre la necesidad de introducir en el debate una concepción más comprensiva de autonomía universitaria.

# 1

No deja de sorprender que en el debate sobre la Ley de Educación Superior en Ecuador, al término que más se ha recurrido es al de autonomía. Una mayoría de rectores, dirigentes de profesores, estudiantes, y administrativos y trabajadores recurren al concepto cuando se trata de argumentar la «defensa» de la universidad ecuatoriana frente a una reforma impulsada por el Gobierno, uno de cuyos instrumentos es la propuesta de una nueva Ley. No deja de ser una paradoja que trayectorias políticas, intelectuales e institucionales distintas se conjugan en el uso del concepto de autonomía, como hito, barrera, trinchera de la defensa de la universidad frente al envite de una reforma. Rectores de universidades privadas con trayectorias de derecha, y rectores de universidades públicas que militan o militaron en algunas de las variantes de izquierda, recurren al concepto de autonomía para argumentar contra la propuesta de cambio de la educación superior. El concepto une en un mismo discurso a derechas e izquierdas, radicales y moderados de las dos tendencias que marcharon por las calles tomados de la mano en la gran celebración de la unidad de la universidad ecuatoriana en torno a la autonomía universitaria. ¿Qué magia tiene una autonomía que agrupó en un solo discurso a personajes que en otro contexto de la vida pública se verían forzados a ocupar posiciones contrarias? Un consenso tan acrílico y tan ahistórico resulta sospechoso desde una perspectiva política y científica.

Existen conceptos a los que se les ha dado un sentido casi sagrado y cuyo análisis crítico despierta inmediatamente resistencia, como si no fuesen susceptibles del escrutinio racional. El concepto de autonomía universitaria es uno de estos, especialmente en el marco del debate sobre la educación superior en Ecuador. Se lo ha convertido en un tema sagrado y por tanto tabú. Existe porque existe y es un atributo consustancial de la universidad. La unidad en torno a la autonomía universitaria impone renuncias a la razón y al debate: supone mantenerla como referencia pero sin definirla, se la puede mentar pero no analizar.<sup>1</sup> El escamoteo analítico implícito es la condición necesaria de la unidad y del consenso. Es la pieza discursiva clave en la estrategia defensiva de los grupos que ocupan posiciones de poder en el campo de la educación superior del Ecuador. Pero, ¿qué es la autonomía? Este artículo plantea un conjunto de hipótesis que tienen como objetivo replantear los términos del debate sobre autonomía de las universidades, por lo menos en el contexto del Ecuador.

---

1 Basta una lectura del conjunto de opiniones reproducidas en CONESUP (2009).

## 2

Lo que se tiene a mano es un conjunto de definiciones formalistas de la autonomía. Tomo dos. La Red Latinoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior entiende la autonomía como:

Principio fundamental que garantiza la independencia de las universidades o instituciones de similares condiciones en relación con los poderes públicos, en la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias (ver [www.riaces.net/glosario](http://www.riaces.net/glosario)).

Renate Marsiske, siguiendo a Barquín (1979), define autonomía en los siguientes términos:

... la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior que para el caso sería el Estado. Esta capacidad que permite a una comunidad ordenarse a sí misma implica la delegación de una facultad que anteriormente se encontraba centralizada en el Estado (Marsiske, 2004: 160).

Para esta autora los aspectos sustantivos de la autonomía serían tres:

...el de su propio gobierno, el académico y el financiero. El primer punto permite que la universidad legisle sobre sus propios asuntos, se organice como le parezca mejor, elija a sus autoridades y al rector, según los requisitos que ellos mismo señalan. La parte académica de la autonomía universitaria implica que la universidad puede nombrar y remover su personal académico..., seleccionar a los alumnos..., elaborar sus planes de estudio, expedir certificados, títulos, etc. También garantiza la libertad de cátedra que no se debe confundir con la autonomía misma. El aspecto financiero permite la libre disposición... de su patrimonio..., y la elaboración y el control de su propio presupuesto.

De manera formal, una universidad es autónoma en la medida en que es libre de tomar decisiones dentro de su propia organización y dentro de sus propios procedimientos. Pero una autonomía efectiva necesita algo más que lo implicado en esta definición formal. Implica también que la organización de la universidad deba ser tal que asegure a sus miembros, sobre todo los del personal académico, una parte reconocida e importante en la toma de decisiones, en especial en lo referente a las políticas académicas (Marsiske, 2004: 160).

Las definiciones formalistas de la autonomía universitaria al parecer no presentarían dificultad alguna para ser aceptadas. Sin embargo, esto no es así pues dejan por fuera

las relaciones de fuerza y los conflictos que tensionan el mismo concepto de universidad y de vida académica. Uno de los aportes de Bourdieu a la comprensión de la vida académica, en *Homo academicus*, fue señalar que:

... el campo universitario es, como todo campo, el lugar de una lucha por determinar las condiciones y los criterios de la pertenencia y de las jerarquías legítimas, es decir, de las propiedades pertinentes, eficientes, apropiadas para producir, funcionando como capital, los beneficios específicos que el campo provee (Bourdieu, 2008: 23).

La autonomía universitaria, una construcción histórica de la universidad en América Latina, y que la diferencia de las universidades de las otras regiones del planeta (Marsiske, 2004: 167), no es un concepto que puede ser reducido a una definición formal; contrariamente, es un campo estructurado de posiciones que implican tensiones y conflictos, tanto hacia adentro de la institución universitaria entre grupos académicos (jóvenes y viejos, innovadores y consagrados), facultades, académicos y autoridades, estudiantes y autoridades, etc.; como hacia fuera, es decir en la relación de la institución con el entorno (Bourdieu, 2008: 289ss.).

La autonomía de las universidades está inmersa en tanto problema y en consecuencia, como objeto de análisis, en una doble trama de relaciones: por un lado, las existentes entre la universidad, en tanto una entidad corporativa con el entorno social, uno de cuyos factores es la institucionalidad del Estado y que es el ámbito externo de la autonomía; y por otro, entre los poderes internos de la universidad, que los hay, como en cualquier institución, y temas clásicos de la vida académica como la libertad de cátedra, que no solo implica la libertad de expresar libremente las ideas, sino la posibilidad de investigar libremente, en el sentido de poner a prueba cualquier idea o hipótesis, lo que incluye la posibilidad de investigar en los límites mismos de la vida.

En el ámbito externo, las definiciones formalistas reducen las relaciones autonómicas hacia un aspecto del contexto externo de la universidad: al existente entre la universidad y los poderes públicos estatales. La definición de poderes públicos es unidimensional. Se desconoce una realidad: los poderes públicos pueden ser estatales y no estatales; sin embargo estos últimos no cumplen ningún papel en las definiciones formalistas. La limitación de lo público a lo estatal es una evidente pervivencia de las primeras etapas de la relación de la universidad con el Estado, que por cierto es el que «concede», jurídicamente hablando, la autonomía, en una renuncia a la soberanía estatal.

El ámbito interno de la autonomía conlleva la existencia de un conjunto de libertades básicas y de derechos de estudiantes y profesores: es el campo de la autonomía de

los sujetos frente a la institución. La potestad de «remover su personal académico» a la que se refiere Renate Marsiske implica un cierto tipo de poder que es ejercido por un determinado grupo, que tiene una posición de autoridad en el campo académico, y en consecuencia, de poder. No es un poder, como ningún poder, atemporal y al margen de intereses específicos, es decir desinteresado y comprometido con una noción abstracta de «lo académico». Es un poder que debe tomar sus decisiones basándose en un punto de vista, una toma de posición sobre lo que se considera académico, lo que implica una situación particular en el campo universitario, y en consecuencia refleja intereses particulares, dominación, resistencia y conflicto.

### 3

Es necesario adoptar un punto de partida distinto al formalista en el análisis de la autonomía universitaria. Recurramos a la sociología clásica. La universidad puede ser definida como una asociación, en el sentido weberiano<sup>2</sup>, a la que una autoridad externa —primero la Iglesia, luego el rey y por último, algunos Estados— le entregó el monopolio para impartir conocimientos y establecer pruebas de suficiencia dirigidas al otorgamiento de títulos, tanto académicos como profesionales, que habilitan legítimamente a quienes los han adquirido a cumplir funciones y/o desempeñar actividades profesionales y/o académicas específicas, en una sociedad determinada y en los límites nacionales de un Estado primeramente, y luego fuera de este mediante acuerdos interestatales que reconocen esos títulos.<sup>3</sup>

Desde otra perspectiva, la marxista, la universidad es uno de los aparatos ideológicos del Estado, orientado a formar los cuadros dirigentes de la clase dominante, así como grupos profesionales que tienen como función la reproducción de la hegemonía, espiritual y material de aquella clase. Al garantizar la reproducción hegemónica, la universidad hace de la dominación un acto legitimado. La reproducción implica aspectos ideológicos —que incluyen la cultura—, así como aspectos tecnológicos y materiales (Althusser, 1970). El cumplir la función de aparato ideológico del Estado implica una autonomía relativa frente a otros aparatos estatales.

---

2 Weber definía como asociación «una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y, eventualmente, un cuadro administrativo que, llegado el caso, tiene también de modo normal el poder representativo» (Weber, 1996: 39, énfasis en el original).

3 Ningún otro tipo de asociación puede hacerlo, aunque eso está cada vez más en duda en muchos campos profesionales.

En uno y otro caso, la autonomía es una consecuencia funcional tanto del ejercicio del monopolio de los títulos y las acreditaciones profesionales, como de su desempeño como aparato ideológico del Estado. Al considerar la autonomía como funcional se delimita su ámbito a aquellos aspectos que tienen una eficacia específica. No es en ese sentido una autonomía de orden general, ni absoluta, y en consecuencia está llamada a rendir cuentas a la instancia que ordenó u otorgó la autonomía para el ejercicio del monopolio en la formación profesional y académica, y en la concesión de títulos. Este es un aspecto relevante. La situación ha cambiado significativamente, las empresas que hacen investigación y generan conocimientos, gracias al monopolio de esos conocimientos (patentes) son las únicas que pueden impartir los conocimientos, y en consecuencia formar técnicos o profesionales habilitados para desempeñar funciones específicas. Áreas enteras del saber son propiedad de corporaciones y empresas que mantienen el monopolio de su difusión y de los procesos de formación.

Max Weber analizó la autonomía de las asociaciones de acuerdo a dos criterios: por un lado, desde el lugar de donde emana el «orden» o la probabilidad de mantener un orden de la asociación y, por otro, el origen de la autoridad. La autonomía, en la perspectiva de Weber, es el resultado de un proceso histórico autosustentado y previo a la constitución de las monarquías absolutas y de los Estados centralizados modernos (Weber, 1996: 559). Por otro lado, aún en el marco de una autonomía autosustentada que puede ser reconocida jurídicamente por el rey o por el Estado, se da la posibilidad de ser autocéfala, cuando sus autoridades son nombradas por la misma asociación, y heterocéfala, cuando sus autoridades son nombradas por una instancia distinta a la asociación.

La reflexión weberiana puede sistematizarse en siguiente matriz de significados:

**Cuadro 1. El campo de significados de la autonomía/heteronomía de las asociaciones, según Max Weber**

Campos específicos		El origen del orden	
		<i>Autonomía</i> El orden de la asociación está otorgado —impuesto— por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales.	<i>Heteronomía</i> El orden de la asociación está otorgado —impuesto— por alguien fuera de la misma y exterior a ella.
Nombramiento de la autoridad	<i>Autocefalia</i> El dirigente de la asociación es nombrado por el orden de la asociación.	I. Autonomía + Autocefalia	II. Heteronomía + Autocefalia
	<i>Heterocefalia</i> El dirigente de la asociación es nombrado por alguien externo a ella (cualquiera que sea la forma del nombramiento)	III. Autonomía + Heterocefalia	IV. Heteronomía + Heterocefalia

**Fuente:** Weber, 1996: 40.

**Elaboración:** Carlos Arcos.

La autonomía universitaria en América Latina no fue autosustentada. La creación de las primeras universidades fue obra de la Iglesia y del Estado colonial, que luego fue modificada o confirmada en las primeras etapas del Estado republicano (ver más adelante). Eran instituciones heterónomas en todos los sentidos. Ocuparían el recuadro IV del campo de significados que surge del análisis de Weber. La universidad latinoamericana evolucionó de una heteronomía heterocéfala hacia una heteronomía autocéfala; es decir que la autonomía en la elaboración de sus normas internas, en el uso de su presupuesto, etc., se sumó el nombramiento autónomo de sus autoridades. ¿Por qué una heteronomía autocéfala? Porque finalmente es el Estado el que fijará un conjunto de normas en que la autonomía es posible.

A partir de las categorías propuestas por Weber es posible avanzar en la indagación sobre el campo autonomía/heteronomía de la universidad. Atendamos, en primer lugar, a la fuente de la autonomía, o en otros términos a la fuente que regula la heteronomía. Es evidente que la concepción original de autonomía expresaba las relaciones de tensión y conflicto con el poder público religioso, que en los primeros momentos de la vida universitaria, en los momentos de su constitución, era un poder estatal. Las demandas por autonomía apuntaban a garantizar la llamada libertad de cátedra y la libre exposición de las ideas, que luego se volvió más compleja al incluir el nombramiento de las autoridades, es decir la autocefalia, y el cogobierno. La lucha de los estudiantes de Córdoba es la mayor expresión de este momento histórico de la lucha por la autonomía. En otro momento, la autonomía hace referencia expresa a bloquear intervenciones desde un gobierno específico, o en sentido más estructural desde el Estado, a pesar de que la universidad es un aparato del Estado. Entre estos dos momentos conceptuales, surgen alianzas que, utilizando al Estado, reducen la influencia de la Iglesia; tal es el caso de la demanda por una educación laica. Este punto de vista no deja de tener complejidades, una investigación histórica demostraría que en muchas circunstancias grupos emergentes, como las clases medias en la primera mitad del siglo XX —es el caso de Ecuador—, forzaron desde el Estado procesos de reforma y cambio de la universidad, controlada por grupos ligados a élites terratenientes y oligárquicas, y que puede ser considerada como una estrategia de clases sociales en ascenso o en disputa con clases dominantes en decadencia por contar con espacios de reproducción de sus intelectuales en el sentido gramsciano. Mantener una definición de autonomía referida exclusivamente a las relaciones entre universidad y poder público estatal es a todas luces un arcaísmo, que sobrevive de las primeras luchas por la autonomía.

La constatación de la existencia de un ámbito público no estatal, que en los hechos guarda una relación de poder con la universidad como institución, replantea radicalmente el análisis de la autonomía y sus alcances, y no puede ser pensada en el limitado espacio relacional con el poder público estatal. Seguir las definiciones formalistas

conduciría a reducir el campo a la relación entre universidad y poder público estatal; hacerlo es adoptar un punto de vista limitado, pues existe un poder público estatal y un poder público no estatal referido al mundo académico, como lo demuestra claramente Bourdieu (2008: 88ss.). El mercado de las profesiones y de los conocimientos, el capital social heredado, los medios de comunicación, los partidos políticos, grupos económicos, religiosos, empresas, etc., operan en el ámbito público en una posición de poder frente a la universidad y a la vida académica.

Los discursos ideológicos sobre la autonomía y las definiciones formalistas se refieren exclusivamente al poder público estatal e ignoran la compleja red de interacciones entre universidad y los poderes públicos no estatales. De aquí se desprende una conclusión: la universidad puede ser autónoma frente a un tipo de poder y heterónoma frente a otro; puede ser autónoma frente al poder público estatal y, sin embargo ser heterónoma frente al poder de un grupo político, económico o mediático. La transformación de descubrimientos y hallazgos en patentes que monopolizan su comercialización y los conocimientos en torno a su uso limita el monopolio de las universidades sobre la producción, difusión y entrenamiento en el uso de conocimientos especializados, y obligan a convenir los términos en que se dan procesos de formación.

En este contexto, la autonomía aparece como un campo de fuerza en el que existen diversas posiciones relativas en un continuo cuyos extremos son, por un lado, una autonomía total, radical, absoluta, y por otro, una heteronomía total que es la falta absoluta de autonomía. La autonomía total, aunque utópica, es la imagen de una autonomía universitaria absoluta en el seno del Estado, una especie de tipo ideal de universidad isla, la imagen de «torre de marfil», con sus propios recursos, su propio proceso de construcción de saber, autorreferida, a la vez autónoma y autárquica, en la que inclusive la investigación tiene sus fuentes económicas y epistemológicas propias, y en las que los intercambios con el mundo exterior, incluidos la admisión y la titulación, son definidos y controlados por la misma institución. Es un tipo ideal que se caracteriza por una capacidad extraordinaria de resistir cualquier presión externa proveniente de cualquier forma de poder público, tanto estatal como no estatal.

Es, en términos históricos, definitivamente más probable la existencia de una universidad en extremo heterónoma: aquella sin capacidad de resistir presiones externas de cualquier naturaleza, es decir que carece de recursos propios, las autoridades no son electas por los miembros de la comunidad académica sino por instancias externas, su programación académica no se autorregula, o carece de una dinámica interior, sino que depende totalmente de demandas externas, y en el caso de que investigue lo hace «a pedido», o hace de la investigación una fuente de financiamiento del presupuesto universitario. Es la universidad creada por una empresa o por un grupo económico, religioso, político o mediático.

La doble tensión entre autonomía/heteronomía y la interacción con los poderes públicos estatales y no estatales se pueden expresar en una tabla de doble entrada:

**Cuadro 2. El campo de significados de la autonomía/heteronomía universitaria según la naturaleza del poder público**

Campos específicos		El origen de las normas internas	
		<i>Autonomía</i> La universidad define sus normas internas, académicas y administrativas en el marco de la Constitución y de las leyes de un Estado soberano.	<i>Heteronomía</i> La universidad no define sus normas internas sino que estas son definidas por instancias exteriores públicas, estatales y no estatales
Relación con el poder público	<i>Poder público estatal</i> Define el contexto jurídico en que opera la autonomía; define normas internas; provee de financiamiento; nombra autoridades; evalúa la calidad y certifica a las universidades a través de instancias oficiales.	Autonomía frente al poder público estatal	Heteronomía frente al poder público estatal
	<i>Poder público no estatal</i> Financia directamente (donaciones), o a través de una oferta que se realiza en el mercado de las profesiones y los títulos; nombra autoridades directamente o a través de consejo controlados por los fundadores o los socios; evalúa a través de organismos privados.	Autonomía frente al poder público no estatal	Heteronomía frente a poderes públicos no estatales

**Elaboración:** Carlos Arcos.

Esta aproximación arroja cuatro situaciones posibles de autonomía/heteronomía de las universidades referidas al contexto externo y a la fuente de poder, así como al potencial de incidencia de diversas variables (financiamiento, normativa, elección de autoridades, etc.), en cada situación particular en el continuo autonomía/heteronomía. Un modelo como el descrito permitiría observar, desde una perspectiva diacrónica, el desplazamiento de las tomas de posición jurídica sobre la autonomía en la Constitución y en las leyes, así como el desplazamiento de una universidad o de un grupo de universidades de una posición en el campo hacia otras posiciones, y establecer en cada momento el surgimiento de discursos específicos sobre autonomía; igualmente, en términos de una perspectiva sincrónica, se puede establecer en cada momento de corte, la posición relativa de cada universidad en el campo de fuerza de la autonomía/heteronomía.

## 4

A manera de ejemplo analizaremos diversos momentos de la organización institucional y jurídica de la universidad ecuatoriana. Un ejemplo esclarecedor es el de la Universidad Central del Ecuador: fundada en la época de la Colonia, se constituyó en los primeros años de la República en Universidad de Quito, y luego en Universidad Central del Ecuador. Se trata de rastrear un caso a lo largo del tiempo, y en especial en momentos críticos en que los que la tensión entre autonomía/heteronomía alcanza su punto más alto.

La universidad colonial era totalmente heterónoma frente al poder del Rey y de las comunidades religiosas: la financian, nombran sus autoridades, definen su organización académica, sus planes de estudio y la forma de titulación. La extinción de la Universidad de San Gregorio de la Compañía de Jesús, y la transferencia de sus rentas a la de Santo Tomás, es un buen ejemplo. La decisión se inscribe en el conflicto de la Corona con la Compañía de Jesús. El llamado Plan de Constituciones, el estatuto de la universidad, permite describir la situación en el campo de fuerza de la autonomía en un momento fundacional de la universidad (Universidad Santo Tomás, 1988 [1787]). Allí, por ejemplo, se limita la admisión a quienes «profesan la doctrina ortodoxa». Curiosamente, define lo público en base a la comunidad de creyentes: «... para que la universidad sea verdaderamente pública..., sean admitidos a sus cátedras todos los que profesan Doctrina Ortodoxa y prefiriéndose en justicia el mérito por oposición pública» (Universidad Santo Tomás, 1988 [1787]: 95). Desde la perspectiva del análisis se trata de una universidad heterónoma, a la que le han fijado límites en términos de quiénes podían ser admitidos. En contraposición, es autónoma en términos de sus rentas al disponer de los denominados «censos», que era la contribución obligatoria de los indígenas. La universidad colonial fue financiada, en efecto, por los indios.

El nombramiento de rector es un aspecto especialmente interesante. En primer lugar, está presente el concepto de elección. Los electores son: el rector del Colegio Real de San Fernando, todos los catedráticos de las facultades mayores, dos colegiales «de mayor grado» por cada uno de los colegios, y «cuatro Doctores [graduados] de los más antiguos de la Universidad». Los Doctores «se elegirán previamente por el rector, y Conciliarios, Prelado de Santo Domingo, y Catedráticos ya dichos» (Universidad Santo Tomás, 1988 [1787]: 96). La elección es una atribución de la comunidad universitaria a través de la totalidad de profesores y una representación de estudiantes y graduados. La única autoridad externa que interviene en la elección es el Prelado de Santo Domingo. Los requisitos que debía cumplir el rector eran: «legitimidad [lo que excluía a los hijos

naturales], limpieza de sangre [lo que excluía a indios, mulatos y negros], edad a lo menos treinta años. Y porque lo principal para el gobierno es la prudencia de el sujeto, y el adorno de las buenas costumbres, bastará el Grado de Maestro en Artes, siendo sujeto literato» (Universidad Santo Tomás, 1988 [1787]: 97). La universidad colonial, en el marco de su carácter absolutamente excluyente en términos sociales y religiosos, el mismo que no está en duda, ocupa un lugar equívoco en el campo de significados posibles de la autonomía; es decir se aproxima en algunos aspectos a una forma de autonomía (autocéfala), en tanto que en otros es claramente heterónoma.

Un segundo momento clave en la comprensión de la ubicación institucional en el campo de significados posibles de la autonomía se produce en un periodo que se inicia con la Ley de Libertad de Enseñanza, del 28 de octubre de 1853, y que se cierra con García Moreno (1861-1875). ¿Cómo calificar la Ley de 1853 desde la perspectiva del continuo autonomía/heteronomía? Por un lado, autoriza a la universidad para «dispensar grados sin fijar su número» (Ley, 1998 [1853]: 215). En otros términos, en lenguaje actual, entrega a la universidad la capacidad de ofrecer las carreras que crea convenientes. Esta era una atribución de la autoridad que creaba la universidad. La universidad gana en autonomía frente a esa autoridad en su capacidad de responder a la demanda por educación. Era la manera del gobierno de Urquina para acortar el proceso de formación, la «carrera literaria» y, por otro lado, para democratizar el acceso a la universidad. Un conjunto de disposiciones adicionales desregulan todo el proceso formativo: los estudiantes podían «dar cuando quieran los exámenes de las materias que para los ramos científicos exige el reglamento...». Esta disposición era extensiva para optar por los grados y por los exámenes relativos a sus prácticas. Tampoco debían acreditar la asistencia. Además, la llamada Junta de Gobierno de la Universidad tenía la obligación de cubrir los costos de los estudiantes «a todos los individuos que soliciten esta gracia, siempre que acrediten previamente su pobreza, buena conducta, aplicación y aprovechamiento» (Ley, 1998 [1853]: 215). Es indudable que en los aspectos internos de los ámbitos relacionales de la autonomía, los estudiantes universitarios de la época de Urquina alcanzan un nivel normativo de autonomía muy alto, al flexibilizarse las normas de ingreso, el proceso de aprobación y grados, e incluso un sistema de financiamiento de los estudios. Paralelamente, el Estado renuncia al monopolio de la organización de la enseñanza —no queda claro si se refiere a todo el sistema o únicamente a la educación universitaria— al señalar que: «Cualquier individuo tiene derecho a establecer libremente la enseñanza que quiera...». Sin embargo, y como una paradoja, la Iglesia continúa manteniendo el monopolio de la orientación en la formación al establecerse que quien ofrezca educación «será castigado conforme a las leyes, si se acredita que enseña doctrinas contrarias a la religión y la moral» (Ley, 1998 [1853]: 216). Se evidencia en este caso la compleja tensión entre autonomía en unos aspectos —y para algunos

sectores o actores de la educación superior—, y heteronomía en otros aspectos. Las libertades otorgadas a los estudiantes y a la capacidad de ofertar educación tienen como contrapartida el control religioso y la limitación de la libertad de cátedra.

García Moreno fue crítico de esta Ley. En su informe al Ministro de Instrucción, en su calidad de Rector de la Universidad de Quito, el 23 de junio de 1858, denuncia los efectos funestos que sobre la calidad de la educación tuvo la Ley de Urquina:

... porque, legalizadas en cierto modo la ociosidad y la pereza y autorizado el odio al trabajo y al método mejor de aprender bien, fuerza es recoger el amargo fruto de una disposición que... nada más ha hecho que aniquilar el sólido saber... (García Moreno, 1988 [1858]: 222).

Tres años después García Moreno se convertía en presidente. En el mensaje a la Convención Nacional, en 1861, se fijó como meta una «educación sólidamente religiosa de las nuevas generaciones» (García Moreno, 1988 [1861]: 229). Ocho años después, el 13 de febrero de 1869, Gabriel García Moreno, presidente interino, decretó la disolución de la Universidad de Quito. En el Considerando del Decreto señala lo siguiente:

- 1º Que son defectuosas y absurdas la organización y dirección de la instrucción pública;
- 2º Que en consecuencia de este vicioso sistema, la Universidad de esta capital no solamente ha hecho deplorar los funestos efectos de una enseñanza imperfecta, sino que ha llegado a ser un foco de perversión de las más sanas doctrinas;
- 3º Que es indispensable organizarla de una manera que corresponda al interesante fin de su instrucción, ensanchando el círculo estrecho de carreras científicas a que se halla reducida la enseñanza; y
- 4º Que para esto es necesario remover los obstáculos que pudieran oponerse a la nueva organización (García Moreno 1988 [1869]: 264).

La Universidad fue disuelta. Se permite a la Facultad de Medicina que continúe operando, mientras se la reorganiza, a cargo de «un solo profesor que nombrará el gobierno» y «se faculta a los Colegios de la República para que puedan establecer cátedras de enseñanza superior y conferir los grados académicos correspondientes [que] se conferirán gratuitamente» (García Moreno 1988 [1869]: 266). En agosto del mismo año, por iniciativa de García Moreno, la Convención Nacional crea la Escuela Politécnica Nacional (EPN). El Considerando del decreto es la antítesis del de disolución de la Universidad de Quito. El primer argumento es la necesidad nacional de profesionales que apoyen el desarrollo de la infraestructura física y urbana del país, algo que la Universidad de Quito no había logrado. Sus principales carreras, la de jurisprudencia y medicina, se

dictaban en los colegios; en consecuencia «la Universidad de Quito ha dejado de ser un establecimiento necesario en el sistema de instrucción pública». La EPN estaba «destinada exclusivamente a formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingenieros de minas, y profesores de ciencias». No deja de sorprender la modernidad de la propuesta garciana: en primer lugar, diferencia la formación entre un nivel enciclopédico y uno especializado; establece la gratuidad de los estudios y garantiza las rentas de la universidad incluyendo en estas la contratación de docentes extranjeros. Un tópico define el carácter heterónomo de la propuesta: los reglamentos y estatutos que incluye todos los aspectos académicos, incluido el «orden y método de estudio», son potestad del poder ejecutivo (Convención Nacional, 1988 [1869]: 273-274). La intervención estatal de la época se justifica en un enfoque de pertinencia entre la oferta de la universidad y las necesidades nacionales, definidas desde una autoridad estatal. El proyecto garciano de educación superior basado en la Politécnica, como centro de una paradójica y conflictiva combinación de modernidad científica y dominio religioso, no sobrevivió a la muerte de su mentor, en términos que podríamos llamar prácticos. Sin embargo, sobrevivió la imagen de un innovador de la educación en todos sus niveles.

Entre 1913 y 1915, es decir 43 años después, Juan A. Villagómez escribió una serie de artículos bajo el título *Ensayo monográfico sobre la Universidad Central de Quito* (Villagómez, 1988 [1913- 1915]: 429). Luego de una revisión de la historia de la universidad, especialmente de la española, y de los avatares de la Universidad Santo Tomás, analiza lo que en lenguaje contemporáneo podríamos llamar la política pública del régimen de García Moreno en la educación superior. Es sorprendente el lenguaje altamente elogioso que tiene para García Moreno de quien dice: «hombre el más extraordinario que en nuestras democracias turbulentas puede hallarse» (Villagómez, 1988 [1913- 1915]: 459). Páginas más adelante, en el mismo tono elogioso afirma que: «Los frailes extranjeros acudían por centenares a conducir este rebaño» (Villagómez, 1988 [1913- 1915]: 463). En el parecer de Juan A. Villagómez el garcianismo, entre 1869 y 1875, año del asesinato de García Moreno, hizo por la universidad lo que nadie había hecho. Un intelectual tan crítico como el jesuita Hernán Malo González, un siglo después de la muerte de García Moreno, afirmaba:

Si bien se han señalado puntos muy polémicos de la posición teórica y práctica del Dr. García Moreno, frente a la educación superior... queda claro que fue formidable el papel que desempeñó en la reorientación de ella (Malo, 1988: 63).

Más allá de esto, el texto de Villagómez, que tiene un carácter de corte analítico y en tanto tal se diferencia del tono discursivo de otros textos de la época, no hace mención al tema de la autonomía. El texto precede en unos pocos años al movimiento estudian-

til de Córdoba de 1918 y a los movimientos estudiantiles de Perú, entre 1919 y 1923; de Cuba, entre 1922 y 1925; y de México, en 1929 (Marsiske, 2004: 160ss.). Tampoco hace referencia a la relación de la universidad con los importantes cambios que vivía el Ecuador como resultado de la Revolución Liberal. Una explicación posible es la fuerte imbricación de la Universidad Central de Quito, de su cuerpo de profesores y autoridades, la más importante del país, con dos instituciones claves: por un lado la Sociedad Nacional de Agricultura, que agrupaba a los agricultores modernizadores de la Sierra Central, beneficiados en lo económico por la construcción del ferrocarril; y por otro, con la Sociedad Jurídico Literaria, fundada en 1903, que a través de su revista se convirtió en el centro del debate jurídico ideológico en torno al problema indígena, desde una perspectiva marcada por el positivismo (Roig, 1977). Esta relación con grupos de tendencia liberal y conservadora convivía con la demanda por comprometer a la universidad con la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales y apoyar a las clases menos favorecidas. Al respecto, es altamente ilustrativo el discurso de Alfredo Espinosa Tamayo, el autor de *Psicología y Sociología del Pueblo Ecuatoriano*, en la conferencia que pronunció en el Primer Congreso Médico Ecuatoriano, el 12 de octubre de 1915. En el contexto del llamado al compromiso social, Espinosa Tamayo hace una breve y significativa reflexión sobre la autonomía:

No se diga que a nuestra Universidad le ha faltado libertad para desarrollarse, ni se reclame mayor independencia como condición preliminar para la extensión de su obra. Dentro de nuestra organización centralista y burocrática, la Universidad goza de autonomía económica, puesto que ella puede manejar y distribuir sus rentas y nombrar sus propios dignatarios, con excepción de los Rectores (Espinosa Tamayo, 1988 [1916]: 519).

La autonomía, en el sentido formulado por los estudiantes de Córdoba de la participación estudiantil en el gobierno universitario, se planteará en Ecuador años después, sin que mediara un movimiento estudiantil poderoso como el existente en otros países de la región. Fue en el año 1922, en que el Congreso de la República posibilita la representación de los estudiantes en la Junta General de Profesores, en la Junta Administrativa y en las Juntas de Facultades «en un número igual a la tercera parte de los profesores de que legalmente se componen dichas Juntas» (Anónimo, 1988 [1922]: 545). Como en otros órdenes de la vida social, las iniciativas que implican concesión de derechos parten de un ámbito público estatal que marcha por delante de la sociedad marcando una forma muy particular de relación entre sociedad y Estado.

En la trayectoria constitucional y jurídica ecuatoriana referida a la autonomía universitaria, en el siglo XX es posible diferenciar dos momentos: un primer momento que va del año 1925 hasta el año 1979, en que decretos supremos y leyes marcan el

desarrollo jurídico de la autonomía (ver la tabla a continuación). A las dos primeras menciones a nivel constitucional no le suceden nuevas leyes; en realidad hasta 1979, las leyes sobre educación general y educación superior en particular anteceden a las definiciones constitucionales.

**Tabla 1. Ecuador: autonomía universitaria en Constituciones y leyes (1925 a 1971)**<sup>4</sup>

Año	Gobierno de la República	Tipo de Norma	Publicación
1925	Junta de Gobierno Provisional	Decreto sobre la Enseñanza Superior	Registro Oficial No. 81 de 17 de octubre de 1925
1937	Federico Páez. Encargado del Mando Supremo de la República del Ecuador	Ley de Educación Superior (Decreto)	Registro Oficial No. 507 de 7 de junio de 1937
1938	Alberto Enríquez Gallo. Jefe Supremo de la República del Ecuador	Ley de Educación Superior (Decreto)	Registro Oficial No. 84 y 85 de 4 y 5 febrero de 1938
1945		Constitución	
1946		Constitución	
1964	Junta Militar de Gobierno	Ley Orgánica de Educación Superior (Decreto Supremo)	Registro Oficial No. 216 de 31 de marzo de 1964
1965	Junta Militar de Gobierno	Ley Orgánica de Educación Superior y sus reformas codificadas. (Decreto Supremo)	Registro Oficial No. 411 de 8 de enero 1965
1966	Clemente Yerovi Indaburu, Presidente Interino de la República	Ley de Educación Superior (Decreto Supremo)	Registro Oficial No. 48 de 6 de junio de 1966
1967		Constitución	
1971	Velasco Ibarra. Presidente de la República	Ley de Educación Superior (Decreto Supremo)	Registro Oficial No. 136 de 7 de enero de 1971

**Elaboración:** Marcelo Calderón.

<sup>4</sup> La sistematización de las Constituciones y leyes referidas a la universidad ecuatoriana fue realizada por Marcelo Calderón, quien me permitió su uso en el contexto de este artículo y a quien agradezco.

Un aspecto que no deja de sorprender en este periodo es el hecho de que la normativa es promulgada por gobiernos que llegan al poder a través de insurrecciones, golpes militares o civiles con apoyo militar, que rompen un orden jurídico constitucional, por lo general, precario. En 1925, la llamada Revolución Juliana, que lleva al poder a un grupo de militares jóvenes opuesto a la bancocracia de la época, y que creó un conjunto de instituciones importantes para la consolidación del Estado nacional, como el Banco Central del Ecuador, promulga el Decreto sobre la enseñanza superior que define como centros de formación de una juventud que se convierta en la creadora de la «conciencia nacional». Esta misión de la universidad ecuatoriana recogía demandas preexistentes en círculos intelectuales y políticos, y evolucionó a lo largo del siglo XX hacia una noción de compromiso con la construcción de la nación, el desarrollo y una sociedad equitativa. En términos específicos, la autonomía aparece luego de los movimientos universitarios de Córdoba, Perú, Cuba y México, en las primeras tres décadas del siglo XX. La autonomía es en los «aspectos técnicos administrativos». El Ministerio de Instrucción Pública, y posteriormente el de Educación, se reservaba un conjunto de potestades relacionadas con la aprobación de estatutos, reorganización y clausura de las instituciones, etc. Este modelo se mantuvo con pocas modificaciones hasta 1938. En perspectiva y en la trayectoria histórica de la universidad ecuatoriana, constituyó un avance extraordinario frente a la legislación anterior. No deja de sorprender que las primeras conquistas autonómicas provengan de gobiernos no democráticos en el sentido de su origen, esto es no elegidos en las urnas. El sistema político electoral se hallaba cooptado por la oligarquía costeña y los terratenientes de la Sierra. Entre los limitados canales de movilidad social ascendente se encontraban la carrera militar y el Estado. Los nacientes grupos medios recurrieron a vías alternativas a las de las urnas para acceder al poder y realizar cambios y sentar las bases del Estado nacional. Tanto la definición de la función de la universidad como formadora de la conciencia nacional, como de una autonomía, por cierto, regulada y limitada, eran parte de la reivindicación de los grupos medios.

El control sobre las universidades desde el Estado implicaba disputar a los grupos oligárquicos y terratenientes el control de una instancia clave, de un aparato ideológico estatal, desde el cual no solamente se reproducía la ideología sino se «producían» los cuadros técnicos del sistema, especialmente juristas. El que los sectores medios operaran desde el Estado para cambiar la universidad es una constante en la historia de la universidad ecuatoriana y es la expresión de alianzas político-sociales que recurrieron al Estado en momentos históricos claves de la historia del siglo XX en el Ecuador. El Estado estuvo por delante de la sociedad atrapada en las redes del clero, de los grupos oligárquicos y de los terratenientes, y también de un mundo indígena, que era percibido como un lastre para cualquier iniciativa de modernización y/o progreso.

El complejo asunto de la autonomía aparecerá de forma recurrente en las décadas siguientes. Así, Enrique Garcés, que se convertirá en un destacado médico y epidemiólogo, en su calidad de representante estudiantil demandaba, en 1930, la necesidad de una auténtica autonomía.

La autonomía —afirma Garcés— es un capítulo en la obra de las Universidades. Pero esta ha llegado siempre restringida. Se la ha concedido con temor, ante la insistencia que a veces se puso hostil. Nos hace falta reclamar la mayor parte. Por no decirlo todo. En estos siglos que se basan en las circunstancias económicas, es la emancipación del manejo de los caudales destinados a la enseñanza, lo que buscan todas las Universidades del mundo que anhelan dejar de ser una Oficina de Estado conferidora de títulos (Garcés, 1988 [1930]: 609).

En la exposición de Garcés es evidente ya el efecto acumulado de las luchas estudiantiles de otros países del continente y una clara distancia con el planteamiento de Espinosa Tamayo.

Para comprender el campo de tensión entre autonomía y heteronomía, y su relación con el poder, es preciso analizar el punto de vista del fundador de la Universidad Católica, el jesuita Aurelio Espinosa Pólit, en la despedida a los primeros egresados. Espinosa Pólit, destaca la creación de la Universidad Católica como un acto de consagración de una «autonomía» para la educación religiosa frente a un laicismo que la excluyó de la educación superior. Era una conquista luego de más de «medio siglo de monopolio fiscal en educación superior. La Universidad Católica... es la muestra externa más visible —afirmaba Espinosa— del derecho democrático que constitucionalmente ejercen los ecuatorianos de tener la educación propia que les conviene». Aún más, era una conquista en términos de libertad de estudios superiores «que no se podía objetar sino por motivos democráticamente inconfesables». La intervención del jesuita es un grito de guerra contra el laicismo, cuando afirma: «A lo que aspiramos es a una reintegración espiritual de la Patria, en torno de incommovibles verdades, en torno de los ideales que la constituye: SALVA CRUCE LIBER ESTO: libertad pero con religión, libertad pero en torno de la cruz de la redención cristiana» (Espinosa Pólit, 1988 [1953]: 206ss.). En este caso la autonomía de una universidad es demandada y celebrada por los católicos como una restricción del poder del Estado afincado en una perspectiva laica de la educación superior. Desde un concepto laico de autonomía, la creación de una universidad confesional era dar paso a un poder heterónimo en la educación religiosa, el de la Iglesia, que había sido limitado por la Revolución Liberal.

La Constitución de 1945, resultado del movimiento democrático, consolida este largo proceso de consolidación de un concepto de autonomía. Este inicial texto destaca tres aspectos: el reconocimiento de la autonomía en el marco de la ley; atender «de

modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares» con lo que se elevaba a norma constitucional la demanda de compromiso de la universidad con los destinos de la nación, que fue un planteamiento de los sectores progresistas, liberales y socialistas desde comienzos de siglo (ver más adelante). Por último, señala que el Estado «procurará la creación de un patrimonio universitario». Si, como creo, el financiamiento directo por parte del Estado es una fuente de heteronomía, pues establece un conjunto de obligaciones de las universidades con aquel, la noción de un patrimonio universitario es una idea más adecuada a la construcción de un polo autónomico que la demanda de un financiamiento directo. En su brevedad, este texto constitucional liminar contiene todas las tensiones del campo: en primer lugar, la autonomía es relativa o limitada por la ley de jerarquía mayor, esto es la Constitución; adicionalmente fija un derrotero en términos de su compromiso con la nación, lo que implica una definición de preferencias en el campo de la autonomía. Este esquema se mantuvo en los textos constitucionales subsiguientes, en los que se especificaron y se precisaron los alcances de la autonomía y de la acción estatal. En el texto constitucional de 1946, se amplió la autonomía a las universidades privadas (la Universidad Católica fue creada ese mismo año por decreto del gobierno de Velasco Ibarra).

Desde la perspectiva de la universidad pública, este modelo, al que podríamos llamar nacionalista autónomico de la educación superior, impulsado por las clases medias, aliada con militares progresistas, se rompe en los sesenta. El golpe de Estado de julio de 1963 instala en el Gobierno a una dictadura militar pronorteamericana y anticomunista. Su primer objetivo político fue dismantelar cualquier foco de resistencia a su proyecto, inscrito en lo que fue la política norteamericana para la región en la denominada Alianza para el Progreso. Se trataba de una propuesta de modernización que debía operar como respuesta a los movimientos insurreccionales presentes en la región. La Junta dirigió sus baterías, con apoyo de los principales diarios del país, contra la universidad, especialmente la Universidad Central. La primera acción fue una reforma, mediante decreto, el 20 de agosto de 1963, de la Ley Orgánica de Educación, en los capítulos referentes a la educación superior. En los aspectos sustantivos, la Reforma otorgó al Ministerio de Educación Pública la facultad para «clausurar y reorganizar total o parcialmente las Universidades y Escuelas Superiores». Paralelamente, se limitaba el cogobierno y se normaba la elección de autoridades y el acceso y permanencia en la cátedra. En la opinión de Pérez Guerrero, se había suprimido la autonomía universitaria, cerrando un período de 40 años de conquistas universitarias. La reforma a la Ley fue el prolegómeno de la decisión de reorganizar la universidad de Loja, la de Guayaquil y posteriormente la Universidad Central, el 9 de septiembre de 1963. Se habló de «una reorganización mínima e indispensable». Como resultado de esta de-

cisión fueron separados de la universidad 264 profesores universitarios, acusados de comunistas, antidemocráticos, ineptos, etc. (Pérez Guerrero, 1964: 101ss.). Los medios de comunicación de la época avalaron la intervención del Gobierno y la clausura de la Universidad. Meses después, en enero de 1929, la Universidad Central es clausurada y sus predios ocupados por el ejército y la policía. Se cerró de esta forma un ciclo largo en que la Universidad mantuvo un gobierno propio con significativo avance en múltiples campos. Desde la perspectiva de nuestro tema, el complejo campo de la autonomía/heteronomía, lo que se observa es la irrupción de uno de los poderes heterónomos, el de un gobierno dictatorial, en el campo de los poderes que la Universidad Central había establecido como el ámbito de su autonomía, entre ellos que ningún poder externo podía intervenir en la nominación de sus autoridades, profesores y en la normativa de funcionamiento académico. Por el valor que tiene como testimonio es necesario analizar lo que para el rector Pérez Guerrero significaba autonomía. La considera «un derecho conquistado después de años de dura lucha de profesores y estudiantes». Pero también es consustancial al cumplimiento de su misión, no la podría cumplir «si esa autonomía es limitada o destruida»; puede «tener peligros y defectos» pero esto no «puede justificar que no haya autonomía en instituciones que son base de la nacionalidad, como las universidades». Por otra parte, para Pérez Guerrero la autonomía no implica aislamiento frente a otras universidades, ni frente a los problemas del país. Afirmaba que: «La universidad ha de estar abierta a todas las urgencias, necesidades e ideales de la hora presente, y ha de exigir a los poderes públicos que se le provea de los fondos indispensables para cumplir con sus funciones» (Pérez Guerrero, 1964: 16ss.).

En la Constitución de 1967, que se aprueba después del derrocamiento de la Junta Militar de Gobierno (1963-1966), se incluye un tema caro a la universidad ecuatoriana, la inviolabilidad de sus predios, luego de la clausura y ocupación militar de la Universidad Central del Ecuador. También se especifica el alcance del compromiso con la nación, como compromiso con el «desarrollo nacional». En la Constitución del año 1979, aprobada en plebiscito, y que marca el inicio del más largo periodo democrático en Ecuador, a la inviolabilidad de los predios, se añade la prohibición de «clausurarlas [o] reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias». Se amplía el compromiso a «la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones». En la Constitución del año 1996, que reformó a la de 1979 y que fue promulgada luego del derrocamiento de Abdalá Bucaram por la acción de movimientos sociales, se mantiene la tradición constitucional en lo que tiene que ver con los puntos ya señalados y se incluye por primera vez la garantía estatal de «igualdad de oportunidad de acceso a la educación universitaria o politécnica estatales. Nadie podrá ser privado al acceso a ellas por razones económicas». Era una respuesta a nivel constitucional a la reducida matrí-

cula universitaria del Ecuador frente a otros países de la región; a la mercantilización de la educación superior pública evidente desde los ochenta; y al cambio del discurso público sobre los problemas de pobreza y equidad en la sociedad.

La Constitución de 1998 incluyó cambios sustanciales. Se creó el Consejo de Educación Superior (CONESUP), que tenía como funciones la planificación, regulación y coordinación de la educación superior y que, en estricto sentido, significaba ceder parte de la autonomía de cada institución en aspectos sustantivos de la vida académica como la aprobación de estatutos, definición y desarrollo de programas de pregrado y posgrado, concesión de títulos, solución de conflictos, etc., a un tercero.<sup>5</sup>

## 5

La breve revisión histórica de las tensiones jurídicas e institucionales de la autonomía en el caso de Ecuador nos conduce a una reflexión final sobre la autonomía. Kant reflexionó sobre los conceptos de autonomía y heteronomía con el propósito de fundamentar una teoría de la moral (Kant, 2002 [1785]). ¿Es aplicable la reflexión kantiana sobre el individuo, o sobre los seres racionales, a la autonomía de las instituciones? Un primer aspecto es que la autonomía de los seres racionales, la autonomía del individuo es un «imperativo categórico» que representa una acción como objetivamente necesaria por sí misma, sin referencia a ningún otro fin. En un «imperativo que, sin colocar como condición de fundamento ningún otro propósito a conseguir mediante cierto proceder, manda este proceder inmediatamente» (Kant, 2002 [1785]: 94, 96). De allí que sea la base de una ley universal, en la cual el individuo es un fin en sí mismo y no un medio. La autonomía del individuo solo se puede sustentar en el principio de que es un fin en sí mismo. «El hombre y en general todo ser racional —afirma Kant— existe como un fin en sí mismo, no solo como un medio para ser utilizado discrecionalmente por esta o aquella voluntad..., los seres racionales reciben el nombre de personas porque su naturaleza los destaca ya como fines en sí mismos, o sea, como algo que no cabe ser utilizado simplemente como medio y restringe así cualquier arbitrariedad (Kant, 2002 [1785]: 114, 115). La autonomía, concluirá Kant, «es el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional» (Kant, 2002 [1785]: 125).

---

<sup>5</sup> Las consecuencias de este modelo, especialmente la construcción de una tendencia histórica hacia la representación corporativa del sistema, las analicé en Arcos (2009).

Al disociar la fundamentación de la autonomía de causas externas, vinculadas con otros fines, o metas distintas al valor de sí mismo, Kant crea las condiciones de comprensión de la heteronomía. Al respecto Kant sostiene:

Quando la voluntad busca la ley que debe determinarla en algún otro lugar que no sea la idoneidad de sus máximas para su propia legislación universal y, por lo tanto, cuando sale de sí misma a buscar esa ley en la modalidad de cualquiera de sus objetos, comparece siempre la heteronomía. La voluntad no se da entonces la ley a sí misma, sino que quien da esa ley es el objeto merced a su relación con la voluntad (Kant, 2002 [1785]: 125, énfasis en el original).<sup>6</sup>

Una inevitable conclusión es que no existe una condición de continuidad entre la autonomía individual y la autonomía institucional. La autonomía institucional, que abarca la autonomía universitaria, no es un fin en sí mismo, sino un medio, para algunos el mejor, para otros no, para alcanzar un fin que puede ser alcanzar el conocimiento, el desarrollo del saber, la investigación científica sin cortapisas de ninguna naturaleza, en el fin de un conocimiento de mejor naturaleza, o en la libertad de cátedra, que también es un medio para algo, y no un fin en sí misma.

La autonomía de cualquier institución, la autonomía universitaria, no es imperativo categórico, no es un deber en sí mismo, sino que es un medio para obtener algo. La llamada autonomía universitaria es un imperativo hipotético «que dice tan solo que la acción es buena para algún propósito *posible o real*» (Kant, 2002 [1785]: 94, énfasis en el original). En consecuencia, la llamada autonomía universitaria es, ante todo, desde una perspectiva kantiana, heteronomía. Al respecto dice Kant: «Dondequiera que un objeto de la voluntad haya de ser colocado como fundamento para prescribir a la voluntad la regla que la determina, dicha regla no es otra cosa que heteronomía; el imperativo está condicionado, a saber: *si o porque* uno quiere ese objeto, ha de obrar así o asá; por lo tanto, tal imperativo nunca puede mandar moralmente, es decir, categóricamente» (Kant, 2002 [1785]: 94, énfasis en el original).

¿Cómo conjugar los aspectos institucionales e individuales en una nueva perspectiva de la autonomía universitaria? La tabla siguiente asocia dos campos y sintetiza tanto los aspectos del contexto institucional extrauniversitario como el universitario con la autonomía/heteronomía del individuo, que en este caso son alumnos y profesores.

---

6 Para Kant: «La voluntad es... una capacidad para que uno se autodetermine a obrar conforme a la representación de ciertas leyes» (2002 [1785]:113).

**Cuadro 3. El campo de significados de la autonomía/heteronomía institucional y del individuo**

Campos específicos		Autonomía/heteronomía del individuo	
		Autonomía del individuo	Heteronomía
Autonomía/heteronomía institucional	Autonomía institucional	Conjuga autonomía ante poderes públicos estatales y no estatales, autocefalia, autonomía normativa, con la autonomía del individuo como fin en sí mismo.	Conjuga autonomía ante poderes públicos estatales y no estatales, autocefalia, autonomía normativa con una situación heterónoma de los individuos, es decir, que son medios y no fines en sí mismos.
	Heteronomía institucional	Conjuga heteronomía institucional (incluye heterocefalia) con la autonomía del individuo como fin en sí mismo.	Conjuga heteronomía institucional (incluye heterocefalia) con la autonomía del individuo como fin en sí mismo.

**Elaboración:** Carlos Arcos.

El resultado es esclarecedor: por un lado, se puede tener una conjunción de autonomía institucional e individual, entendida esta última como el goce, por parte de estudiantes y profesores de un conjunto de libertades básicas, en el sentido que da a este concepto John Rawls: libertades de expresión, de opinión, de asociación, en el marco de la vida académica (Rawls, 1996). Esto, entre otros hechos, determina que la autonomía institucional deber ser correlativa con el máximo grado de libertad de los individuos en términos de sus opciones de formación desde la perspectiva de los estudiantes, y de enseñanza en términos de los profesores. Por lo que debe velar la ley es, ante todo, por la protección de la autonomía individual, asociada a libertades básicas. Una autonomía institucional que niegue alguna de esas libertades básicas debe ser criticada y cambiada. Una autonomía que encubra una situación de heteronomía individual es inadmisibles en este esquema, pues estaría garantizando una situación de violación de libertades básicas de profesores y estudiantes; tal es el caso de estudiantes obligados a tomar una clase de religión, cualquiera sea, o de una filosofía específica, cualquiera sea, en nombre de la autonomía institucional. La autonomía individual debe garantizar que los estudiantes tengan un conjunto mínimo de derechos que impidan la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad universitaria, como evitar sanciones académicas por expresar sus ideas: por ejemplo en una universidad confesional expresar el apoyo al derecho de las mujeres al aborto. En ningún caso, la autonomía institucional puede vulnerar la autonomía individual. Es preferible, en este caso, una situación de heteronomía institucional y de autonomía individual.

Un ejercicio interesante sería clasificar a las universidades ecuatorianas en este esquema. Los resultados serían sorprendentes: universidades que gozan de autonomía institucional y en las que profesores y estudiantes son heterónomos, es decir que son

«medios» para un fin: la educación convertida en negocio, la educación mercantilizada. El caso extremo, y que no es extraño en la universidad ecuatoriana, es el de universidades heterónomas frente a poderes públicos no estatales (económicos, mediáticos y políticos), y en la que los profesores y estudiantes tienen una situación de heteronomía, es decir que son medios para algún fin, y no fines en sí mismos. En este marco se descubre la falacia del discurso de la autonomía como discurso político que subordina la autonomía de los estudiantes y profesores a los intereses de los grupos de poder que controlan el campo universitario.

Más allá de una investigación histórica que tenga por objetivo demostrar de qué forma se construyó el concepto de autonomía universitaria en América Latina, lo cierto es que dio origen a un equívoco. Como lo he señalado, la autonomía es un medio para alcanzar algo que se llama saber o conocimiento. En consecuencia, no es autonomía en el sentido de fin en sí mismo. El conocimiento tampoco es fin en sí mismo, es decir que la heteronomía de las instituciones académicas es parte constitutiva de su naturaleza, y no lo es la autonomía, y que la ley debe establecer —y así lo ha hecho históricamente— los límites a los poderes heterónomos que afectan a profesores y estudiantes. Esos poderes o fuentes de heteronomía han cambiado en el tiempo: en su momento fue la Iglesia y su cortapisa a una reflexión y a un conocimiento que desbordara su *dóxa*. La lucha por la educación laica y por la libertad de cátedra fue, en este contexto, un límite a una fuente de heteronomía. Sin embargo, el poder público estatal es también un poder heterónimo al que había que enfrentar con una demanda de autonomía. Sin embargo se ha tejido un manto de silencio sobre la heteronomía proveniente de poderes públicos no estatales. En el actual debate del Ecuador, la autonomía es una iniciativa por establecer ámbitos específicos de acción que legitimen esta forma de heteronomía: autonomía frente al poder público estatal y heteronomía radical frente a poderes públicos no estatales. Una pregunta final: ¿cuál es la naturaleza de la relación entre la autonomía institucional y los derechos de los ciudadanos fuera de la universidad? Se puede afirmar que, en una democracia, los ciudadanos a través del Estado conceden la autonomía institucional a las universidades. Los ciudadanos son portadores de derechos y la autonomía no puede estar por sobre estos. La ley, lo que debe hacer, es garantizar el conjunto de derechos y obligaciones de la sociedad y de los ciudadanos; por ejemplo que el médico que se gradúa en una universidad no sea un matarife, o que se exija la rendición de cuentas de los recursos que el Estado entrega a las universidades públicas y particulares cofinanciadas.

Retornamos por esta vía al hecho evidente de que la lucha por la autonomía, en el contexto del debate de la nueva Ley de Educación Superior es un argumento político en el que se subsumen los intereses heterónomos de diversos grupos de poder existentes en el heterogéneo campo de la educación superior; y que la autonomía implica no

solo autonomía institucional, sino la de las personas que forman parte de la educación superior, garantizando su condición de seres racionales que son un fin en sí mismo, y que son consagrados en los derechos generales que como ciudadanos establece la Constitución.

Si partimos del concepto de autonomía como un continuo autonomía-heteronomía, en el caso de Ecuador podemos calificar la autonomía de las universidades como unidimensional: radical frente al Estado y los gobiernos, y totalmente heterónoma frente a los grupos corporativos que existen dentro de las mismas, ante el mercado y grupos económicos y confesionales, grupos de poder de distinta naturaleza, que han puesto diversos intereses en la educación superior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, Louis (1968). «Ideología y aparatos ideológicos del Estado». En *La filosofía como arma de la revolución*. México, Siglo XXI: 102-128.
- Anónimo (1922 [1988]). «Representación estudiantil ante las juntas de la universidad, 8 de octubre de 1922». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Arcos, Carlos (2009). *La universidad ecuatoriana entre la endogamia y el corporativismo*. IAEN, Serie Temas. Quito Ecuador.
- Barquín, Manuel (1979). «La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979». En *Deslinde*, CESU-UNAM, No. 134.
- Bourdieu, Pierre (2006 [1984]). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CONESUP (2009). *Opiniones en informaciones. Proyecto de Nueva Ley de Educación Superior despierta interés nacional*. Serie UMIÑA. Quito: CONESUP.
- Convención Nacional (1988 [1869]). «Decreto de la Convención Nacional por el que se crea la Escuela Politécnica Nacional, Quito 27 de agosto de 1869». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Espinosa Pólit, Aurelio. (1953[1988]). «La Universidad Católica del Ecuador: su misión. Discurso del Padre Aurelio Espinosa Pólit, S.J, Rector, en el acto solemne de despedida de los primeros egresados. Quito, 7 de octubre de 1952». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo II. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Espinosa Tamayo, Alfredo (1916[1988]). «Conferencia del Dr. Alfredo Espinosa Tamayo al Primer Congreso Médico Ecuatoriano». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Garcés, Enrique (1930[1988]). «Discurso del Sr. Enrique Garcés en la apertura del año escolar de 1930 a 1931». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- García Moreno, Gabriel (1988 [1869]). «Decreto del Presidente Interino de la República, Dr. Gabriel García Moreno, acerca de la disolución de la Universidad de Quito y de la Creación de la Escuela Politécnica Nacional, 13 de febrero de 1869». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1988 [1861]). «Mensaje a la Convención Nacional». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.

- \_\_\_\_\_ (1988 [1858]). «Informe del Rector de la Universidad de Quito, Dr. Gabriel García Moreno, al Ministerio de Instrucción Pública, el 23 de junio de 1858». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Kant, Immanuel (2002 [1785]). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza.
- Malo, Hernán (1988). «Estudio Introductorio». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Marsiske, Renate (2004). «Historia de la autonomía universitaria». En *América Latina Perfiles Educativos*, Vol. 26, No.105-106.
- Pérez Guerrero, Alfredo (1964). *La universidad ultrajada*. Quito: Publitécnica.
- Rawls, John (1996). *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós/I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Roig, Arturo (1977). *Esquemas para una historia de la filosofía en Ecuador*. Quito: Ediciones PUCE.
- Universidad Santo Tomás (1988 [1788]). «Estatutos de la Real Universidad de Santo Tomás de la Ciudad de Quito: 26 de octubre de 1788». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Villagómez, Juan A. (1988 [1912-13]). «Ensayo monográfico sobre la Universidad Central de Quito». En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Tomo I. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Weber, Max (1996 [1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. 17ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Direcciones en la red**

Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior:  
[www.riaces.net/glosario.html](http://www.riaces.net/glosario.html).

# III

## LOS VAIVENES EN LA REGULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR. EL CASO DEL MANDATO 14 EN EL CONTEXTO CONSTITUYENTE<sup>1</sup>

Analía Minteguiaga<sup>2</sup>

Investigadora CONICET-Argentina/IIGG

y profesora del Instituto de Altos Estudios Nacionales

### RESUMEN

El artículo indaga en torno a las problemáticas vinculadas con el esquema de regulación y evaluación de la educación superior actualmente en funcionamiento en el Ecuador. A partir de la descripción de un contexto de reforma impulsada por el gobierno, se analiza el Mandato 14, ordenado por la Asamblea Constituyente bajo el cumplimiento de dos importantes objetivos: resolver de manera concluyente la situación de una universidad de operatoria irregular y establecer un diagnóstico sistémico del campo de la educación superior en el país. De este análisis se desprenden las principales limitaciones del mencionado esquema: su diseño institucional y el predominio de una lógica de intereses particulares que transforman espacios colectivos de decisión dentro del campo universitario en ámbitos corporativizados y sobrepolitizados. Para concluir, se reflexiona sobre algunas lecciones aprendidas de esta tendencia, y las posibilidades de contrapearla mediante una iniciativa reformista para recuperar no solo la dimensión pública y democrática de la educación superior, sino también su excelencia y pertinencia social.

1 Se habla en este artículo de «proceso constituyente» y no simplemente de proceso constitucional porque el mismo no se clausuró con la sanción y aprobación vía electoral de la nueva Carta Política, sino que se desplegó y sigue desplegando en cada una de las acciones, políticas y medidas (y sus apropiaciones así como resistencias) llevadas a cabo para concretar los principios y cambios enunciados en aquella instancia.

2 Quisiera agradecer especialmente la colaboración de Marcelo Calderón, quien además de sistematizar información empírica relevante para diversas secciones de este trabajo, en especial la elaboración de la tabla 3 (ver anexos al final de este capítulo), compartió su visión crítica sobre la sustancia de lo aquí planteado. Por supuesto, su aporte no supone ninguna responsabilidad en los errores y omisiones que pudieran encontrarse en este escrito.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se propone dar cuenta de una serie de problemáticas ligadas al esquema de regulación y evaluación de universidades y escuelas politécnicas actualmente existente en Ecuador. Para ello, se utiliza a modo de dispositivo heurístico el análisis del Mandato 14, disposición de la Asamblea Constituyente que tuvo por objeto, por un lado, resolver de manera definitiva el problema presentado por una universidad de funcionamiento irregular e intervenida largo tiempo y, por el otro, realizar una evaluación integral sobre la situación jurídica, académica y de desempeño institucional de los centros de estudio superiores con propósitos de depuración y mejoramiento de la calidad del sistema. Entre las limitaciones del esquema se identifican tanto su diseño institucional como una lógica que privilegió la representación y defensa de los intereses particulares y corporativos del sector por sobre el interés común ligado al logro de una educación superior de excelencia, pertinente y democrática.

El trabajo se compone de cuatro apartados. El primero da cuenta de una serie de sucesos que contextualizan la sanción del Mandato 14, básicamente el surgimiento de una agenda reformista del campo educativo superior encabezada por el Estado ecuatoriano y sus agencias gubernamentales. Tal iniciativa fue expresión de un diagnóstico crítico sobre las Instituciones de Educación Superior (IES) en el país y, fundamentalmente, del accionar contradictorio y ambiguo de sus organismos de control y evaluación. La segunda y tercera secciones se concentran en la descripción analítica de las partes del Mandato 14 y sus antecedentes. Respectivamente, una trabaja el primer componente del mandato ligado a la intervención y, posterior, derogatoria de ley de creación de la universidad referida; y la otra se centra en los informes solicitados por la Asamblea Constituyente al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) y a sus resultados. La sección cuarta intenta recuperar de manera sintética los principales puntos planteados en el artículo haciendo hincapié en los límites de los actuales organismos que rigen el sistema de educación superior, y a partir de ellos establecer qué aprendizajes a futuro pueden extraerse.

## 2. LA INICIATIVA ESTATAL TRANSFORMADORA EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En febrero de 2008, luego de un año de transcurrido el gobierno de Rafael Correa Delgado y en el marco de la denominada «Revolución Ciudadana», tuvo lugar en Quito

una reunión que marcaría el comienzo de la iniciativa estatal reformista en el campo de la educación superior. Efectivamente, puede denominarse «iniciativa estatal» porque, aunque resulte paradójico y por diversas y complejas razones —que en parte encontrarán explicación en este artículo—, la discusión sobre el estado actual de la educación superior, sus principales problemas así como sus potenciales soluciones surgió en esta ocasión del Estado y no del propio seno de la universidad ecuatoriana ni de sus organismos internos de regulación y evaluación.

Este esfuerzo público estatal colocó a la educación superior, de manera inédita, en el nivel más alto del debate nacional, y provocó una nueva actitud hacia cambios significativos en las concepciones y relaciones entre la universidad, el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Así luego de décadas de incomunicación y disputas, de una llamativa ausencia de políticas públicas para el sector y de un proceso de profunda privatización y mercantilización del campo educativo, se realizó el primer acercamiento entre el Gobierno y los principales actores de la educación superior con el objetivo de dar los pasos iniciales en la discusión sobre las necesidades y desafíos para su transformación, innovación y fortalecimiento. Este primer acercamiento fue conocido como el «Encuentro de Puenbo», y entre sus aciertos fundamentales estuvo la presentación pública de un diagnóstico crítico y la instrumentación inmediata de nueve mesas de concertación por temas específicos, las que permitieron, a su vez, abordar ordenadamente no solo los problemas centrales de la educación superior, sino trabajar en la definición de acuerdos en el marco del proceso constituyente que en ese momento estaba viviendo el país.<sup>3</sup>

Como resultado de tales mesas, en mayo de 2008 se alcanzaron 15 acuerdos básicos que fueron firmados y avalados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los cuales fueron entregados como insumo a la Asamblea Constituyente. Entre ellos, en este caso, destaca el vinculado a la problemática de la calidad:

Propender a que el criterio central y obligatorio para integrar y permanecer en el Sistema de Educación Superior sea la acreditación y la evaluación de la calidad. Garantizar que el organismo de aseguramiento de la calidad sea técnico y autónomo y que la evaluación certifique eficiencia de los procesos y eficacia en los resultados educativos. Las universidades y escuelas politécnicas dispondrán de tiempo prudencial para calificarse.<sup>4</sup>

---

3 Las elecciones para la Asamblea Constituyente se llevaron a cabo el 28 de septiembre de 2008, logrando el partido de Rafael Correa Delgado, ALIANZA PAIS, más del 70% de los escaños. La Asamblea se instaló el 30 de noviembre de 2007 en Montecristi, provincia de Manabí, y finalizó su labor el 24 de julio de 2008. El referendo en el que se sometió la nueva Carta Política del país a consulta popular fue el 28 de septiembre de 2008, aprobándose por el 64%.

4 El conjunto de acuerdos se publicaron en los principales diarios del país, se cita uno de ellos: «Acuerdos alcanzados en torno al sistema de educación superior», en *El Universo*, 8 de mayo de 2008.

Más adelante, en octubre de 2008 fue aprobada la nueva Constitución del Ecuador, la cual estableció destacados artículos para la regulación del sector<sup>5</sup> —fundamentalmente, para el aseguramiento de la calidad— y reveló hasta qué punto estaba dando sus frutos aquel trabajo inicial de construcción de consensos.

Entre la normativa constitucional más relevante referida a la temática se encuentra el propio principio de *calidad* como uno de los siete que regirán a todo el sistema de educación superior; que las IES que integren el sistema deberán estar previamente evaluadas y acreditadas; que existirá un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, el cual no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación, a fin de garantizar su autonomía y su condición de juez (y no parte); y que la creación de nuevas IES deberá contar, entre otros, con el informe previo y vinculante del organismo mencionado y que este podrá suspender, de acuerdo con la ley, a las IES así como solicitar la derogatoria de su norma de creación, por razones de calidad. Finalmente, en la disposición transitoria primera, numeral 5, se estableció que en el plazo máximo de un año deberá aprobarse una nueva ley que regule el campo de la educación superior a fin de que esta legislación esté en total consonancia con las disposiciones y principios constitucionales; en la decimoctava, se dispuso que solamente previa evaluación las universidades privadas que recibían rentas del Estado podrían seguir percibiéndolas; y en la vigésima se dio un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de la Constitución para que todas las IES, sus carreras y programas de grado y posgrado se evalúen y acrediten. En caso de no superar la evaluación quedarán fuera del sistema de educación superior.

En este contexto, de fuerte presencia estatal en la agenda reformista, hubo otro importante producto del trabajo de la Asamblea reunida en Montecristi. Este fue el Mandato 14. Como se detallará más adelante, esta decisión tuvo como telón de fondo el caso de una universidad que presentaba graves irregularidades en su funcionamiento y que había estado intervenida por más de cinco años sin lograr su normalización definitiva. Ante las dificultades, entre técnicas y políticas, del organismo encargado de esta intervención, la decisión de resolver este asunto debió trasladarse al máximo nivel político existente en ese momento, es decir al nivel de la Asamblea Constituyente. Es justamente en el marco de la derogatoria de la ley de creación de dicha universidad intervenida, que el Mandato 14 ordena paralelamente al CONESUP y al CONEA hacer sendos informes sobre el estado de situación de las IES con fines a la depuración y mejoramiento de la calidad del sistema.

---

5 Los artículos dedicados a la temática de la educación superior están en dos secciones centrales y en tres disposiciones de carácter transitorio de la nueva Carta Política. En la sección de Derechos del Buen Vivir (sección quinta) arts. 28 y 29; en la del Régimen del Buen Vivir (sección de Educación) arts. 350 al 357; y en las disposiciones transitorias primera, decimoctava y vigésima.

Luego de la labor constituyente, el próximo paso fue elaborar un proyecto de Ley de Educación Superior que pudiese recuperar los acuerdos alcanzados e ir más allá a través de regulaciones específicas. Así, en noviembre y diciembre de 2008 se realizaron dos seminarios internacionales que tuvieron como principal objetivo generar insumos para la nueva legislación.<sup>6</sup> El primero fue sobre acreditación y evaluación, y el segundo sobre admisión y nivelación universitaria.<sup>7</sup>

Finalmente, después de un proceso de construcción participativa, el Ejecutivo a través de la agencia que lideró este *issue*, la SENPLADES, presentó en agosto de 2009 la propuesta de Ley ante la Asamblea Nacional. Esta fue ampliamente debatida en dicho espacio por casi un año, produciéndose modificaciones respecto al texto original. El 4 de agosto de 2010 se aprobó el proyecto ante el órgano legislativo.

### 3. EL FONDO DEL MANDATO 14 Y SUS CONEXIONES CON EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO DEL CONESUP

Para comprender la importancia del Mandato 14 hay que analizar su historia y, fundamentalmente, uno de sus componentes principales, que usualmente no registra visibilización alguna. El mandato surge frente a una compleja situación respecto a una universidad integrante del sistema de educación superior ecuatoriano y a las dificultades que evidenció el organismo regulador del sistema para hacer frente a su normalización.

---

6 Los encuentros estuvieron organizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y contaron con la participación de expertos de diversos países de la región y Europa y de aproximadamente 500 asistentes entre los que destacaron representantes de: el Consejo Consultivo de Educación Superior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana (AUE), la Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas (ASUEPPE), la Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Particulares del Ecuador (AITEPEC), la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (CEUPA), la Federación Nacional de Empleados y Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FENATUPE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador (FEUPE), la Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (FEPE), la Federación Nacional de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FENAPUPE), la Federación de Rectores y Vicerrectores de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos del Ecuador (FEREVICITE), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE).

7 Los resultados fueron publicados en dos libros que compilaron las ponencias y los debates de tales seminarios: SENPLADES (2009). *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación*; y SENPLADES (2010). *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad. Diagnóstico y perspectivas*.

La institución educativa en cuestión fue la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE) que desde su creación presentó una serie de irregularidades que parecen haberla acompañado hasta el momento de su clausura. Fue creada mediante la Ley No. 130, expedida por el plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional el 7 de agosto de 1998 como entidad de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica y autonomía administrativo-financiera y con sede en la ciudad de Ambato.

La entonces vigente Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas<sup>8</sup> exigía que una institución universitaria para poder ser creada debía contar con un informe previo del organismo encargado de la regulación y coordinación de las instituciones de carácter universitario, denominado en ese entonces Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP).

El Consejo emitió un informe «negativo» respecto a la creación de la UCCE, lo cual fue oportunamente notificado a las autoridades del Congreso Nacional. Este informe se emitió sobre la base de la Resolución Académica del CONUEP adoptada el 6 de mayo de 1997, en la cual se establecía que el proyecto de la Universidad Cooperativa de Colombia no cumplía con los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas.<sup>9</sup>

Aquí se desató una primera disputa, ya que la mencionada Ley nunca aclaró que dicho informe debía ser «positivo» para que el proyecto de universidad contara con el aval técnico del principal organismo regulador de las universidades. Así, ante un trámite judicial de los promotores de la Universidad, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, en Resolución del 12 de septiembre de 1997, declaró la inconstitucionalidad y dispuso la revocatoria del acto administrativo adoptado por el CONUEP, y exhortó al Congreso Nacional para que conozca del trámite de la Universidad Cooperativa de Colombia en el Ecuador.

Frente a esto el Congreso Nacional decide aprobar la creación de dicha casa de estudio sin que exista jurídicamente informe previo «favorable» del CONUEP.<sup>10</sup> Es destacable que en su ley de creación, la UCCE se constituye a partir de la acción previa de una fundación y dos corporaciones de carácter particular: la Fundación de Investigación y Desarrollo Empresarial (FUNDIEMPRESA), la Corporación de Estudios Superio-

---

8 Ley expedida y publicada en el Registro Oficial No. 243 el 14 de mayo de 1982.

9 Resolución que a su vez se fundamentaba en el informe emitido al respecto por el Ing. Carlos Viñan Fiallo, profesor-investigador de la Universidad Técnica de Babahoyo.

10 Es importante mencionar que, a diferencia de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (art. 7), la Constitución de 1998 estableció en su artículo 76 que el informe para la creación de universidades expedido por el nuevo organismo regulador del sistema debía explícitamente ser «favorable y obligatorio»; sin embargo dicha Constitución recién es aprobada el 11 de agosto de 1998 mientras que la ley de creación de la UCCE se aprueba el 10 de agosto de 1998; es decir apenas un día antes de que entraran en vigencia las nuevas reglas constitucionales para este importante asunto.

res (CINTERSUP) y la Corporación Internacional de Estudios Superiores de América Latina (CESDAL). Como se verá más adelante, el funcionamiento y legalidad de las mismas será una de las fuentes más importantes de denuncias contra la UCCE. Llamativamente, en su creación también se le permite «abrir extensiones en otras ciudades del país y el exterior», y se ratifican todos los convenios en ese momento «vigentes suscritos por CINTERSUP, FUNDIEMPRESA y CESDAL, con universidades, instituciones nacionales e internacionales»<sup>11</sup>, lo que también conllevará problemas legales significativos.

En agosto de 1998 se aprueba en el Ecuador una nueva Carta Política y allí se establece que un nuevo organismo va a reemplazar en sus funciones al CONUEP. Este organismo será el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), que ahora no solo coordinará, regulará y planificará lo concerniente a las universidades y escuelas politécnicas del país sino a todo el sistema de educación superior, lo que incluye a la educación superior no universitaria; es decir, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, y conservatorios de música y artes. Específicamente, el CONESUP empieza su funcionamiento en el año 2000 con la nueva Ley Orgánica de Educación Superior.<sup>12</sup>

Resulta relevante recordar la forma de composición del recientemente creado CONESUP y sus miembros a fin de comprender parte de su problemática.<sup>13</sup> De acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 (LOES 2000), el Consejo debía estar integrado por nueve miembros: 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; f) un representante por el sector privado, que deberá ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio elec-

11 Respectivamente, artículo 3 y disposición transitoria tercera de la Ley No. 130.

12 Nuevamente, hay que indicar que entre 1998 y 2000 se registró una situación que podría denominarse de «vacío legal» porque si bien entra en vigencia la Constitución de 1998, hasta que no se produce la sanción de una nueva ley de educación superior para el sector (mayo del 2000) se decide prorrogar en sus funciones al CONUEP y se mantiene, en lo que no contradice a la nueva Constitución, la vieja Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas. Esto, como se comprobó en otro estudio (Minteguiga, 2008), también permitió dar paso a un proceso de creación masiva de nuevas casas de estudio.

13 Mediante las Resoluciones RCP-S1-No. 001/01, 02, 03, y 04 del 24 de mayo de 2001 se integra legalmente el CONESUP.

toral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales; y g) un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno por las dos terceras partes de los integrantes de este organismo, que debería ser, un ex rector universitario o politécnico o un académico de prestigio.<sup>14</sup> Es decir, se trataba de un organismo integrado centralmente por las máximas autoridades de universidades y politécnicas, los rectores, afirmando el principio de *autorregulación del sistema*. Los regulados eran los reguladores. Esta lógica a su vez se vio fortalecida bajo la nueva normativa que extendió la autonomía universitaria a este organismo regulador del sistema.<sup>15</sup>

A pesar de existir ya algunas denuncias de irregularidades sobre la UCCE, el 24 mayo de 2001 el CONESUP aprueba el Estatuto de esta casa de estudios.<sup>16</sup> De igual manera, paradójicamente, el mismo día inicia un proceso de auditoría académica<sup>17</sup> que será la base para su posterior intervención.<sup>18</sup>

Como dato adicional es relevante destacar que en noviembre de 2001 el Comisionado de la Defensoría del Pueblo en Cotopaxi resuelve exhortar al CONESUP para que cumpla puntualmente las obligaciones que le impone la LOES 2000 y el Reglamento del Sistema de Educación Superior de investigar y sancionar el incumplimiento por parte de las universidades y escuelas politécnicas y sus extensiones, y especialmente que investigue y sancione con el máximo rigor de la ley las infracciones cometidas por la UCCE en el caso estudiado.<sup>19</sup>

---

14 Bajo las reglas señaladas en el primer periodo 2001-2006, los miembros del CONESUP fueron: el Ing. Víctor Hugo Olalla (rector de la Universidad Central del Ecuador), elegido por las universidades públicas; el Ing. Manuel Haz Álvarez (rector de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo), elegido por las universidades públicas; el Ing. Leonardo Félix López (rector de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí), elegido por las escuelas politécnicas públicas; el Dr. Alvaro Trueba Barahona (rector de la Universidad Tecnológica Equinoccial), elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; el Dr. Alejandro Carrión Pérez (rector de la Instituto Proyecto 2000, institución particular autofinanciada), elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos; el Dr. Ernesto Velásquez Baquerizo (representante del sector privado y elegido por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales); el Ministro de Educación; el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología; y el presidente del Consejo fue el Ing. Vinicio Baquero Ordóñez (ex rector de la Universidad Politécnica Nacional). Seguidamente, el 24 de mayo de 2001, se nombra también a los Presidentes de las Comisiones Permanentes mediante la Resolución RCP-S2-No. 010/01.

15 El artículo 11 de la LOES 2000.

16 Se aprueba mediante Resolución RCP-S2-No. 021/01. Es importante mencionar que el primer proyecto de estatuto fue presentado por la UCCE el 6 de octubre de 1998, y transcurrió un importante periodo hasta que finalmente se aprobó en mayo de 2001. Esto se debe a que existieron en tales proyectos importantes observaciones legales realizadas por parte del Consejo. Por ejemplo, en enero de 1999, el CONUEP negó avalar el primer proyecto presentado por la universidad en base a las consideraciones realizadas por el Dr. Iván Rengel Espinoza, Asesor Jurídico del Consejo (ver el breve análisis que recupera el ICVC, 2006: 20-22).

17 Mediante la Resolución RCP-S2-No. 026/01 y «según dispone el Art. 103 de la Ley Organica de Educación Superior, se resuelve: la apertura de una investigación y que se realice una auditoría académica de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (Ambato), la que estará a cargo de la Comisión Académica, para lo cual se establece un plazo de 30 días. Además [que] se suspenda el registro de títulos hasta que dicha auditoría se lleve a efecto».

18 Esta situación contradictoria podría encontrar cierta explicación. Algunas personas entrevistadas indicaron que para poder intervenir la UCCE era necesario primero aprobar su Estatuto, pero no se encontró ningún fundamento legal para ello.

19 Oficio 597-DDP-G-2001 del 16 de noviembre de 2001.

Lo que sucede entre la aprobación del Estatuto y la decisión definitiva de intervenir la UCCE fue difícil de determinar en el relevamiento que sustentó este artículo. Lo cierto es que el 12 de diciembre de 2001 el CONESUP, mediante resolución resuelve intervenir la UCCE con el propósito de precautelar los intereses de la educación superior del país y los derechos académicos de los estudiantes de dicho centro de estudios, y viabilizar la reorganización de la universidad para que cumpla con los objetivos establecidos en su ley de creación.<sup>20</sup> Las razones para dicha intervención fueron varias: la no sujeción a los procedimientos señalados en la ley y en las disposiciones obligatorias a todas las instituciones de educación superior, para la apertura de extensiones universitarias, funcionamiento de programas de educación a distancia o semipresenciales y de posgrado, así como la expedición de títulos sin el sustento académico exigido por el CONESUP.<sup>21</sup>

Es importante mencionar que se interviene la UCCE bajo lo dispuesto en la LOES 2000, que establecía que el CONESUP podrá «intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal funcionamiento de los centros de educación superior conforme al reglamento que para el efecto dictará» el mencionado Consejo (art. 13 literal g). El punto es que en ese momento el reglamento aún no existía. Este recién se aprueba en enero del año 2002.<sup>22</sup> Por ello, al momento de la intervención no se nombró interventor; recién cuando se aprueba el reglamento se nombra al Dr. José Orozco Cadena<sup>23</sup>, vinculado a la Universidad Técnica de Ambato.<sup>24</sup>

El 14 de noviembre de 2002 el CONESUP designa un nuevo interventor<sup>25</sup>, el tecnólogo Jorge Almeida Norat<sup>26</sup>, hasta ese momento miembro del propio Consejo ya

20 Mediante la Resolución RCP-S20-No. 264/01.

21 En la Resolución de intervención se dispuso además suspender todos los programas académicos de pregrado y posgrado, a distancia, semipresenciales y de cualquier otro tipo de modalidad, así como clausurar las extensiones de Santo Domingo de los Colorados, Riobamba, Quevedo, Esmeraldas, Ibarra, Machala, Latacunga, Cuenca, Guano, Loja, Manta, Portoviejo, Nueva Loja, Puyo, Tena, La Libertad, Quito, y todas las demás que estuvieren funcionando sin la aprobación del CONESUP. Sin embargo, mediante la Resolución RCP-S23-No. 294/02 de 30 de octubre de 2002, el CONESUP habilita la creación de las denominadas Unidades de Apoyo Temporales con capacidad para dictar cursos académicos y hasta otorgar títulos. Esta unidades eran las de Guayaquil, Quito y las orientales de Orellana, Napo y Sucumbios. En la Resolución se aclaraba el área de influencia específica de cada una, la cual era bastante similar a las extensiones antes suspendidas. De acuerdo al Informe de la Comisión de Veeduría Ciudadana, esto fue oportunamente denunciado por el Ing. Víctor Hugo Jaramillo Garcés, quien vinculó también esta situación con el resultado de la elección del presidente del CONESUP y con los integrantes de la UCCE (ICVC, 2006: 29-30).

22 RCP-S2-No. 36/02.

23 RCP-S2-No. 37/02.

24 Las razones de esta elección no se conocen pero resulta significativo que se nombró a un interventor vinculado a una universidad que compartía —y por ende existía potencial competencia— la misma área de influencia de la UCCE, es decir, la ciudad de Ambato.

25 Al parecer esto se debió a que el primer interventor nunca presentó el Plan Emergente de Intervención (ver Resolución RCP-S23-No. 294/02), aunque otras versiones informales sostienen que se debió a su vinculación con la Universidad Técnica de Ambato.

26 RCP-S25-No. 297/02.

que era alterno del Dr. Ernesto Baquerizo. Asimismo, se debe llamar la atención sobre el hecho de que si bien el reglamento de intervención exigía que para ser interventor se debía ser un ex rector (art. 5), Almeida no lo era pero igualmente fue nombrado.<sup>27</sup> Entre los años 2002 y 2006 no se conocen mayores detalles del proceso de intervención ni de por qué pasa tanto tiempo sin que el mismo llegue a una solución del problema, la cual podría ser la regularización definitiva de la universidad, su suspensión o la solitud de derogatoria de la ley que la creó.

Lo que sí se sabe es que desde el momento de la intervención, las autoridades y funcionarios del CONESUP fueron objeto de múltiples y permanentes acciones judiciales iniciadas por autoridades, funcionarios, docentes y hasta estudiantes de la UCCE.

El 20 de mayo de 2004 el CONESUP decidió inicialmente levantar el proceso de intervención a la UCCE, tomando en cuenta el informe del interventor del 4 de mayo de 2004.<sup>28</sup> Adicionalmente, en el artículo 2 de la referida Resolución, se legalizaba el funcionamiento de extensiones en Quito y en Santo Domingo para una serie de carreras. A pesar de ello la intervención no fue finalmente levantada. Casi un año después, el 26 de enero de 2005, el CONESUP notifica al interventor de la UCCE que, en vista de que no se suscribió el Acta de Levantamiento de la Intervención, se le dispone «cumplir con lo establecido en el art. 6 del Reglamento de Intervención en particular la revisión de todos los procesos académicos desarrollados en la Universidad a partir del 20 de mayo del 2004».<sup>29</sup>

Posteriormente, hacia el año 2005, el presidente del CONESUP, y más allá del proceso de intervención en curso, extiende una invitación a un grupo de profesionales del campo de la educación superior ajenos al Consejo para conformar una «Comisión de Veeduría Ciudadana», a fin de revisar la gestión pública del CONESUP en el periodo de intervención a la UCCE. Esta comisión inicia sus labores el 28 de febrero de 2005 y presenta su informe final el 16 de enero de 2006.<sup>30</sup>

De esta manera, se observan acciones ambiguas que demuestran que, más allá de las decisiones formales, existían conflictos al interior del CONESUP para tomar una decisión definitiva respecto a la UCCE y ajustar su funcionamiento a lo dispuesto en la

---

27 Es verdad que en algunas resoluciones y documentos analizados para la redacción de este trabajo, se observa que Almeida figura como «Máster»; sin embargo la misma Comisión de Veeduría Ciudadana solicitó información de respaldo de sus titulaciones, las cuales nunca fueron entregadas, imposibilitando comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Intervención (ICVC, 2006: 40-41).

28 RCP-S10-No. 229/04.

29 RCP-S01-No. 038/05.

30 Mediante el Oficio No. 002 CVC. 06, el Dr. Carlos Larreátegui Mendieta, presidente de la Comisión de Veeduría Ciudadana, entrega al presidente del CONESUP el Informe Final. Los otros integrantes de la comisión eran: Dr. Julio César Trujillo Vásquez, Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, Ing. Pedro Salas Montalvo, Dr. Gustavo Medina López, Dr. Galo García Feraud y Dr. Víctor Hugo Cevallos Barahona.

LOES 2000. El armado de una comisión que de alguna manera establecía una acción paralela a la del interventor y, fundamentalmente, la elaboración de un informe que en sus conclusiones finales confirma irregularidades respecto a la UCCE, devela hasta qué punto buena parte del problema estaba en el propio Consejo, sus decisiones y los intereses allí representados.

Solo como botón de muestra, entre las conclusiones del mencionado informe se indica que antes de 1998, cuando se crea legalmente en el país la UCCE, esta ya venía operando como Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) a través de una serie de «convenios» firmados con FUNDIEMPRESAS y CINTERSUP (en 1995 uno, y otros dos en 1996), convenios que contenían graves anomalías. No solo porque nunca fueron en realidad «convenios», y menos aún de carácter «internacional», sino tan solo contratos de carácter privado suscritos entre personas jurídicas de derecho privado sin efecto sobre los Estados involucrados (ecuatoriano y colombiano), sino que permitieron la operatoria de actividades académico-formativas de educación superior en el país aunque todavía no estaba legalmente creada la universidad (ICVC, 2006: 8-9). Estos contratos fueron el mecanismo legal usado para que la UCC desarrollara actividades de formación académica de grado y posgrado y hasta otorgara títulos y los avalizara (ICVC, 2006: 4, 6 y 8), contraviniendo la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas en ese momento vigente.<sup>31</sup> Por otra parte, se comprueba que FUNDIEMPRESAS era una fundación que estaba habilitada en el Ecuador solo para realizar actividades en el sector microempresarial, y cuya creación fue aprobada tan solo por el Ministerio de Trabajo. En cuanto a CINTERSUP si bien supuestamente en el «convenio» firmado en 1996 con la UCC se decía era una institución de Estudios Superiores autorizada por el «Ministerio de Educación Superior del Ecuador», es sabido que ese ministerio nunca existió en el país (ICVC, 2006: 10-11 y 16).

La Comisión de Veeduría Ciudadana destaca que aunque en el año 1998 la Ley de creación de la UCCE ratifica los referidos convenios no se podían validar, como sucedió, «los programas y cursos de carácter universitario y politécnico impartidos con anterioridad por quienes según la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas no tenían la facultad para ello» (ICVC, 2006: 19). En este punto la Comisión fue contundente: «La Universidad Cooperativa de Colombia tiene su origen y posterior funcionamiento en un equivocado concepto de los tratados o convenios internacionales» (ICVC, 2006: 71).<sup>32</sup> El capítulo IV del informe, dedicado a la creación y funcionamiento de extensiones y programas, devela que más allá de la responsabilidad de sus autoridades, la UCCE siguió operando

31 Entre los artículos más destacados, se contravenían el 1, 4, 10 y 53.

32 Otro de los problemas es que los «convenios» que ratifican la creación de la UCCE aluden a regulaciones internacionales (Convenio Andrés Bello y Tratado Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe) que no son aplicables (ICVC, 2006: 9-10).

sus extensiones y proliferando sus programas académicos a pesar de no contar con las autorizaciones legales de los organismos competentes y de las mismas disposiciones de suspensión involucradas en la intervención (ICVC, 2006: 49-60). Finalmente, el capítulo V está dedicado al tema de las titulaciones; allí se identifican graves irregularidades entre las que se destacan el otorgamiento de «títulos profesionales con periodos cortos de estudio que van de uno a seis meses» y «graduados con tesis del mismo título» (ICVC, 2006: 61-69; para una descripción más detallada, ver cuadro 2 al final de este capítulo).

Así llegamos al año 2006, cuando se produce un nuevo hecho llamativo. En las elecciones para la renovación de vocales del CONESUP en el periodo 2007-2011 (llevadas a cabo por el Tribunal Supremo Electoral durante los meses de mayo y junio de 2006), y a pesar de estar la UCCE todavía intervenida, se designa al Dr. Milton Altamirano Escobar, fundador y ex rector de la UCCE, como vocal del CONESUP. Este cambio en la integración de Consejo coincidió con la elección de su nuevo presidente, el Dr. Gustavo Vega.<sup>33</sup>

Llamativamente, luego de estas elecciones, el interventor del CONESUP ante la UCCE, Jorge Almeida Norat, dio a conocer el 24 de agosto de 2006 al Pleno del CONESUP un nuevo informe sobre el proceso. Allí se establecían varias recomendaciones para fortalecer la gestión e institucionalidad de la Universidad en cuestión, así como el levantamiento de la intervención de acuerdo con lo establecido en la Disposición General Quinta del Reglamento de Intervención, que mediante Resolución «dispone que en un plazo de 90 días y previo se remita a los señores miembros del CONESUP la información con respecto a la intervención de la UCCE, se dará curso a la propuesta planteada por la Asesoría Jurídica de la Presidencia del CONESUP para llegar al levantamiento de la intervención y a la regularización del centro de estudios».<sup>34</sup> Con fecha de 23 de noviembre de 2006, el interventor presenta el informe final, en el cual determina que la intervención se ha realizado dentro del marco del CONESUP, lo cual ha permitido regularizar y fortalecer el desarrollo institucional de la UCCE, en especial en el área administrativa y financiera.<sup>35</sup> Con la misma fecha se suscribe finalmente el Acta de Terminación del Proceso de Intervención del CONESUP en la UCCE,

---

33 Los nuevos vocales elegidos fueron los siguientes: Ing. Víctor Hugo Olalla (rector de la Universidad Central del Ecuador), elegido por las universidades públicas; Dr. Carlos Cedeño Navarrete (rector de la Universidad de Guayaquil), elegido por las universidades públicas; Dr. Silvio Álvarez (rector de la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo), elegido por las escuelas politécnicas públicas; Lcdo. Manuel Ávila Loor (rector de la Universidad Tecnológica San Antonio de Machala), elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; Dr. Wilfrido Robalino Barrionuevo (rector del Instituto Superior Autónomo del Ecuador (Particular Autofinanciado), elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos; Dr. Milton Altamirano (representante del sector privado), elegido por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales; el Ministro de Educación y Cultura, Lic. Raúl Vallejo Corral, y el Dr. Luis Tonón Peña, Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología (e).

34 RCP-S11-No. 153.06.

35 Oficio No. 467-06. INT.CONESUP.UCCE.

mediante la cual las autoridades de la UCCE se comprometen a cancelar el monto de USD 25.000, así como los intereses de ley, a obrar en el marco académico, científico y administrativo, con estricto apego a las normas de la LOES 2000, su Reglamento General, el Estatuto institucional, y los reglamentos, resoluciones e instructivos dictados por el CONESUP. El 5 de enero de 2007, las nuevas autoridades del CONESUP procedieron a levantar la intervención.<sup>36</sup>

Otro dato significativo es que si bien los nuevos vocales y el presidente del CONESUP asumen hacia mediados de 2006, no es sino hasta el levantamiento de la intervención y bajo un nuevo reglamento de comisiones que se integran las comisiones permanentes del CONESUP. Así, el 25 de enero de 2007 es designado también como presidente de la Comisión Jurídica del Consejo el Dr. Milton Altamirano Escobar.<sup>37</sup> Comisiones que, vale la pena aclarar, suponían un nuevo reparto de poder dentro del CONESUP.

Este escenario vuelve a cambiar intempestivamente a comienzos de 2008. La transformación se debe al discurso radical que surge desde los actores gubernamentales en torno al campo de la educación superior y la enunciación de una crítica profunda hacia sus problemas de calidad y, fundamentalmente, hacia una serie de irregularidades que venían sucediendo en torno al Consejo y su labor regulativa. Bajo este nuevo esquema de sentidos, propiciado por el Encuentro de Puenbo y las mesas de trabajo con el Gobierno, el CONESUP vuelve a modificar su estrategia en torno a la UCCE.

Así, el 9 de mayo de 2008 resolvió que por «el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica de Educación Superior expuestas, y en aplicación de lo previsto en el literal d) del artículo 98 de dicho cuerpo legal, en concordancia con el artículo 29 del Reglamento a la Ley, solicita a la Asamblea Nacional Constituyente la derogatoria de la Ley No. 130 que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y suspender temporalmente el funcionamiento de la Universidad tanto la Matriz en la ciudad de Ambato, como sus extensiones de Quito y Santo Domingo, hasta obtener el pronunciamiento del organismo público señalado». Asimismo, dispone «que se mantenga en suspenso el registro de títulos de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador hasta nueva orden».<sup>38</sup>

Los argumentos técnicos esgrimidos para sustentar esta nueva directriz parecen haber sido varios y de peso, aunque la pregunta que debe hacerse es si no eran los mismos, o muchos de ellos resultaban similares, a los que ya se venían registrando desde la misma creación de la UCCE.

---

<sup>36</sup> RCP-S01-No. 004.07.

<sup>37</sup> Entre las importantes funciones que debía cumplir la Comisión Jurídica estaban la de: a) proponer proyectos de reglamentos o de reformas legales o reglamentarias de interés al CONESUP, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Educación Superior y necesidades institucionales, en coordinación con otras comisiones, con la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP y a través de la Dirección de Asesoría Jurídica; b) informar al Consejo sobre los aspectos jurídicos de proyectos reglamentarios o de reformas legales propuestas por otras Comisiones o por la Presidencia del CONESUP; c) informar al Consejo sobre los proyectos de estatutos y reformas que presenten para su aprobación las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos y tecnológicos, así como las federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes y trabajadores, en base a los informes legales preparados por la Dirección de Asesoría Jurídica del CONESUP; d) asesorar en todos aquellos aspectos de naturaleza

*Cuadro 1. Los argumentos de la nueva intervención de la UCCE*

Que, de las denuncias y oficios recibidos por el CONESUP, se ha podido determinar que existen varios cuestionamientos acerca de la conformación del Consejo Superior de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), además de un serio conflicto en el nivel directivo de la Universidad, sin que pueda determinarse con claridad quién es su titular y representante legal, ya que existen pretensiones de cuatro profesionales por ostentar el rectorado de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, los mismos que son: Dr. Milton Altamirano, Dr. Víctor Hugo Reinoso, Dr. Gonzalo Murillo y Arq. Fernando Palán;

Que la Comisión designada por el Presidente del CONESUP para el estudio, análisis, conclusiones y recomendaciones sobre las denuncias y problemáticas de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), en su informe destaca que no se ha podido determinar con claridad cuál de los profesionales señalados posee la calidad de Rector, ya que existen certificaciones contradictorias, emitidas por la Secretaría General Procuradora de la Universidad, Dra. Adriana Noboa, destacando aquella con la que acepta la renuncia definitiva al cargo de rector del Dr. Milton Altamirano y designa al Dr. Gonzalo Murillo como su titular desde el 1 de mayo de 2006 hasta septiembre de 2008, y la Resoluciones del Consejo Universitario No. 39 de 8 de noviembre aparentemente de 2006, aceptando la renuncia del Dr. Gonzalo Murillo y designando las Fundaciones FUNDYEMPRESA, CINTERSUR y CESDAL al Dr. Milton Altamirano en su reemplazo. Dando respuesta el Dr. Gonzalo Murillo expresa que jamás ha renunciado a dicho cargo y cuestiona la legalidad y autenticidad de la Resolución No. 39;

Que existe un sinnúmero de denuncias y acusaciones correspondientes a los años 2007 y 2008, en torno a varias irregularidades que han venido produciéndose en la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), principalmente aquellas provenientes de los Colegios de Químicos Farmacéuticos y Bioquímicos Farmacéuticos de Pichincha, Azuay y Cañar; Colegio de Tecnólogos Médicos de Manabí; Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad de Cuenca; así como de un grupo de graduados de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), de ofertas por parte de dicha Universidad de Doctorados en Jurisprudencia y Doctorados a Tecnólogos Médicos al margen de la prohibición establecida en la Ley Orgánica de Educación Superior, de no ofertar títulos de Doctorado en tercer nivel, de igual forma ha ofertando programas no autorizados por el CONESUP, sin observar los compromisos que adquirió para el levantamiento de la intervención;

Que la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), de acuerdo a las denuncias existentes y el informe elaborado por el Director Académico del CONESUP, contenido en Memorando No.197CONESUP-DA de 16 de mayo de 2007, ha venido ofertando carreras en lugares distintos a la de su Matriz en la ciudad de Ambato y extensiones legalmente autorizadas de Quito y Santo Domingo;

Que tanto la Matriz en la ciudad de Ambato, como las extensiones de Quito y Santo Domingo, vienen funcionando como universidades distintas, sin guardar una gestión institucional coordinada, organizada y unificada, atribuyéndose una autonomía que va en contra de lo establecido en el Art. 1 de su propia Ley de Creación y el Art. 3 del Estatuto;

Que la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE) ha contravenido su propio Estatuto, ya que de las actas del Consejo Superior de la Universidad remitidas, se comprueba que han venido funcionando con cinco miembros cuando el Art. 8 del Estatuto, que es mandatario, fija que este órgano colegiado debe actuar obligatoriamente con nueve miembros, violentando también el Art. 13 de dicho cuerpo legal ya que se han aprobado muchas resoluciones de este ente colegiado con el voto favorable con tres de sus miembros, lo que invalida sus actuaciones...

**Fuente:** RCP-S14-No.169.08/CONESUP.

jurídica que el Consejo, la Presidencia del CONESUP o la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica Administrativa lo requiera; y e) mantener actualizada la codificación de los reglamentos, resoluciones y demás normas del CONESUP.

38 RCP-S14-No.169.08/CONESUP.

Frente a este pedido del CONESUP, y sobre todo en el contexto abierto por la crítica radical del Gobierno hacia el sector y los organismos que lo rigen, la Asamblea Constituyente decide emitir un mandato constitucional, conocido como Mandato 14. En sus considerandos se vuelven a establecer algunas de las justificaciones ya expuestas por el Consejo. Básicamente que el CONESUP solicitó a la Asamblea Constituyente la derogatoria de la Ley No. 130; que el CONESUP probó las irregularidades permanentes en las que ha incurrido y sigue incurriendo la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE); y que es deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, porque la formación científica y humanística impartida por las entidades de educación superior sea del más alto nivel académico, de tal manera que permita contribuir al desarrollo humano y científico del país. En este marco la Asamblea decide expedir un mandato que contiene en su primera parte dos artículos. En el primero deroga la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y en el segundo deroga el literal f) del artículo 12 de la LOES 2000. De esta manera, los representantes elegidos según esta norma cesan inmediatamente en sus funciones. Justamente el literal referido hace referencia al representante por el sector privado que era designado por el colegio electoral e integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales, es decir, desaparece la representación que tenía el Dr. Milton Altamirano Escobar.

Solo para no perder de vista los vaivenes de los hechos hasta aquí descritos repasemos una breve cronología.

- 1998: se crea por ley la UCCE con informe negativo del CONUEP.
- 2001: se integra por primera vez el CONESUP, se aprueba el Estatuto de la UCCE y posteriormente se la interviene.
- 2004: el CONESUP intenta, fallidamente, levantar la intervención.
- 2005: se constituye una Comisión de Veeduría Ciudadana para revisar el accionar del CONESUP ante la intervención de la UCCE. Su informe final apoya los motivos de la intervención.
- 2006: se integra el CONESUP con nuevos vocales y presidente. Se elige a un ex rector de la UCCE como vocal del Consejo. Se levanta la intervención de la UCCE.
- 2007: se elige como presidente de la Comisión Jurídica del CONESUP a un vocal del propio organismo, el ex rector de la UCCE.
- 2008: el Gobierno plantea su agenda reformista. El CONESUP modifica su discurso y propone a la Asamblea Constituyente derogar la ley de creación de la UCCE. La Asamblea emite el Mandato 14 y deroga la ley de creación de la UCCE.

En este punto, resulta entonces interesante interrogar por qué con el Mandato Constituyente se llega a una decisión tan tajante e irreversible; no solo respecto a la extinción de la UCCE mediante la decisión de una Asamblea encargada de elaborar una nueva Carta Política para el Ecuador, sino sobre todo la decisión de modificar la LOES haciendo desaparecer una representación clave dentro del gobierno del sistema de educación superior, la que garantizaba la relación entre la educación superior y el sector privado productivo. ¿Por qué el CONESUP no hizo las diligencias internas para resolver dentro de su propio ámbito, bajo sus regulaciones y en el marco de plazos razonables la intervención de la UCCE, es decir, ejerciendo efectivamente su capacidad «autorregulativa»? ¿Por qué no inició un proceso de estudio para analizar las incompatibilidades existentes entre la representación que ostentaba el Dr. Altamirano en el Consejo y sus intereses particulares con la universidad intervenida? ¿Por qué decide nombrar a uno de sus fundadores y ex rector como vocal del CONESUP y lo distingue dándole la presidencia de una de las Comisiones más importantes dentro del Consejo, justamente aquella que velaba por el efectivo cumplimiento de las disposiciones legales de la LOES? ¿Por qué el CONESUP no solo decidió en el año 2007 levantar la intervención de la UCCE, luego de casi seis años de proceso, si tan solo un año después reconoce que las irregularidades persisten y es tiempo de extinguirla directamente?

Las preguntas parecen ser muchas y complejas. En realidad esta breve narración de acontecimientos, que parecen a simple vista erráticos y contradictorios, devela que 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.

No hay que olvidar que al ser el CONESUP una suerte de «asamblea de rectores», ha registrado fuertes pugnas internas. Piénsese simplemente en el reclamo por partidas de presupuesto y la discusión de las formas de distribuirlas entre las distintas instituciones educativas. La aprobación de nuevas ofertas académicas o de extensiones en el territorio nacional, que aumentaría la competencia por la atracción de nuevos estudiantes. Ni hablar de la vigilancia en el cumplimiento de la normativa. El campo universitario integra a unidades muy heterogéneas entre sí, con muy diferente nivel académico y grado de consolidación institucional, de tamaños y antigüedades de lo más diversas, lo que determina que varíen sensiblemente en peso político y solidez institucional. Estando, a su vez, atravesadas por marcados alineamientos político-partidarios de sus claustros y autoridades. Todo ello pudo ser un impedimento para la institucionalización de canales y mecanismos para llegar a consensos y definir intereses compartidos sobre el sistema, para crear equipos altamente técnicos e independientes

de apoyo y para desarrollar políticas más integrales en el sector: a consecuencia de ello, no ha contado con diagnósticos sobre los problemas de la educación superior<sup>39</sup>, no ha podido tener posiciones coherentes, razonadas y sostenibles en el tiempo sobre problemas puntuales que afectan gravemente la legalidad del área, ni ha elaborado propuestas de reforma de las universidades ni posiciones políticas que vayan más allá de la defensa, genérica y corporativa, de la autonomía universitaria (Novaro y Alonso, 1999: 7).

Por esta razón, la dinámica descrita en el primer componente del Mandato 14 va a repetirse en la evaluación que la Asamblea le ordene hacer al CONESUP respecto a la situación jurídica y académica de las IES, el segundo componente. En el caso del CONEA, como se verá, algunas circunstancias específicas, lograrán en parte impedirlo.

## 4. LOS INFORMES DEL CONESUP Y EL CONEA, SUS RESULTADOS Y LÍMITES

La segunda sección del Mandato 14, redactada mediante disposiciones transitorias, es la referida a la realización de dos informes, uno solicitado al CONESUP y otro al CONEA.

La primera disposición transitoria indica que el CONESUP obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control, en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior se encuentran vigentes en el país. En el mismo período, será obligación del CONEA elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la LOES 2000. Este artículo de la LOES 2000 define los objetivos del sistema nacional de evaluación y acreditación de la educación superior. Entre sus objetivos se fija «informar a la sociedad ecuatoriana sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento»; es decir, prácticamente la Asamblea Constituyente le solicita elaborar un informe expeditivo y especial en el marco de su función esencial.

---

39 Prácticamente, en los últimos treinta años, y salvo los dos informes analizados en este artículo, solo ha existido un estudio diagnóstico profundo de carácter integral sobre el estado de situación de las universidades y escuelas técnicas del país. El primero de tales informes fue solicitado por el CONUEP, y dirigido por el Ec. Lucas Pacheco en los años 1987-1989. Dicha investigación, absolutamente reveladora en sus conclusiones y recomendaciones, no tuvo efecto sobre el diseño de políticas ni supuso reformas por parte del CONUEP, ni del posterior CONESUP.

De esta manera, los informes del CONEA y del CONESUP eran parte de un todo, es decir los dos estudios comprendían la evaluación total de las IES y suponían necesariamente un análisis articulado, y no separado como finalmente sucedió. También implicaba que sus resultados debían ser ejecutados por las autoridades competentes de manera unitaria. Por ello se le pide al CONEA que su informe no solo sea entregado a la Función Legislativa, como es el caso del CONESUP, sino a este último, a fin de que ambos tomen las acciones correctivas pertinentes.

En cuanto al CONESUP lo dispuesto por la Asamblea también se encuentra dentro de las funciones legalmente establecidas para este organismo colegiado. Además, el Mandato 14 en su Disposición General Única, lo exhorta, como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país, de acuerdo con la ley. Este llamamiento no es un dato menor ya que lo hace en el contexto de la situación planteada por el caso de la UCCE y de una serie de denuncias respecto a otras IES, que cuestionaban la capacidad regulatoria y de control legal que el CONESUP estaría ejerciendo sobre el campo de la educación superior.

En cuanto al plazo de entrega, la Asamblea Constituyente fue clara: un año desde el momento de expedición del Mandato 14. La vigencia del plazo fue entonces del 31 de julio de 2008 al 31 de julio de 2009. El CONEA, en vista de que no llegaba a cumplir con este plazo, solicitó a la Asamblea Nacional una prórroga del plazo mediante una ley reformativa al Mandato 14. La Asamblea se la concedió.<sup>40</sup>

El 30 de julio de 2009, el CONESUP entrega a la Asamblea Nacional su *Informe sobre la situación académica y jurídica de universidades y escuelas politécnicas*, aunque ninguna información sobre los institutos superiores; la información sobre estos últimos fue presentada recién en noviembre de 2009, incumpliendo los plazos legales establecidos. El CONEA, por su parte, entregó a la Asamblea Nacional su informe completo hacia principios de noviembre de 2009<sup>41</sup>, dentro del plazo prorrogado; el informe del CONEA incluía información sobre las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y conservatorios de música y artes, tal como lo dispuso el Mandato 14.

Finalmente, hay que indicar un hecho que volvió a hacer referencia al problemático diseño institucional del CONESUP y su lógica política, y que terminó cuestionando

---

40 El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización el 21 de julio de 2009 expide una ley reformativa al Mandato 14 (publicada en el Registro Oficial No. 650 del jueves 6 de agosto de 2009), en la cual se amplía en 90 días el plazo para que el CONEA presente el informe técnico en cumplimiento a dicho Mandato.

41 Mediante oficio No. 496-PC-2009, de fecha 4 de noviembre de 2009, el CONEA presenta a la Asamblea Nacional el informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, en el cual se señalan los parámetros aplicados en la evaluación realizada y sus resultados, con sus respectivas recomendaciones.

profundamente la legalidad y legitimidad de su informe. El CONESUP luego de entregar su informe a la Asamblea en julio de 2009, decidió abrir un periodo de «ajustes». De esta manera modificó buena parte de sus resultados, aunque nunca se presentaron nuevas conclusiones ni recomendaciones en base a los mismos. Así, hacia noviembre de ese año se presentó un nuevo informe a la Asamblea Nacional. Simplemente, baste decir que en términos generales las nuevas cifras mejoraron sustancialmente la evaluación de las IES. Este proceso de «recalificación» terminó transformando el informe presentado dentro del plazo legal en «preliminar o borrador», y aquel propuesto fuera del plazo legal, que cuestionaba la independencia y objetividad del proceso y hasta la rigurosidad de los resultados, se volvió «definitivo».<sup>42</sup>

#### 4.1. Algunas especificaciones acerca del primer informe del CONESUP

En la descripción metodológica del informe de julio de 2009 se indicaba que el modelo diseñado estaba compuesto por 77 indicadores cuanti-cualitativos: 60 sobre situación académica y 17 sobre la situación jurídica, con una ponderación total de 100 puntos. Sin entrar en un análisis teórico-metodológico del modelo, es relevante realizar algunas precisiones y en especial enunciar las variables que integraron ambas «situaciones». En cuanto a lo primero, el CONESUP aclaraba que el informe «analiza los requerimientos mínimos de cumplimiento para su desarrollo intrínseco» y que «no se trata en estricto “sensu” [sic], de una evaluación de la CALIDAD» (CONESUP, 2009a: 2, énfasis en el original). Esto último básicamente para distinguirse del informe solicitado al CONEA. En cuanto a la referencia a lo «mínimo» significa que solo se consideraron como parámetros lo establecido en la propia LOES 2000 para la creación y funcionamiento de las IES y estándares ajustados a la universidad ecuatoriana.

Así, el CONESUP indicaba que la matriz académica incluyó aspectos en los que «constan los requerimientos mínimos que debe observar un centro de educación superior para funcionar correctamente» (CONESUP, 2009a: 3) y por ende consideró:

---

42 El pleno del CONESUP, mediante resolución RCP-S14-No. 367/09, de 17 de noviembre de 2009, resuelve autorizar al presidente del CONESUP, una vez concluida la versión corregida y pulida sobre el informe final del Mandato 14, lo traslade a la Asamblea Nacional para darle a conocer dicho informe definitivo. Resuelve además que la información se publique en la página web del CONESUP. La elaboración del informe definitivo se basa, según la resolución del CONESUP, en que el informe presentado el 30 de julio a la Asamblea Nacional era un informe preliminar, que luego de las verificaciones respectivas y de las omisiones en la documentación presentada sobre los diferentes aspectos analizados en base de los indicadores, tanto de la matriz académica cuanto de la jurídica del modelo empleado, se elabora el definitivo. El punto es que de acuerdo a las disposiciones específicas del Mandato N° 14, la elaboración y presentación de un segundo informe por parte del CONESUP no tendría sustento legal, porque: a) el plazo de entrega del informe fue de un año —además, hay que tomar en cuenta que el primer informe entregado por el CONESUP fue incompleto, porque no contenía información de los institutos superiores—; b) el CONESUP no solicitó a la Asamblea Nacional ni esta autorizó una prórroga en la entrega de un segundo informe o un informe definitivo, a diferencia del CONEA, que sí realizó el trámite respectivo para solicitar la prórroga y entregar el informe completo; y c) el nuevo informe entregado por el CONESUP resultó extemporáneo.

- *Planificación institucional e infraestructura*, en donde se indagó la elaboración y actualización del Plan Estratégico, su materialización en el Plan Operativo Anual (POA), e infraestructura de aulas, talleres y laboratorios. En este último aspecto no quedó clara la forma utilizada para la evaluación objetiva.
- *Planificación académica*, incluía la existencia o no de Modelos Educativos y Pedagógicos, otro elemento altamente complejo y sin especificaciones sobre cómo se lo evaluó, más allá de señalar si las IES contaban o no con ellos.
- *Oferta académica*, existencia o no de estudios de oferta académica, cantidad de carreras en las extensiones y número de posgrados.
- *Estudiantes*, donde se medía la relación estudiantes-docentes, existencia o no de sistemas de selección y nivelación de estudiantes y de seguimiento a egresados e inserción laboral.
- *Docentes*, aquí entraban desde la formación máxima de los docentes, dedicación, capacitación y actualización continua de los mismos, sistemas de incentivos, intercambio docente y año sabático.
- *Investigación*, aquí se medía la cantidad de proyectos, las líneas de investigación, patentes, entre otros.
- Finalmente, en *Vinculación con la colectividad*, se consideraba la cantidad de proyectos.

En cuanto al área jurídica se capturaba de manera agregada la correspondencia de la normativa interna de las IES con la LOES 2000 para:

- la alternancia de autoridades;
- la conformación y periodicidad de las sesiones del órgano colegiado superior de las IES;
- la existencia de informe aprobado de rendición de cuentas del rector;
- la existencia de estatutos de asociaciones gremiales universitarias;
- la existencia de escrituras de bienes inmuebles a nombre de la institución; la existencia de reglamentos aprobados de selección y escalafón docentes; y
- los convenios de evaluación interna con el CONEA y la conformación de la comisión de evaluación interna.

La evaluación incluyó a 71 universidades y escuelas politécnicas, sin distinguir aquellas que solo eran de posgrados como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). La forma de asignar las ponderaciones de cada va-

riable no es explicada en el informe, y solo se sostiene que está dada «por el criterio de importancia» (CONESUP, 2009a: 3).<sup>43</sup> Los datos de la evaluación fueron los siguientes:

**Tabla 1. Resultados del primer informe del CONESUP**

Área o funciones	Evaluación	Cumplimiento ponderado
Planificación institucional e infraestructura	8,89/12 <sup>44</sup>	74,11%
Planificación académica	9,52/13	73,20%
Oferta académica	9,36/15	62,41%
Estudiantes	6,15/10	61,49%
Docentes	8,95/15	59,66%
Investigación	6,57/25	26,29%
Vinculación con la colectividad	8,03/10	80,29%
Total académico	57,06/100	57,06/100
Total jurídico	75,75/100	75,75/100

Fuente: CONESUP, 2009a.

El CONESUP en su informe sostenía: «A nivel general, las universidades que están sobre esta media pueden considerarse dentro de los parámetros aceptables y las que están por debajo deben ser consideradas para que el legislador o la autoridad pertinente tomen las decisiones y medidas de corrección pertinentes» (CONESUP, 2009a: 40-41).<sup>45</sup> En primer lugar con dicha afirmación se estaba indicando la existencia de IES que no cumplían con los estándares promedio del propio campo, sin hacer referencia a parámetros externos o internacionales. Esto devela una situación grave, ya que debajo de ese valor las IES estarían fuera del rango de lo mínimamente «aceptable». Por otra parte, llama la atención en esta conclusión a quién se refiere el CONESUP por «autoridad pertinente»; es decir, la autoridad más allá del legislador. Definitivamente, la única autoridad pertinente por ley era el propio CONESUP. A este Consejo le correspondía llevar a cabo las acciones correctivas y sancionatorias, y de hecho goza de todos los medios legales para hacerlo mediante las competencias que le daba la LOES 2000. La pregunta es por qué el CONESUP no cumplió con esta tarea antes ni después del Mandato 14.

43 La investigación se valora en 25/100; las actividades de planificación institucional y académica 25/100 (12 y 13 respectivamente); la oferta académica 15 puntos; docentes 15 puntos; estudiantes 10; y finalmente 10 puntos por vinculación con la colectividad. La ponderación de la situación jurídica no es detallada; simplemente se sostiene que tiene 100 puntos.

44 El denominador corresponde a la cantidad de indicadores totales por cada dimensión considerada.

45 La media de 57, era válida estadísticamente para el CONESUP, debido al peso numérico de los datos en relación a la media estadística y con una desviación tipo promedio de 14,99, y una desviación estándar de 15,11 (CONESUP, 2009: 41).

De acuerdo a la puntuación según universidad, se registraron en el país 33 IES que estaban por debajo del promedio en cuanto a la situación académica, y 35 en cuanto a la situación jurídica. Es decir, prácticamente la mitad de universidades y escuelas politécnicas que integran el Sistema de Educación Superior (71). Otras conclusiones significativas que dan cuenta de algunos problemas importantes señalaban:

La mayoría de universidades trabaja sin un estudio adecuado de la oferta académica, pero el principal problema es el abuso de carreras en las extensiones (bajo todas las modalidades), y el número de postgrados, sobre todo de maestrías. Hay más carreras en las extensiones (bajo las distintas modalidades) que en las matrices (bajo la modalidad presencial); solo el 23% de las universidades no abusa en este sentido. Lo más grave y preocupante es que la mitad de la oferta académica del país cuenta con un casi 50% de carreras con menos de 100 alumnos, hay carreras que muestran un solo alumno. [En cuanto a los profesores] el problema de la mayoría de universidades es la falta de una planta docente a tiempo completo, por lo menos en la mitad de universidades. [Si muchas parecen sobrepasar los requisitos de tener título de cuarto nivel, se] ha detectado, en la base de datos del CONESUP, que varias universidades reportan profesores de cuarto nivel, muchos de los cuales solo presentan certificados de asistencia a cursos de capacitación; o denominan doctorado a títulos de tercer nivel. [Otro de los problemas centrales es que no hay investigación] no solo por la falta de proyectos, sino por la poca importancia en cuanto a planificación, carga horaria o dedicación a la actividad y financiamiento. Los profesores que hacen investigación no llegan a ser ni el 15% del total a tiempo completo (cuyo número ya es bajo). El sistema muestra 1 sola investigación por 35 profesores. Solo hay registro de 6 patentes en 6 universidades; la mayoría confunde líneas de investigación con áreas del conocimiento. También confunde la investigación científica con la formativa. Hay 41 de las 71 universidades del sistema con una dedicación de menos 7/25 en investigación, y 15 universidades que muestran 0/25. En tan solo 11 universidades podemos hablar que hay una actividad investigativa en proceso de crecimiento y consolidación efectiva (puntaje 13 sobre 25) (CONESUP, 2009a: 41-43).

En cuanto a la situación jurídica el informe indicaba:

... se marca en dos grupos: en el primero se encuentran las universidades que cumplen a cabalidad todos los requisitos o casi la totalidad de ellos; en este grupo se encuentran la mayoría de universidades públicas. Un segundo grupo tiene una tendencia muy marcada al incumplimiento; aquí se ubican un buen número de las universidades privadas y cofinanciadas (CONESUP, 2009a: 46).

Entre los ítems con menor grado de cumplimiento se ubican los estatutos de asociaciones gremiales universitarias, las escrituras de bienes inmuebles a nombre de la institución, y los reglamentos aprobados de selección y escalafón docentes (CONESUP, 2009a: 48-49). Todos elementos que debían obligatoria y necesariamente cumplirse por disposición de la LOES desde el año 2000 y supervisados por el propio CONESUP.

Finalmente, hay que mencionar lo que indica el informe del CONESUP en su sección 4, dedicada a la «Interpretación Hermenéutica y de Contexto», en la cual se plantean dos hipótesis que tienden a «explicar la situación antes descrita»:

En primer término, *la proliferación de Instituciones de Educación Superior, Carreras, Postgrados y Extensiones, con diferentes modalidades. Y en segundo lugar, la existencia de un modelo autonomista (de desarrollo endógeno), que se está tornando disfuncional a la nueva línea de desarrollo del País* (CONESUP, 2009a: 50, énfasis en el original).

En cuanto al primer punto, el informe indica, entre otras cuestiones, que la proliferación de los centros de educación superior se ha dado por la facilidad de su creación, «la misma que se produce debido a un sistema legal poco exigente (Ley de Educación Superior) que facilita la creación de universidades con pocos requerimientos técnicos y académicos, incluido el sistema de aprobación de extensiones y postgrados» (CONESUP, 2009a: 50).

Resultan llamativas estas afirmaciones del estudio, ya que si bien la LOES 2000 establece algunas regulaciones básicas para la creación de IES, le corresponde al CONESUP hacer los informes técnicos de los proyectos y, mediante reglamentos internos y resoluciones, establecer todos aquellos requisitos que deberían adicionarse al marco general.<sup>46</sup> Por otra parte, en cuanto a creación de programas y carreras, también el Consejo tiene entre sus funciones aprobar el reglamento de Régimen Académico que define, entre otras cuestiones, las reglas fundamentales para la creación de las ofertas académicas y su funcionamiento; también debe aprobar los posgrados y establecer su reglamento. Asimismo, sanciona el reglamento de extensiones y habilita, luego mediante resoluciones, a cada una de ellas en particular. Finalmente, tiene entre sus competencias elaborar el reglamento de las modalidades a distancia, semipresencial y virtual. Es decir, que si había que controlar la proliferación de la oferta, era el propio CONESUP el que tenía todas las herramientas para hacerlo.

<sup>46</sup> Solo como dato adicional, durante el funcionamiento del CONESUP se crearon 17 universidades de las cuales 14 fueron particulares autofinanciadas. A este crecimiento se le debe sumar lo sucedido en el periodo denominado de «vacío legal», que va desde la sanción de la Constitución de 1998 y la LOES 2000 (mayo), lapso en el cual el CONUEP estuvo prorrogado en sus funciones (ver n. 12). En dicho período se crearon 10 nuevas universidades, de las cuales 9 fueron autofinanciadas. En total hay que computar 27 nuevas casas de estudio. Actualmente, y según datos brindados por el propio CONESUP, existen al menos 35 proyectos de universidades que han ingresado en el Consejo, de los cuales 12 ya han logrado ser aceptados y el resto fueron devueltos para su reforma. En cuanto a los postgrados están por aprobarse alrededor de 200 programas (julio de 2009) (CONESUP, 2009a: 50).

En cuanto a la segunda hipótesis, se señala que «el modelo que la universidad ecuatoriana ha venido configurando en los últimos 40 años arroja como resultado una autarquía extrema, hacia el interior de cada institución y una autarquía de conjunto hacia el exterior...». Este desarrollo «se traduce al final de cuentas como un abuso de la “autonomía” o excesiva libertad sobre todo para crear carreras, extensiones y postgrados sin los estudios de demanda que los justifiquen (autarquía de conjunto) y sin la capacidad inherente que la nueva oferta académica requiere» (CONESUP, 2009a: 54-55). La solución de acuerdo al Consejo pasaría por racionalizar la oferta académica y establecer más correspondencia con las necesidades del desarrollo del país.

En última instancia ambas hipótesis reafirman el grado de responsabilidad que ha tenido el propio CONESUP como máximo organismo regulador, planificador y coordinador del sistema para llevar a cabo adecuadamente sus funciones internas y externas; aquellas que garantizan el cumplimiento de la Ley y la existencia de ofertas académicas reguladas, pertinentes y de calidad que permitan conectar la educación superior con los retos del desarrollo nacional.

#### *4.2. El segundo informe del CONESUP*

Bajo el nombre de Informe Revisado de Situación Académica y Jurídica de Universidades y Escuelas Politécnicas (2009b), el CONESUP presenta los nuevos datos dentro de las mismas matrices académicas y jurídicas de las universidades y escuelas politécnicas. Como puede verse en el siguiente cuadro, donde consta un comparativo entre los resultados que el CONESUP determinó en el primer informe con los resultados de su segundo informe, las modificaciones producidas resultaron significativas. En la tabla 3 (al final de este capítulo), puede observarse en detalle el comparativo para los resultados totales de lo académico, lo jurídico y la ponderación total por universidad y escuela politécnica. Se incluye una columna donde consta el porcentaje de crecimiento de la ponderación total, entre los dos informes. Por ejemplo, una universidad sube un 209,12 % con relación al primer informe del CONESUP.<sup>47</sup>

---

47 Ver también: [www.conesup.net/descargas/imandato14/ANTIGUEDAD\\_Y\\_DESV\\_ESTRAT.pdf](http://www.conesup.net/descargas/imandato14/ANTIGUEDAD_Y_DESV_ESTRAT.pdf).

Tabla 2. Resultados del segundo informe del CONESUP

Área o funciones	Preliminar	Definitivo
Planificación Institucional e Infraestructura	74,67%	85,37%
Planificación académica	73,07%	84,13%
Oferta académica	63,31%	76,45%
Estudiantes	62,23%	75,18%
Docentes	60,52%	70,22%
Investigación	26,67%	37,24%
Vinculación con la colectividad	80,65%	94,17%
Total académico	57,56%	68,96%
Total jurídico	76,57%	89,53%
Ponderación total (*)	61,75%	73,50%

Fuente y elaboración: CONESUP, 2009b.

Además, el informe incorpora nuevas variables que pretenden justificar la situación institucional de las IES. Así se integra la variable histórica (tiempo de funcionamiento) para justificar que varias universidades nuevas presenten resultados negativos. En realidad una vez que el CONESUP realizó la recalificación, se categorizó a las mismas según la variable antigüedad en 6 grupos. Ahora no solo se calculó la media y la desviación estándar promedio para el total académico y jurídico con datos modificados, sino que se procedió a una estrategia adicional que relativizó aún más los resultados negativos. Al sumar la media más la desviación estándar se elaboró un «límite superior del rango en el cual se ubicaron las universidades y escuelas politécnicas que cumplieron con los requisitos mínimos de funcionamiento; y al restar la desviación estándar de la media, se obtuvo el límite inferior de dicho rango» (CONESUP, 2009b: 1). Asimismo, los valores mayores o iguales al límite superior fueron considerados «fortalezas» y los valores menores o iguales como simples «debilidades» (CONESUP, 2009b: 1). Así, ya no existe un valor límite bajo el cual la IES incumplen con los parámetros académicos mínimos, sino «grados de cumplimiento relativo».

De esta manera, se distinguió como «buena situación académica» aquellas que presentaron valores de 81,44; los que se ubicaron entre 57,96 y 81,44 fueron considerados como «situación de cumplimiento»; y los de «mala situación académica» aquellos que registraron valores iguales o menores a 57,96. Sobre estos resultados se clasificó por antigüedad de la IES.

¿Cuál fue el efecto de tales cambios? El efecto fue, por un lado, la modificación sin justificación técnica de los datos proporcionados por las IES, y que debieron oportunamente ser corroborados por el CONESUP. Dado que una vez conocido el resultado del primer informe las IES definitivamente tenían incentivos para modificar las fuentes y, por ende, las cifras y quedar mejor evaluadas. Hecho que efectivamente se cumplió. En segundo lugar, se relativizaron los resultados de la evaluación al descartar directamente la idea del incumplimiento; más bien ahora parecen existir niveles de observancia. Finalmente, esto se profundizó aún más al categorizar los nuevos datos por antigüedad de las IES, haciéndolos completamente incomparables entre sí.

En cuanto al parámetro jurídico, se aplicó lo mismo. Así «las universidades y escuelas politécnicas que presentan una buena situación jurídica son las que tuvieron valores mayores o iguales a 99,30; mientras que, las que tuvieron valores entre 83,18 y 99,30 se encuentran dentro de las que cumplieron con los requisitos mínimos; y en mala situación jurídica aquellas con valores menores o iguales a 83,18» (CONESUP, 2009b: 4).

Finalmente, en el nuevo informe el CONESUP realizó otra modificación que cuestionó sus resultados. Decidió solo considerar a 67 de las 71 universidades y escuelas politécnicas existentes. Primero, porque supuestamente las omitidas no estaban en funcionamiento en el año 2008, aunque tengan ley de creación y estén registradas en el CONESUP. También por su particular concepción indígena de la educación, porque no se dispuso información y porque el CONESUP no obtuvo respuesta de las IES para recalificarlas. En esta línea, Érika Sylva, en ese momento funcionaria del CONEA, sostenía en un artículo de opinión lo siguiente:

... tres principios de toda evaluación ha roto el CONESUP con la entrega de un segundo informe sobre las universidades. Primero, el de la legitimidad, sustentado en la confianza y credibilidad de los fallos de la autoridad emitidos sin mediación de presión alguna. La confusión en la que han sumido a la opinión pública y a los decisores políticos los resultados contradictorios de sus dos informes [...] permite sospechar que se ha sucumbido a la presión de poderosos grupos políticos y corporativos. El segundo principio quebrantado es el de la objetividad. Los criterios y procedimientos deben ser técnicamente definidos para que los márgenes de error de una evaluación sean mínimos. En este caso, sin explicar si las fallas de la inicial calificación se debieron a los parámetros escogidos, o al modo de recolectar la información, o al procesamiento de los datos, de repente aparecen calificaciones sustantivamente mejoradas. El promedio global de desempeño sube 12 puntos, pero hay universidades que aumentan más de 20. Y, al contrastar las lapidarias conclusiones a las que llegaron los primeros equipos evaluadores sobre estas universidades tan generosamente

reevaluadas, resalta la discrecionalidad de este proceso de «recalificación». [...] El tercer principio roto es el de la universalidad. Para que una evaluación tenga validez sus procedimientos deben aplicarse, sin excepciones, a todo el universo de evaluación, en este caso, las 71 universidades (Diario *El Telégrafo*, 2 de enero de 2010).

### 4.3. El informe del CONEA

El CONEA presentó su informe *Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, y otro análogo para los institutos y conservatorios superiores. El estudio técnico sobre las universidades en su primera parte presenta los resultados globales, básicamente enmarcados en lo establecido en el Mandato 14 y en una problematización general de la universidad ecuatoriana. Seguidamente establece las conclusiones y recomendaciones. En la segunda parte, detalla el modelo teórico-conceptual de la evaluación y su metodología, luego se despliegan los resultados y el análisis para cada una de las dimensiones y subdimensiones (criterios y subcriterios) analizadas dentro de la definición de «desempeño institucional de universidades y escuelas politécnicas», a saber: *Academia, Estudiantes y entorno de aprendizaje, Investigación y Gestión*.<sup>49</sup>

Aquí quizás uno de los puntos más relevantes sea que la evaluación partió de una definición de la educación superior<sup>50</sup>, y de allí se desprenden lógicamente sus componentes así como la estrategia metodológica que buscó garantizar objetividad en la construcción de los datos. Esto marcó de entrada una posición no neutral de la evaluación. Sin embargo, el modelo terminó haciendo hincapié en indicadores cuantitativos y de «eficiencia» de desempeño de las IES, lo que limitó las definiciones inicialmente planteadas. Finalmente, el último capítulo estuvo dedicado solo a las tres universidades de posgrado existentes en el país para las cuatro dimensiones consideradas a fin de someter a un análisis especial a estas instituciones.

En la primera sección, uno de los resultados es la evidencia de que la universidad ecuatoriana resulta un conjunto «fragmentado por múltiples brechas (académica, de-

49 En el primer criterio se analizan las condiciones fundamentales para el ejercicio de una docencia universitaria de calidad, y en esta se incluyen la formación académica de los profesores, la dedicación docente, la carrera docente y la vinculación con la colectividad. En el segundo criterio se analizan aspectos de acceso, reglamentación y titulación de los estudiantes y la dimensión de entorno de aprendizaje o soporte académico; se incluye temas de biblioteca, laboratorios y tecnología de la información. El criterio de investigación analiza las líneas de investigación y la praxis investigativa; aquí se toma en cuenta el número de proyectos de investigación, el nivel de participación docente y estudiantil en los mismos, y los fondos asignados. Luego, se aborda la pertinencia de la investigación mediante publicaciones, y los alcances y resultados alcanzados mediante tales publicaciones. En gestión se analizan políticas institucionales de acción afirmativa y seguimiento a egresados, y en gestión interna de las IES la transparencia presupuestaria, el patrimonio y la planta administrativa (CONEA, 2009).

50 En este caso, la definición hizo hincapié en su condición de derecho y bien público, es decir opuesta a aquellas nociones que tienden a considerarla como bien privado que se somete a las reglas de mercado.

mocrática, tecnológica, investigativa)», brechas que su vez dan cuenta de múltiples fenómenos. Entre tales fenómenos se destacan: 1) una polarización de conceptos y prácticas de las IES respecto a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como conformación de la planta docente, acceso y permanencia de los estudiantes, y de manera sustantiva el ser de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología; 2) un conjunto de universidades en transición, en donde lo «viejo» convive con lo «nuevo», y por lo mismo exhibe asimetrías tecnológicas; y 3) una universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos y un sector de IES particulares emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia democrática y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario. Se trata así de una universidad que presenta una suerte de rostro de Jano, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior, de lo que es el estudiante de esa educación, y de la misma universidad. Esto evidencia, entre otros elementos, la ausencia prolongada de una política pública orientada a establecer parámetros generales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad (CONEA, 2009: 1).

Asimismo, en esta primera sección se establece una tipología de las universidades y escuelas politécnicas (sin incluir las tres de posgrado) a partir de los resultados obtenidos en el estudio, los que revelan una notable aproximación con los del primer informe del CONESUP (ver tabla 3, al final de este capítulo), en particular universidades categoría E).

A lo largo del análisis de desempeño de las IES se han ido conformando conjuntos de instituciones con un nivel relativamente homogéneo de desempeño, homogeneidad que se tornó más evidente al evaluar los resultados agregados a nivel de los cuatro criterios [...] que definen el marco conceptual de la presente evaluación (CONEA, 2009: 2).

Si bien se aclara el carácter relativo de dicha homogeneidad, ya que un rasgo fundamental de la universidad nacional es su fragmentación, se explica por qué no fue impedimento para clasificar conjuntos de universidades con un comportamiento más uniforme de desempeño respecto a los parámetros de evaluación en cinco categorías: A, B, C, D, y E. Esta forma de presentar los resultados permitió un análisis integral del campo y dio coherencia conceptual y empírica a las conclusiones y recomendaciones. Asimismo, la caracterización de los componentes de tales categorías proporcionó sentido y comparabilidad a los datos individuales de cada institución.

Las conclusiones se presentan de manera combinada. De cada conclusión se desprende una recomendación. Entre las primeras se destaca: la necesidad de *depu-*

*ción de universidades*, básicamente concentrándose en las de categoría E; la *supresión gradual de las extensiones universitarias* que funcionan de manera ilegal y bajo condiciones no aptas para la educación superior; la *regulación de la oferta académica*, lo que conlleva a la elaboración urgente de un nuevo régimen académico que busque ordenar el universo heterogéneo de titulaciones, duración de programas, modalidades, intensidad horaria, etc. que existen en el Ecuador; el *fortalecimiento del sistema de posgrados*, ya que evidencia una descontrolada proliferación de programas cuyas diferencias acentúan la ya marcada heterogeneidad de la universidad ecuatoriana, además de adolecer de deficiencias graves que cuestionan la calidad de su oferta; y el *fortalecimiento institucional de las universidades ubicadas en la categoría D*. Finalmente, se proponen «siete ejes de transformación de la educación superior», a saber: armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior; recuperación de la memoria e identidad histórica universitaria; ampliación de la democracia universitaria; desarrollo de un sistema integral de carrera del docente e investigador; garantía de la igualdad de oportunidades; promoción de la investigación científica y aseguramiento de su pertinencia social; e integralidad con el sistema nacional educativo y su nivel medio.

Pero quizás lo que merece destacarse, y sobre lo que el CONEA hace precisiones en su informe, es que si bien entiende que lo ordenado por el Mandato 14 se enmarca dentro de sus funciones esenciales en tanto organismo encargado de la evaluación de calidad, se trata de un ejercicio «excepcional» en el marco de la preocupación de la Asamblea Constituyente por situaciones de irregularidad e incumplimiento de la LOES 2000. En este sentido, deja sentado que se trata de «una intervención evaluativa del CONEA sin la mediación de la autoevaluación» (CONEA, 2009: 31). El propósito de esta intervención es producir una evaluación global del sistema a partir de la evaluación individualizada de cada institución. Es por ello que se constituye en una tarea específica: una evaluación puntual, obligatoria e independiente de la etapa en la que las IES se encuentren en el proceso de evaluación para la acreditación. Así quedó establecido, sin ambigüedades, que no era una evaluación interna de las IES sino externa e independiente y que, fundamentalmente, no podía haber margen para una recalificación producto de datos nuevos presentados por las IES luego de conocidos los resultados.

Lo planteado alude a dos problemas básicos que pueden presentarse en cualquier proceso evaluativo ligado a la «delimitación histórica del estudio», las «fuentes de información» y la relación entre la generalización y la particularidad. Problemas a los que el CONEA, con su informe, intentó dar tratamiento.

Toda evaluación precisa de una delimitación histórica, es decir, de un recorte temporal de los datos a ser recabados. En el caso del Mandato 14, la evaluación se hizo sobre la base de datos correspondientes al año 2008, pues garantizaban información

reciente, completa y consolidada, y, en los casos específicos que precisaban mayor profundidad histórica, se solicitaron datos de los últimos tres años (2006-2008). La delimitación histórica del proceso de evaluación incluyó no solo el período de evaluación, sino también las condiciones de su ejecución, y, por ende, la respuesta de las IES a este proceso, como información escrita, oral, documental, virtual, etc., durante un tiempo concreto de ejecución. En el proyecto del Mandato 14, el grueso de datos se levantó hacia mediados de 2009 (julio-agosto); posteriormente (septiembre-octubre), durante la fase de análisis de consistencia, se pidieron datos aclaratorios a todas las IES. Por ello, toda inclusión de datos generados fuera de ese período histórico y del tiempo de ejecución iba a distorsionar el proceso de evaluación y cuestionaría gravemente su validez.

El segundo problema alude a que los datos con los que trabajó el CONEA fueron generados y brindados por las propias IES y luego fueron ratificados por las mismas en las etapas de verificación. Por lo tanto no se justificaba que tales datos deban pasar por una nueva instancia de «ajuste» por parte de las IES. ¿Cómo argumentar técnicamente la rectificación de indicadores construidos según los datos proporcionados por las mismas IES y luego ratificados en la visita de verificación de los equipos técnicos del CONEA? Si las IES no incluyeron datos faltantes o no los rectificaron oportunamente, el CONEA no podía admitir, *a posteriori*, nuevos datos, pues eso, de acuerdo a lo ya expresado, desnaturizaría todo el proceso de evaluación.

Finalmente, el informe del CONEA también dio tratamiento al problema de la relación universalidad-particularismo que suele presentarse en ejercicios evaluativos de este tipo. La evaluación de desempeño de las IES llevada a cabo por el CONEA buscó deliberadamente construir un modelo universal, en el sentido de que pueda ser aplicado, sin excepciones, a todo el universo de evaluación (las 68 universidades de pregrado del país y, por otra parte, a las tres de posgrado). Así se descartó la formulación de «modelos a la carta» que hubieran generado discriminación e incomparabilidad en cuanto a criterios, atributos, indicadores, ponderaciones entre las instituciones. Teniendo en consideración la heterogeneidad del sistema universitario ecuatoriano, este ejercicio de universalización necesariamente implicó un compromiso entre la generalización de los conceptos y las particularidades de las IES. Lograr un equilibrio entre estas dos tendencias opuestas no fue una tarea fácil en la construcción del modelo. Sin embargo, fue facilitada por el marco jurídico de la educación superior del país: la Constitución de 2008, y la misma LOES 2000, así como por las declaraciones de las conferencias regionales y mundiales de la educación superior a las que el Estado ecuatoriano ha adherido, y que establecen los parámetros básicos para la creación y funcionamiento de las universidades.

La segunda parte del informe del CONEA contiene el detalle pormenorizado del modelo evaluativo, donde se explica claramente cómo se procedió a resolver la complejidad involucrada en la evaluación de las IES mediante el Método de Decisión Multicriterio (MDM), que permitió dar un tratamiento al problema de las valoraciones y ponderaciones subjetivas. También se detallan las etapas de implementación, los mecanismos para garantizar la veracidad y confiabilidad de los datos brindados por las IES, y los criterios (o dimensiones) que integran todo el modelo con sus correspondientes subcriterios y pesos. En total, el modelo cuenta con 62 indicadores que fueron trabajados a partir de 143 preguntas / datos solicitados a las IES.

Por otra parte, hay que mencionar que el CONEA, en el caso específico del informe del Mandato 14, logró evadir en parte aquella lógica política, antes descrita, que se impuso en el CONESUP. Si bien el CONEA, ligado a la evaluación de calidad, en su diseño institucional no podía ser integrado por rectores<sup>51</sup>, lamentablemente en los hechos fue compuesto en sus diferentes periodos por autoridades académicas de las universidades, o por personeros de las mismas que representaron en muchos casos más los intereses de cada casa de estudio que los del sistema en su conjunto. A pesar de ello, un acontecimiento circunstancial (el cambio de autoridades hacia mediados del año 2008) hizo que la Presidencia del Consejo sea ocupada por un académico de máximo nivel, «ajeno» a los intereses específicos de las universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas. Bajo su gestión es que se desarrolla todo el proceso investigativo del Mandato 14.

En cuanto al comportamiento del órgano colegiado propiamente dicho (las restantes vocalías), durante el desarrollo de esta investigación, hay que indicar que fue al menos ambivalente. Si bien, por un lado, parece haber «conocido» en todo momento el proceso de elaboración del informe, no salió a defenderlo públicamente ni participó de las comparencias solicitadas por la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional. En este sentido, si bien no podría sostenerse que se trató de un informe de autoría exclusiva de la Presidencia del CONEA, sí puede afirmarse que el Consejo como órgano colectivo tuvo una actitud dubitativa ante sus resultados.

De esta manera, las circunstancias descritas (técnicas y políticas), muy específicas, fueron las que permitieron una acción (el informe) que intentó sobreponerse al conflicto de intereses particulares del sector y a la lógica política del CONEA. En buena medida, por ello es que su informe —más allá de las críticas técnicas y la perfectibilidad del proceso investigativo involucrado—, ha gozado de mayor credibilidad.

51 Artículo 123 de la Constitución de 1998, y artículo 92 de la LOES 2000.

## 5. BALANCE DE LO SUCEDIDO Y LECCIONES A FUTURO

Múltiples enseñanzas pueden recuperarse del caso descrito. Por una parte, la estructura y conformación de los organismos de regulación y control, y aquellos que se encargan del aseguramiento de la calidad resultan un tema clave. Esto alude a qué formas institucionales y quiénes deben ser los que desempeñen estas funciones. Sabemos que estamos hablando de regular, planificar, coordinar, y en otros casos evaluar instituciones educativas con autonomía académica e investigativa. Definitivamente, nadie podría negar la trascendencia de respetar irrestrictamente estos espacios de libertad. Sin embargo, esto no justifica que deban ser solo las universidades las que se autorregulen y autoevalúen. Esto alude al dilema clásico de constituirse en juez y parte. Conformar un organismo de regulación o evaluación de las IES, integrado solo por los propios directivos de las IES y sin los debidos reaseguros puede reconvocar este problema; por lo menos en el caso ecuatoriano, esta parece haber sido la regla. Los diseños institucionales de tales organismos deben ser objeto de profunda discusión y debate. Sin embargo, el asunto no se queda allí. También podemos tener buenos diseños, que en los hechos terminan distorsionándose por el funcionamiento de una lógica política informal más potente que los penetra y corrompe. Esto nos lleva a repensar las prácticas, estrategias, y hasta las mismas concepciones que operan con más fuerza que la norma legal, y que transforman espacios colectivos de decisión y de construcción de intereses compartidos sobre el sector, en ámbitos corporativizados y hasta privatizados.

Es importante entender que tanto el CONESUP como el CONEA se transformaron en los hechos en escenarios *sobrepolitizados*, donde se desarrollaron múltiples peleas intestinas por el cumplimiento de la normativa existente, por la distribución de los recursos, la aprobación de nuevas ofertas académicas, las certificaciones de calidad y las demandas hacia el Estado, especialmente en términos de financiamiento. Por ello, resulta muy problemático, sino casi imposible, imaginar que desde allí se pueda poner en marcha, o construir consensos para una iniciativa compleja como es la regulación o evaluación del sistema en su conjunto, o, peor aún, un programa de reformas de la educación superior.

Por su orientación marcadamente corporativa, estos organismos tienen evidentes dificultades para asumir con eficacia y objetividad las funciones descriptas. Como algunos autores indican, se trata de escenarios más que de actores, que reúnen instituciones altamente diversas académica e institucionalmente (Novaro y Alonso, 1999: 8). Por lo tanto se vuelve muy complicado vehiculizar desde su seno mecanismos que podrían

establecer «ganadores» y «perdedores» en base al cumplimiento de la ley y/o calidad dentro del propio sistema. Aun cuando la implementación de una evaluación académica, jurídica o de desempeño institucional a nivel de todo el sistema sea considerada el primer paso de un diagnóstico para elaborar políticas integrales, y hasta de ayudas focalizadas según problemas puntuales, potencialmente sería percibida como un proceso altamente riesgoso para universidades que verían transparentada su baja calidad, o su liso y llano funcionamiento irregular. Esto claramente parece haber sido lo sucedido con el informe del CONESUP.

Por ello, el surgimiento de una iniciativa reformista de carácter estatal no debe sorprender. En realidad parece ser un resultado más de los límites de estos diseños institucionales. Los tropiezos y contramarchas expuestos develan sus fragilidades, en especial para enfrentar, coordinada y propositivamente, iniciativas consistentes y elaboradas de intervención desde el gobierno, que avanzan a pasos acelerados en un terreno bastante exiguo en políticas. Hasta el momento los organismos mencionados no parecen haber mostrado estar en condiciones de adoptar una posición razonada, crítica y productiva frente a esta intervención desde el Gobierno (dirigida a aprovecharla, reorientarla o disputarla), ni como sistema, ni en muchos casos siquiera como unidades académicas independientes (Novaro y Alonso, 1999: 7). Las iniciativas estatales descritas ligadas a la presentación de un diagnóstico crítico integral que detectó graves problemas en el sistema, al esfuerzo de articulación de consensos en el marco de la redacción de la Constitución, de creación de condiciones para el surgimiento del Mandato 14, y hasta de elaboración de un proyecto coherente y alternativo de Ley Orgánica de Educación Superior, ilustran de manera patente las dificultades que enfrentan tanto el CONESUP como el CONEA para desarrollar acciones de coordinación e implementación que puedan resolver problemas de gobernabilidad del sistema de educación superior, y en especial del sector universitario (Novaro y Alonso, 1999: 7-8).

En este marco, otro elemento que ha llamado la atención en el caso ecuatoriano ha sido la deliberada minimización en estos organismos de la presencia estatal. Bajo el supuesto de que se estaría atentando contra la autonomía, el Estado prácticamente no ha tenido ninguna injerencia. Esto nos lleva a una discusión muy compleja sobre la relación Estado-universidad que definitivamente merece ser revisada a la luz de lo sucedido durante las últimas décadas, en particular bajo la situación de lo que algunos han llamado *heteronomía con el mercado o heteronomía con los actores de poder económico y social imperantes*. Nadie niega la relevancia de que en estos organismos participen los agentes del propio campo, la pregunta es quiénes exactamente deben ser y qué condiciones deben reunir. Por ejemplo, podría pensarse en figuras académicas del máximo nivel, no necesariamente autoridades universitarias, y que aseguren no tener conflicto de intereses con las labores de regulación o evaluación. Asimismo, otro interrogante es

por qué en esas instancias no puede tener voz también el Estado como participe de ese interés común –por ejemplo, en las agencias gubernamentales específicamente dedicadas al tema de la educación superior–. Pareciera que la única relación de «resguardo y protección» que debe tener la universidad es *frente al Estado*, casi bajo una visión satanizadora. Pero, ¿no ha habido de hecho diversidad de actores con capacidad de limitar la libertad esencial de las universidades? Esto nos debería hacer reflexionar sobre lo que sucede en otros países en donde el Estado logró establecer relaciones virtuosas con las casas de estudio, sin comprometer su autonomía y asegurando mejores regulaciones y niveles de excelencia. Relaciones que se tradujeron en participaciones activas en los organismos de regulación y evaluación.

También deberíamos preguntarnos cómo llegar a organismos en donde su misión sea más el mejoramiento permanente de las regulaciones y la misma calidad, que su simple control y vigilancia. Esto implica entre otras cuestiones que las acciones se extiendan a futuro, mediante ayudas genuinas a quienes fueron observados por incumplimiento o mal evaluados a través de mejoramientos recomendados. Por otra parte, se requiere actuar articuladamente con unas universidades que reconozcan la regulación y la evaluación como una función más de las actividades académicas e investigativas que realizan y como un mecanismo de reflexión constante sobre su accionar y su capacidad de autocrítica. Es decir, se necesitan instituciones universitarias con mayor autonomía y autorresponsabilidad con su tarea y su impacto social. Y esto solo podrá lograrse en la medida en que estas tareas sean vistas como una tarea permanente, íntimamente ligada con la acción y con la reflexión sobre el sentido de los propósitos de la universidad y las estrategias que utiliza para alcanzarlos y no como labores esporádicas planteadas por alguna gestión, como reacción a problemas puntuales ni como mecanismo para la obtención de recursos.

En el caso específico de la evaluación de calidad, de lo expuesto se evidencia la importancia de que los criterios de evaluación dependan de los fines que se propone la educación superior y, específicamente, de la particular definición que de esta se tenga. Por ejemplo, partir de la idea de la educación superior como derecho ciudadano y bien público no mercantil, cuyos fines debieran estar ligados a la generación de capacidad creadora, espíritu crítico, concepciones y prácticas democráticas, sensibilidad social y comprensión filosófica e histórica, además de la formación científica y profesional, hará diferente y al mismo tiempo más compleja cualquier evaluación que se emprenda (Giustiniani y Carbajal, 2008: 113). Pensar los ejercicios evaluativos desde la idea de la neutralidad valorativa resulta ingenuo, por decir lo menos. La evaluación es también, además de técnica, una práctica social que supone definiciones sobre los problemas «sociales» que subyacen a los procesos educativos, por ejemplo la democratización del conocimiento o su contribución al desarrollo nacional. No solo se trata de las problemáticas de la universidad sino de aquellas que acompañan su trabajo. Por ejemplo no es lo mismo generar conocimiento para el patentamiento que para satisfacer las

necesidades de los pueblos. De esta forma, tales definiciones exigen establecer debates profundos y resoluciones que se asuman como compromisos colectivos. Es decir, serán definiciones que se traduzcan en baremos que el sistema se comprometa a alcanzar.

En muchos casos a pesar de existir esfuerzos definicionales alternativos a la simple dominancia de la noción de «universidad-empresa», estos no llegan a traducirse completamente en los modelos evaluativos. Para ello hay que pensar en abordajes metodológicos heterodoxos que puedan capturar la multidimensionalidad del objeto y sobre todo dar visibilidad a la voz y conocimiento de los propios protagonistas y destinatarios de la información que se genera.

Lamentablemente, en muchos casos la incorporación de prácticas y concepciones empresariales al ámbito educativo, ha llevado a introducir ideas de «control de calidad o de gestión de calidad total», conceptos difícilmente importables al proceso de enseñanza, producción de conocimiento, y transmisión y crítica de la cultura, en sentido más general. Por ello, la comprensible resistencia a las estandarizaciones y mediciones cuantitativas que pretenden simplistamente dar cuenta de la calidad de una universidad (Giustiniani y Carbajal, 2008: 114-115).

Con esto tampoco se puede afirmar que cualquier esfuerzo de evaluación que utilice una estrategia cuantitativa sea *per se* cuestionable. Más bien dicha estrategia siempre está en función (y no viceversa) de los postulados teóricos y conceptuales del «objeto» de evaluación, como cuando en investigación se habla de que siempre se parte de la «construcción del objeto de conocimiento» a ser estudiado y no del recetario metodológico. Esto también es similar a sostener que el mayor peligro en este campo se presenta cuando la medición de calidad reemplaza a la misma definición de calidad. La metodología debe ser pensada inexcusablemente en el marco de los postulados teóricos y por ello cuando se maneja una noción compleja de educación superior esta estrategia debe ser igualmente compleja, en general incorporando abordajes cuanti y cualitativos, y diversidad de técnicas de investigación.

Por otro lado, si bien los sistemas de educación superior, y en especial el conjunto que aglutina a las universidades, presentan grandes heterogeneidades, no debería ser una imposibilidad llegar a análisis que supongan visiones de conjunto las cuales a su vez permitan la comparabilidad. Nadie niega la importancia de las características únicas y particulares de cada casa de estudio (tradicción, historia, misión, filosofía, comunidad, etc.) pero eso no debería impedir realizar esfuerzos por conformar análisis integrales del campo en su conjunto, que visibilicen tendencias generales, problemáticas comunes, y sobre todo permitan llevar a cabo políticas e intervenciones con miradas que no pierdan de vista lo que está verdaderamente en juego: el mejoramiento de la calidad de la educación superior para el beneficio de todos los sectores poblacionales, y

en beneficio del país en su conjunto. A veces detrás de esa denuncia permanente de heterogeneidad existe una suerte de mecanismo que oculta la profunda segmentación del campo en términos de desigualdades existentes y de circuitos diferenciales de calidad que reproducen a través de la educación un orden social inequitativo. O simplemente la santificación de concepciones de la educación superior opuestas y hasta contradictorias entre sí. Invisibilización que solo consigue su operatoria *ad infinitum*.

No es fácil lograr una relación adecuada entre la pretensión generalizadora y la mirada igualmente atenta a las particularidades; sin embargo, sigue siendo vital y necesario lograrla y, por tal, constituye un reto en el cual se debe seguir trabajando insistentemente.

Finalmente, a fin de evitar la burocratización y la rutinización de estas tareas, es posible pensar en una suerte de «regulación de la regulación» y «evaluación de la evaluación». Así, los organismos que se ocupen de tales labores, deberían tener no solo una fuerte visibilidad sino sobre todo legitimidad y aceptación social ya que sus juicios deben contar además de su credibilidad técnica sobre todo con la confianza de la sociedad respecto a su validez. Para ello habría que pensar en instancias que combinen la mirada de la comunidad universitaria nacional junto con las de la comunidad internacional de pares, a fin de mantener siempre latente la apuesta crítica de la universidad sobre sí misma y su contexto.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONEA, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (2009 [noviembre]). *Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA.
- CONESUP, Consejo Nacional de Educación Superior (2009a [julio]). *Informe de Situación Académica y Jurídica de Universidades y Escuelas Politécnicas*. Quito: CONESUP.
- \_\_\_\_\_ (2009b [noviembre]). *Informe Revisado de Situación Académica y Jurídica de Universidades y Escuelas Politécnicas*. Quito: CONESUP. Disponible en formato electrónico en: [www.conesup.net/descargas/mandato14/RESUMEN\\_INFORME\\_PRELIMINAR\\_DEFINITIVO.pdf](http://www.conesup.net/descargas/mandato14/RESUMEN_INFORME_PRELIMINAR_DEFINITIVO.pdf).
- CONUEP, Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (1989). *Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Mimeo. Quito: CONUEP.
- Giustiniani, Rubén, y Lorena Carbajal (1998). *Universidad, Democracia y Reforma. Algunas reflexiones y una propuesta*. Buenos Aires: Promete.
- ICVC, Comisión de Veeduría Ciudadana (2006). *Informe Final del Proceso de Veeduría Ciudadana a la Gestión Pública del CONESUP con Relación a la Ejecución del Proceso de Intervención a la UCCE a partir del 12 de diciembre de 2001*. Mimeo. Quito.
- Minteguiaga, Analía (2008). *Informe diagnóstico sobre el sistema de educación superior en Ecuador*. Informe de consultoría SENPLADES, inédito.
- Novaro, Marcos, y Guillermo Alonso (1999). *Estudio sobre las capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias*. Buenos Aires: FADE (Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad).
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación*. Quito: SENPLADES.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad. Diagnóstico y perspectivas*. Quito: SENPLADES.

## ANEXOS

### *Cuadro 2. Irregularidades en las titulaciones de la UCCE*

De acuerdo al Informe de la Comisión de Veeduría Ciudadana para el análisis de este tema, se escogió una muestra de cuarenta nombres de graduados de la UCCE, de acuerdo a los listados brindados por la propia universidad, los cuales habían realizado sus estudios en un periodo de cuatro meses o menos. Se solicitó el expediente de cada una de estas personas, mas solo se recibieron carpetas de 37 por parte del CONESUP, aun cuando se solicitaron dichos documentos también al propio interventor del CONESUP en la UCCE. Adicionalmente, se analizaron 100 expedientes de graduados en diferentes facultades y especializaciones entregados por la Secretaría del CONESUP. Finalmente, sobre los «títulos registrados en el CONESUP» se realizó un análisis estadístico en lo concerniente a las carreras ofertadas por la UCCE (ICVC, 2006: 61).

En la primera muestra (los 37 expedientes) se detectaron «varios tipos de errores y faltas de cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas internas que rigen la actividad universitaria» (ICVC, 2006: 61). Por ejemplo, en ninguno de los expedientes se pudo establecer que el ciclo de estudios efectivamente tuvo una duración de cuatro meses. En 14 expedientes se encontraron «certificados de legalidad» elaborados por el primer interventor, Dr. José Orozco Cadena, «lo que demuestra que los documentos fueron elaborados hace poco tiempo, a pesar de que la titulación se produjo entre 1999 y 2000» (ICVC, 2006: 62). Esto, de acuerdo a la Comisión, exigía que el CONESUP solicite al Ministerio Público experticias grafotécnicas en los originales que constan en los expedientes, con la finalidad de determinar el tiempo real en el que esos documentos fueron elaborados.

En 18 expedientes los «certificados de legalidad» son de los años 2002 y 2003, y no constan la firma ni rúbrica autógrafas del interventor. En los «certificados de grado» se cita como respaldo legal el art. 46 de la LOES 2000 y el oficio 3339-DPLAC del 8/10/2002; pero este oficio no tiene ninguna relación con el asunto del certificado. Todos los expedientes analizados corresponden a estudiantes que han asistido a seminarios de graduación de modalidad semipresencial, con duración de tres a nueve meses, ofrecidos a quienes cumplen los requisitos de: título de licenciado y certificado de egresado, elaboración de trabajo de investigación y defensa de este trabajo en examen de grado oral. Los títulos otorgados fueron de: Ingeniero Comercial, Ingeniero en Finanzas, Doctor en Administración y Gestión Pública, Economista, Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, y Doctor en Jurisprudencia. Finalmente, se encontraron expedientes otorgados en sedes, que fueron identificadas como «unidades de apoyo temporal»; sin embargo, los títulos se emitieron en la ciudad de Ambato.

También se verificó que «durante el periodo de intervención de la UCCE se han otorgado títulos profesionales con periodos cortos que van de uno a seis meses» y que «en la mayoría de los casos estudiados los graduados no reúnen los requisitos exigidos en la Ley de Educación Superior y en el Reglamento de Intervención» (ICVC, 2006: 64-65). Luego de detallar una lista importante de ejemplos, el informe afirma: «con esto [...] se demuestra la existencia de fallas de considerable importancia por parte de los directivos de la UCCE y se evidencian notables deficiencias en la actuación del interventor del CONESUP en la UCCE en los controles que debía ejercer sobre los documentos y los procedimientos normados» (ICVC, 2006: 67).

Finalmente, un último apartado está dedicado a «graduados con tesis del mismo título». Se trata de información entregada al CONESUP. Por ejemplo, se menciona que «son notorios los casos en los que más de tres personas se gradúan con tesis que tiene el mismo título» (ICVC, 2006: 68). Esto fue justificado por el rector encargado de la UCCE bajo la explicación de que la institución «admite trabajo en equipo y autoriza que se gradúen con una misma tesis hasta tres personas» (ICVC, 2006: 68). Sin embargo, se encontraron además casos en que cuatro o más personas se gradúan con tesis que tienen el mismo título. Se detectaron también casos que con el mismo título de tesis se gradúan de doctores o licenciados, ingeniero comercial y licenciado en ciencias de la educación; es decir, con el mismo título de tesis se gradúan en diferentes carreras profesionales.

Asimismo, se detectó que «una misma tesis sirve para graduar a 18 Licenciados en Ciencias Políticas y Sociales» (ICVC, 2006: 68). En otros casos las tesis compartidas ni siquiera corresponden a la disciplina y temáticas en las que el alumno se gradúa.

Del análisis estadístico de los títulos otorgados por la UCCE y registrados en el CONESUP, la Comisión de Veeduría Ciudadana comprobó la existencia de 2.833 titulados registrados; de estos se observan 295 denominaciones diferentes de títulos profesionales registrados entre 2003 y 2004. Esta gran diversidad de denominaciones corresponde a las múltiples especializaciones creadas por la UCCE. La mayor parte de titulaciones que otorgó corresponden a las carreras de Doctor en Jurisprudencia, Doctor en Ciencias de la Educación, Licenciado en diversas especializaciones en servicios de salud, Ingeniero Comercial – Administrador de Empresas; el resto está distribuido en porcentajes menores entre los diversos títulos que brinda la UCCE. Otro dato llamativo, según la Comisión, es que la UCCE otorga «títulos en Doctores en Contabilidad y Auditoría Informática y de Ingenieros en Contabilidad y Auditoría Informática (ICVC, 2006: 69-70, énfasis en el original).

Tabla 3. Comparación de los resultados de los informes del CONESUP y del CONEA

No.	Universidades	Total académico		Total jurídico		Ponderación total (**)		%	Caracterización CONEA					
		Primer informe	Segundo informe	Primer informe	Segundo informe	Primer informe	Segundo informe		Final (% incremento)	*Categoría A	*Categoría B	*Categoría C	*Categoría D	*Categoría E
33	Universidad Andina Simón Bolívar	74,06		66,09		72,30	0,00							
69	Universidad Amawtay Wasi	35,76		30,50		34,60	0,00							E
70	Universidad Universitas Equatorialis	22,97		19,50		22,20	0,00							E
71	Universidad Intercontinental	0,00		0,00		0,00	0,00							E
53	Universidad Iberoamericana del Ecuador	18,92	48,49	42,00	100,00	24,02	74,25	209,15						E
68	Universidad Metropolitana	38,46	51,92	30,00	100,00	36,59	75,96	107,59						E
58	Esc. Sup. Politécnica Ecológica de Cariamanga	36,24	66,87	57,50	92,78	40,93	79,83	95,01						E
56	Universidad Og Mandino	31,32	50,28	56,50	86,41	36,88	68,35	85,32						E
54	Universidad Técnica de Babahoyo	31,25	53,75	66,33	80,61	38,99	67,18	72,28					D	
20	Universidad del Pacífico	48,25	71,12	60,00	100,00	50,84	85,56	68,28						E
35	Universidad Regional Autónoma de los Andes	45,50	65,57	53,57	91,84	47,28	78,71	66,46					D	
67	Universidad Autónoma de Quito	37,06	50,00	68,00	95,00	43,89	72,50	65,18						E
66	Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales "José Peralta" de Azogues	37,80	54,52	69,50	89,50	44,80	72,01	60,74						E
50	Universidad Politécnica del Carchi	38,46	61,61	61,00	76,00	43,44	68,81	58,40						E
60	Universidad Interamericana del Ecuador - Unidec	36,25	54,94	71,00	83,70	43,92	69,32	57,82						E
23	Universidad Tecnológica Indoamérica	52,25	69,50	62,00	100,00	54,40	84,75	55,78						E
48	Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo	43,08	58,50	66,50	90,00	48,25	74,25	53,88						E
47	Universidad Tecnológica America	42,86	59,14	72,00	88,89	49,29	74,02	50,15						E
55	Universidad de los Hemisferios	54,36	68,54	58,00	96,95	55,16	82,75	50,00					D	
61	Universidad Tecnológica Empresarial - Guayaquil	54,21	63,96	46,00	90,00	52,40	76,98	46,92						E
25	Universidad de Especialidades Turísticas	55,29	74,16	35,00	75,00	50,81	74,58	46,78						E
14	Universidad Internacional	61,25	81,00	58,00	94,44	60,53	87,72	44,91			C			
59	Universidad Alfredo Pérez Guerrero	48,63	61,63	62,00	78,50	51,58	70,07	35,83						E
49	Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	47,99	56,90	92,50	100,00	57,82	78,45	35,69					D	
29	Politécnica Ecológica Amazónica - Tena	55,81	66,87	72,00	92,78	59,38	79,83	34,42						E
64	Universidad Panamericana de Cuenca	46,04	58,54	65,50	76,00	50,34	67,27	33,64						E
40	Universidad Central del Ecuador	62,25	85,00	95,00	100,00	69,48	92,50	33,13	A					
22	Universidad Tecnológica Ecotec	61,76	71,69	64,00	93,67	62,25	82,68	32,81					D	
41	Universidad Estatal del Sur de Manabí	49,61	60,61	100,00	100,00	60,74	80,31	32,22			C			
43	Universidad San Antonio de Machala	57,77	71,25	65,50	84,44	59,48	77,85	30,88						E
46	Universidad Israel	60,54	72,50	86,00	100,00	66,16	86,25	30,36						E
31	Universidad Técnica de Machala	53,75	67,50	85,00	90,00	60,65	78,75	29,84			C			
27	Universidad Técnica de Manabí	49,62	67,50	100,00	90,00	60,74	78,75	29,64					D	
63	Universidad Cristiana Latinoamericana	47,25	60,25	62,50	70,50	50,62	65,38	29,16						E
21	Universidad Estatal de Milagro	58,03	73,50	100,00	100,00	67,30	86,75	28,91			C			
62	Universidad Luis Vargas Torres	40,00	40,00	90,00	90,00	51,04	65,00	27,35			C			
18	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	58,69	73,43	83,50	89,50	64,17	81,47	26,96			C			
51	Universidad Técnica de Cotopaxi	57,78	72,00	89,50	92,00	64,78	82,00	26,58			C			
11	Escuela Politécnica Nacional	63,46	81,32	97,50	97,50	70,98	89,41	25,97	A					
8	Universidad Técnica del Norte	66,75	83,00	95,00	100,00	72,99	91,50	25,36		B				
28	Universidad Católica de Cuenca	59,63	70,54	71,00	85,00	62,14	77,77	25,15			C			
9	Universidad Agraria del Ecuador	68,75	84,25	82,00	95,00	71,68	89,63	25,04		B				

## Los vaivenes en la regulación

36	Universidad Técnica de Ambato	63,24	77,71	100,00	100,00	71,36	88,86	24,52	A					
57	Universidad de Otavalo	43,75	54,41	67,00	67,00	48,88	60,71	24,18						E
37	Universidad de Guayaquil	66,02	75,33	90,00	100,00	71,31	87,67	22,93		B				
16	Universidad San Francisco de Quito	73,00	81,00	71,00	97,22	72,56	89,11	22,81	A					
17	Universidad Politécnica Salesiana	61,38	74,75	92,50	92,50	68,25	83,63	22,53		B				
38	Universidad Estatal de Quevedo	64,22	73,50	95,00	100,00	71,02	86,75	22,16				C		
15	Universidad Nacional de Loja	64,53	76,25	100,00	100,00	72,36	88,13	21,79		B				
39	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	56,81	61,19	100,00	100,00	66,35	80,60	21,48				C		
10	Universidad de Especialidades Espíritu Santo	70,92	82,34	90,00	100,00	75,13	91,17	21,35		B				
42	Universidad Estatal Península de Santa Elena	62,63	70,33	91,00	96,00	68,89	83,17	20,72						E
26	Universidad Estatal de Bolívar	68,75	76,75	91,00	100,00	73,66	88,38	19,97		B				
45	Escuela Politécnica Javeriana	57,97	64,29	68,00	80,00	60,18	72,15	19,87						E
44	Universidad Naval	63,64	68,42	83,68	94,25	68,06	81,34	19,50				C		
52	Universidad SEK	55,17	60,60	58,00	70,00	55,79	65,30	17,04						D
32	Universidad Casa Grande - Guayaquil	63,21	70,46	66,50	78,89	63,94	74,68	16,80						D
2	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	80,50	87,50	76,00	97,37	79,51	92,44	16,26	A					
3	Universidad de las Américas	75,85	87,09	92,50	97,22	79,53	92,16	15,88		B				
24	Universidad del Azuay	69,13	73,13	95,00	100,00	74,84	86,57	15,66	A					
12	Universidad Católica Santiago de Guayaquil	72,50	80,50	100,00	100,00	78,57	90,25	14,86				C		
19	Universidad de Cuenca	74,75	81,00	90,00	97,50	78,12	89,25	14,25	A					
30	Instituto de Altos Estudios Nacionales	63,44	69,63	79,00	83,00	66,88	76,32	14,12						
13	Universidad Tecnológica Equinoccial	72,63	79,04	100,00	100,00	78,67	89,52	13,79				C		
34	Universidad Nacional de Chimborazo	66,39	71,74	90,00	90,00	71,60	80,87	12,94		B				
5	Escuela Politécnica del Ejército	79,50	86,00	97,13	97,13	83,39	91,57	9,80	A					
65	Universidad Estatal Amazónica - Puyo	52,47	57,81	22,00	41,95	45,74	49,88	9,04						D
7	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	80,25	83,21	100,00	100,00	84,61	91,61	8,27	A					
4	Escuela Superior Politécnica del Litoral	86,00	91,50	100,00	100,00	89,09	95,75	7,47	A					
6	Universidad Técnica Particular de Loja	85,00	85,00	100,00	100,00	88,31	92,50	4,74	A					
1	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	91,08	97,45	90,00	92,50	90,84	94,98	4,55						
		100		100										
	Promedios	57,06	66,14	75,75	87,29	61,19	76,72							
	Cumplimiento	57,06%		75,75%		61,19%								

**Fuente:** CONEA.

**Elaboración:** Marcelo Calderón.



# IV

## FEMINIZACIÓN ESTUDIANTIL Y MASCULINIZACIÓN DOCENTE EN LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA<sup>1</sup>

Érika Sylva Charvet  
Ministra de Cultura

### RESUMEN

El artículo analiza la información desagregada según género del informe de evaluación de las universidades y escuelas politécnicas realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) en el marco del Mandato 14 (noviembre, 2009). Sobre esta base, la autora identifica un fenómeno que se registra actualmente en la universidad ecuatoriana desde una lectura de género: por una parte, la feminización estudiantil, tanto en la matrícula, cuanto en el tránsito y en el egreso; por otra, la masculinización docente, tanto en la docencia, cuando en la investigación, así como en los roles de poder y autoridad. En conclusión, la equidad de género es una tarea aún pendiente en el sistema de educación superior del país. Se impone, por lo tanto, la adopción de políticas de acción afirmativa a fin de avanzar en su democratización.

---

<sup>1</sup> Este trabajo sistematiza la información contenida en CONEA (2009). La autora formó parte del equipo técnico central del proyecto Mandato 14, dirigido por Arturo Villavicencio Vivar, presidente del CONEA (2008-2010), y fue coordinadora del Grupo de Trabajo de Universidades y Escuelas Politécnicas del mismo proyecto.

# 1. INTRODUCCIÓN

Hasta hace apenas un año, el Ecuador no disponía de información básica sobre el sistema de educación superior a nivel nacional, a tal punto que en las estadísticas mundiales elaboradas por la UNESCO en 2009 la casi totalidad de casilleros correspondientes al país estaban vacíos.<sup>2</sup> Si la disponibilidad de información general sobre el sistema era deficiente, la información desagregada según género era casi inexistente. Por ejemplo, en 1989 se hizo la primera evaluación de las universidades y escuelas politécnicas del país (CONUEP, 1992), que recopiló, con gran dificultad, información básica sobre algunos aspectos (p. e. estudiantes, docentes), información que, sin embargo, no fue desagregada según género, pese a que ese tema había empezado a penetrar tímidamente las políticas públicas del Estado por acción de los primeros núcleos feministas ecuatorianos.<sup>3</sup>

La falta de información evidencia la histórica ausencia de política pública hacia la educación superior en el Ecuador —pues no se puede ejecutar políticas sin información—, situación agravada durante la fase neoliberal (1982-2006), en la que la educación universitaria devino «mercancía», concepto dominante en la emergente universidad privada, que, preocupantemente, también penetró en las prácticas de las universidades públicas.<sup>4</sup> Adicionalmente, la no desagregación según género de la precaria información disponible manifestaba un desinterés público por combatir la inequidad social, pues el género constituye, precisamente, una categoría que permite analizar la realidad de modo integral, identificando las relaciones de dominio y subordinación construidas históricamente entre hombres y mujeres en distintos contextos, para combatir las y superarlas.<sup>5</sup>

Felizmente, este vacío informativo empieza a superarse en el marco del proceso constituyente abierto en el país en 2007, y, específicamente, con la emisión de la nueva

---

2 Ver UNESCO (2009). Las estadísticas del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) eran incompletas en la mayoría de aspectos básicos a inicios de 2009, y estaban circunscritas a información proporcionada por las universidades públicas. Sobre las universidades privadas se ignoraba casi todo y había aspectos, como el financiero, absolutamente blindados al conocimiento público.

3 Las primeras organizaciones autónomas de mujeres surgen en el Ecuador en los años sesenta del siglo pasado. Sin embargo, el movimiento de mujeres como sujeto político se constituye en los años noventa. La emergencia de una institucionalidad pública que empieza a abordar el tema de género data de los años ochenta. En efecto, en 1980 se crea la Oficina de la Mujer en el Ministerio de Bienestar Social; en 1987 surge la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU); y en 1997 el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). Para una referencia de estos procesos, ver Ernst (1994), y Rosero, Vela y Reyes (2000).

4 Este fenómeno se encuentra ampliamente documentado en el informe de evaluación del CONEA (2009).

5 En torno al concepto de género hay un amplio debate en distintas áreas académicas, así como al interior de las corrientes feministas. Ver al respecto Agarwall (2004), Amorós (1995), De Barbieri (1992, 1996), Facio (1999), Guzmán, Portocarrero y Vargas (1991), Herrera (2000), Joekes, Green y Leach (2005), Lagarde (1994, 1997, 1998), Lamas (1998), Moller Okin (1996), Moore (1996), Phillips (1996), Saffioti (1993), Scott (1990), Sylva (2005, 2008, 2010), Vázquez y Velásquez (2004).

Constitución (2008), que rompe con la orientación mercantilista del campo universitario ecuatoriano al definir a la educación superior como un «bien público» y un «derecho humano», en consonancia con las conceptualizaciones hechas recientemente en el ámbito internacional.<sup>6</sup> La ejecución del Mandato 14 en 2009, ordenada por la Asamblea Constituyente al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA) en julio de 2008<sup>7</sup>, consistente en un ejercicio de evaluación de las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores, generó estadísticas nacionales sobre la educación superior por primera vez en la historia del país. Y, en el caso del CONEA, generó información desagregada según género, algunos de cuyos resultados se sistematizan a continuación.<sup>8</sup>

## 2. GÉNERO Y ESTUDIANTES

El promedio de matriculados/as en el nivel superior en 2008 fue de 464.609 estudiantes, exhibiendo un incremento del 149% respecto a 1988 (186.618 estudiantes). La población universitaria respecto a la total del país pasó del 1,8% (1988) al 3,3% (2008), incrementándose significativamente la Tasa Bruta de Matrícula (TBM<sup>9</sup>) de 19,16% a 36,4% en las dos últimas décadas (1988-2008)<sup>10</sup>, a pesar de lo cual se mantiene todavía por debajo de algunos países latinoamericanos<sup>11</sup>(ver tabla 1).

6 Ver los documentos preparatorios a la Conferencia Regional de la Educación Superior de la UNESCO, elaborados por Dias Sobrinho (2008), Didriksson (2008), Villanueva (2008) y Stubrin (2008).

7 El 22 de julio de 2008 la Asamblea Constituyente ordenó al CONESUP elaborar un informe sobre la situación académica y jurídica de todas las instituciones de educación superior (IES), y al CONEA elaborar un informe técnico del desempeño institucional de todas las IES para su depuración y mejoramiento, a fin de garantizar su calidad.

8 El CONESUP no levantó información desagregada según género.

9 Es la relación cociente entre matriculados y la población total entre 20-24 años.

10 La fuente de información para el 2008 es la base de datos del CONEA. Según la UNESCO (2009), en 2007 la matrícula total era de 444.000, y la TBM de 35% (UNESCO, 2009. Cuadro No. 8).

11 Argentina, 67%; Chile, 52%; Panamá, 45%; Uruguay, 64%; Venezuela, 52% (UNESCO, 2009: Cuadro No. 8).

**Tabla 1. Matrícula en las universidades ecuatorianas (1968-2008)**

	Hombres	Mujeres	Total	IPG
1968	-	-	14.826	-
1988	-	-	186.618	-
2008	211.894	252.715	464.609	1,22
%	45,6	54,4	-	-

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 80.

Uno de los cambios más significativos en relación a la matrícula, cuya magnitud, lamentablemente, no se puede aquilatar en su verdadera dimensión dada la falta de datos precedentes, es el *incremento del acceso femenino a las universidades*. Como se puede advertir en la tabla 2, el Ecuador de hoy está plenamente inserto en la tendencia mundial de la educación terciaria caracterizada por tasas superiores de matriculación femenina respecto de la masculina. Un dato significativo es el incremento del acceso femenino (54% de la matrícula total en 2008), que se manifiesta tanto en las universidades públicas (55%), como en las privadas (52%), arrojando un Índice de Paridad entre Géneros (IPG) global de 1,2 a favor de las mujeres; todavía por debajo del promedio latinoamericano (1,3), pero por encima del mundial (1,08) (UNESCO, 2009: 7). Es probable que esta proporción en el acceso según género varíe, aunque no muy ostensiblemente, según áreas de conocimiento (ciencias básicas, ciencias sociales, administración, etc.); pero sobre esto no se tienen datos.<sup>12</sup> En todo caso, las cifras mencionadas confirman la creciente incursión de las mujeres jóvenes en la esfera pública y, por ende, el hecho positivo de que la esfera doméstica ya no parecería constituir su única opción de vida.

Ahora bien, los datos revelan que las mujeres no son «convidadas de piedra» en las universidades ecuatorianas. Por el contrario, parecería que su desempeño académico es superior al de los varones. Por ejemplo, las mujeres constituyen el 55,5% y los hombres el 44,5% del total de becarios/as, lo cual sería un indicio de un más alto desempeño femenino, si consideramos que la exoneración del 50% y más de los aranceles en las universidades privadas favorece sobre todo a estudiantes destacados en lo académico.<sup>13</sup>

12 Un indicio de esta variación es la matrícula según género en carreras técnicas y tecnológicas, en que la relación es de 51,5% (hombres) y 48,5% (mujeres) para las primeras, y de 52,6% (hombres) y 47,3% (mujeres) para las segundas. Fuente: Base de Datos del CONEA.

13 El CONEA definió beca, para el Mandato 14, como «la exoneración del pago del 50% y más de los aranceles universitarios, [monto] que podría garantizar una dedicación de mayor calidad al trabajo académico» (CONEA, 2009: 89).

**Tabla 2. Matrícula según tipo de universidades (1988,2008)**

	1988	2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total	186.618	211.894	252.715	464.609
%	100	100	100	100
Públicas	152.071	142.620	175.957	318.577
%	81,5	67,3	69,6	68,6
Privadas	34.547	69.274	76.758	146.032
%	18,5	32,7	30,4	31,3

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 81.

**Tabla 3. Número de becas según género en las universidades privadas (2006-2008)**

No. de becas para hombres	%	No. de becas para mujeres	%	Total
149.565	44,5	186.205	55,5	335.770

**Fuente:** Base de datos del CONEA, 2009.

**Elaboración:** Érika Sylva.

Por otro lado, el que las mujeres se gradúen en mayor proporción que los varones en el pregrado es otro indicio de un más alto rendimiento. Así, por ejemplo, en 2008, la diferencia entre hombres y mujeres fue nada menos que de 20 puntos: de 44.824 graduados/as, el 40% (17.959) fueron varones, mientras las mujeres llegaron al 60% (26.865). Es decir, en este caso el IPG fue de 1,5 a favor de las mujeres.

**Tabla 4. Número de graduados/as según género (2008)**

No. de graduados	%	No. de graduadas	%	Total
17.959	40,1	26.865	59,9	44.824

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 43.

Falta, sin embargo, contar con datos sobre la participación en el cogobierno universitario, el asociativismo estudiantil y la vinculación con la colectividad según género, que permitan analizar la calidad integral de la inserción femenina en la vida universitaria.

En todo caso, en este punto cabe preguntarse, ¿qué sucede cuando las estudiantes incursionan en la vida profesional? Echemos un vistazo a la situación docente.

### 3. GÉNERO Y DOCENCIA

Entre 1988-2008 se registra una considerable expansión del cuerpo docente, que crece en un 190% (de 11.395 a 33.007); dentro del cual los hombres constituyen el 70,63% (23.312) y las mujeres apenas el 29,37% (9.695), relación casi idéntica al considerar el número de docentes con posgrados<sup>14</sup> (72% hombres y 28% mujeres). A diferencia del estamento estudiantil, en el estamento docente el IPG es uno de los más bajos del mundo, más cercano al de algún país africano, que de nuestros vecinos latinoamericanos: 0,42/1.<sup>15</sup> Esta situación se agrava en las universidades públicas en donde cae por debajo del promedio nacional (0,39/1).<sup>16</sup> Solo tres universidades (4% del total) registran paridad de género en su planta docente.

Al considerar la vinculación de las y los docentes a la universidad según tiempo de dedicación, observamos una elevada precarización del claustro académico: apenas el 25% de docentes (8.281) tienen dedicación exclusiva y tiempo completo. De este reducido número, las mujeres solo son el 26% (2.166). Las docentes a tiempo parcial exhiben la misma proporción —26,4%, esto es, 2.373 de un total de 8.976 profesores con ese tiempo de dedicación—. Esta proporción se eleva en el caso de los/as docentes remunerados por hora, que constituyen el grueso del precarizado profesorado universitario ecuatoriano (46,2%). Así, de 15.264 docentes, el 32,7% son mujeres. Los datos evidencian que las mujeres, además de ser una minoría docente, registran una mayor precarización laboral.

Un aspecto que delata la discriminación de género en las universidades es el salarial. En efecto, ubicándose en la misma categoría, ellas ganan siempre menos que los

---

14 Se consideran: especialidad, maestría y Ph. D. (sin contar el diplomado).

15 África Sub-sahariana tuvo en 2007 un promedio de 29% mujeres docentes. A nivel mundial el promedio es de 42%; en Norteamérica y Europa Occidental, 41%; en América Latina y el Caribe, 46%, con países que exhiben porcentajes similares y superiores (Cuba, 56%, Argentina, 53%, Panamá, 46%) y otros que se sitúan, aunque por debajo, cerca del promedio (Brasil, 44%; Chile, 39%, Colombia, 35%) (UNESCO, 2009).

16 En las universidades autofinanciadas esta relación es de 0,43/1; en las cofinanciadas, 0,51/1.

hombres: las docentes a tiempo completo ganan el 87% de lo que obtienen sus pares masculinos; las dedicadas a tiempo parcial, el 89%, mientras las remuneradas por hora casi equiparan sus salarios con los de los varones. «Esto estaría indicando que cuanto más alta es la dedicación docente las diferencias por género se amplían. Cuanto menor es esa dedicación y también más lábil la vinculación institucional, estas diferencias se reducen» (CONEA, 2009a: 65) (ver tabla 5).

**Tabla 5. Promedio remuneración docente según dedicación y género (2008)**

Promedio docente TC hombres	Promedio docente TC mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio docente TP hombres	Promedio docente TP mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio docente por hora hombres	Promedio docente por hora mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres
1.074,45	930,98	86,65	451,50	403,92	89,46	306,62	296,96	96,85

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 65.

En relación a los ascensos, práctica que evidencia el ejercicio de una carrera docente, los datos son verdaderamente preocupantes: apenas 1.697 docentes fueron ascendidos/as en 2008, correspondiendo al 5,4% del total de la planta del país. Del total de ascendidos, solo el 29,6% (504) fueron mujeres, evidenciando una menor igualdad de oportunidades en los claustros universitarios.

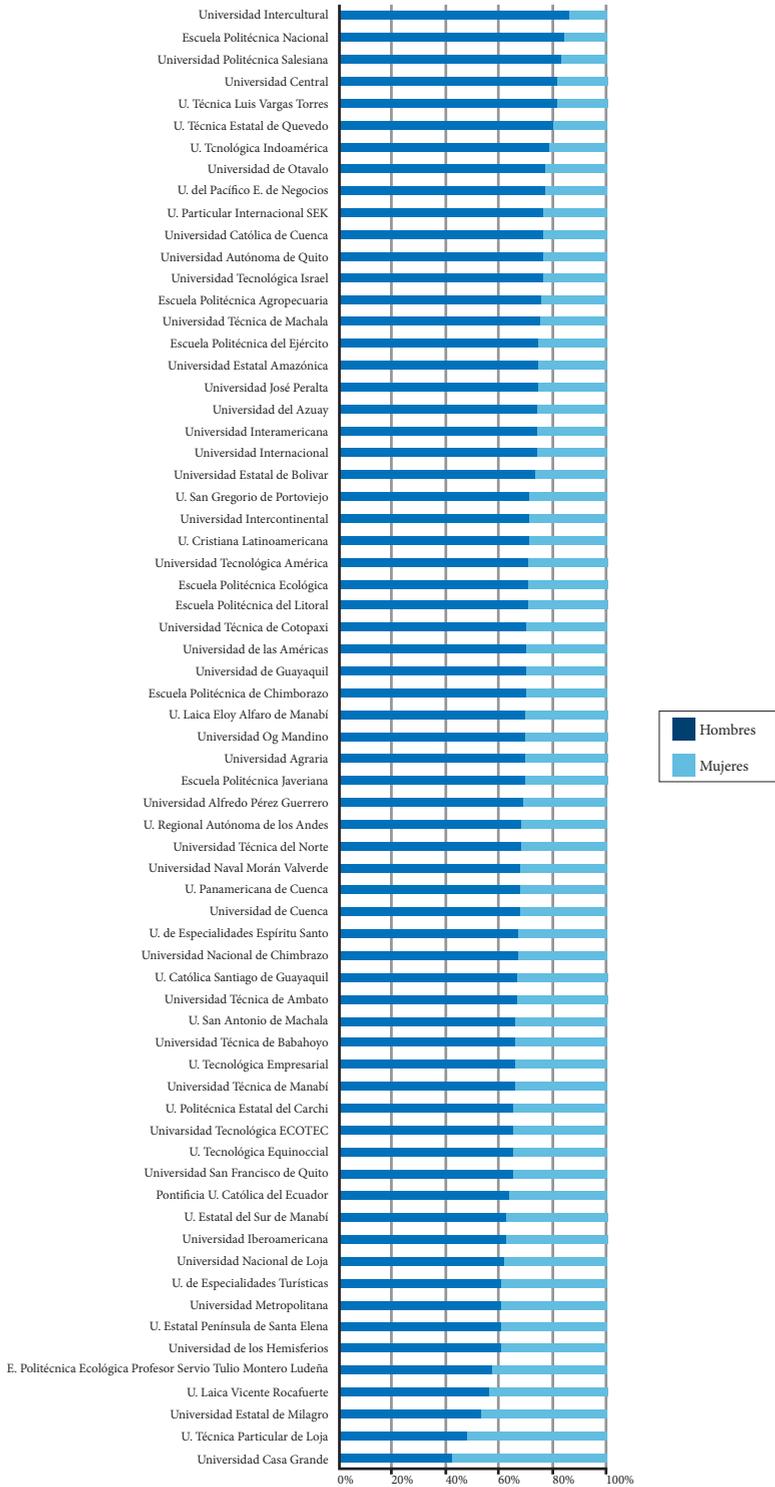
Si el acceso de las mujeres a una carrera docente es difícil y marginal, mucho más lo es el acceso a los espacios de poder y autoridad. Así por ejemplo en 2008, las mujeres constituían apenas el 8,3% del total de rectores/as y vicerrectores/as del país. Y ninguna mujer integraba los organismos rectores del sistema de educación superior (CONESUP y CONEA) en calidad de miembro principal.

**Tabla 6. Acceso desigual de las mujeres a la docencia y a cargos de autoridad en relación a la matrícula femenina en 68 IES ecuatorianas (2008)**

% de mujeres matriculadas	% de mujeres docentes	% de mujeres en cargos de rectora y vicerrectora
54,39	29	8,3

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 149.

**Gráfico 1. Estructura de género en la docencia**



## 4. GÉNERO E INVESTIGACIÓN

El número de docentes universitarios/as con una carga horaria asignada a investigación fue, en 2008, de 1.187 personas, equivalente al 3,6% del total de docentes universitarios, de los cuales poco más de la mitad (51%) se concentraba en las universidades públicas.<sup>17</sup> Esta precariedad también es asimétrica en términos de género, fenómeno ya advertido en el año 2001, cuando se realizó el primer estudio sobre la organización de la investigación científica en el Ecuador con un enfoque de género (Vega, 2001). En efecto, hacia el año 2008, del total de investigadores/as, el 73,3% eran hombres y solo el 26,7% mujeres, siendo este desequilibrio más acentuado en las universidades públicas (ver tabla 7).

**Tabla 7. Docentes investigadores según género y tipos de universidad (2008)**

	Públicas	Cofinanciadas	Autofinanciadas	Total
Investigadores	600	337	250	1.187
%	50,5	28,4	21,1	100
Hombres	466	228	176	870
%	77,7	26,2	20,2	73,3
Mujeres	134	109	74	317
%	22,3	32,3	29,6	26,7

**Fuente y elaboración:** CONEA, 2009a: 130.

En los aspectos relativos a las condiciones que brindan las universidades para que se desarrolle una comunidad científica de docentes-investigadores/as, la situación es grave: entre 2006-2008, solo el 0,4%, el 0,5% y el 1,4% del total de docentes del país se beneficiaron, respectivamente, de sabáticos, becas para investigación y comisión de servicios con sueldo para hacer posgrados. Sorprendentemente, el porcentaje de mujeres se elevó al 34,4% y al 36,2% en comisiones de servicio y becas de investigación. En cambio, solo un bajísimo 11% de mujeres recibió año sabático en esos tres años (ver tabla 8), lo cual, nuevamente vuelve a evidenciar la inequidad de oportunidades en el espacio universitario.

<sup>17</sup> «Cabe destacar, sin embargo, el nivel relativamente bajo de docentes-investigadores —respecto del total del cuerpo docente— en las universidades públicas (2,9%) en relación a las universidades cofinanciadas (5,8%) y, en menor grado, a las autofinanciadas (4%)» (CONEA, 2009: 129).

Tabla 8. Sabáticos, becas y comisión de servicios según género (2006-2008)

Aspecto	Hombres	%	Mujeres	%	Total	% en relación al total de docentes (33.007)
Sabático	123	88,5	16	11,5	139	0,4
Becas inv.	111	63,8	63	36,2	174	0,5
Comisión servicios	307	65,6	161	34,4	468	1,4
TOTAL	541		240		781	

**Fuente:** Base de datos del CONEA, 2009.

**Elaboración:** Érika Sylva.

## 5. CONCLUSIONES

La universidad ecuatoriana registra una contradicción: mientras se feminiza su población estudiantil, sus claustros docentes y sus espacios de poder y autoridad siguen fuertemente masculinizados. Eso implica que, a inicios del siglo XXI, la universidad sigue desenvolviéndose con patrones patriarcales tradicionales propios de la primera mitad del siglo XX. Por consiguiente la política e ideología que se difunde en sus espacios, presumiblemente, sigue impregnada de visiones y estereotipos de género que no permiten avanzar hacia una modernidad democrática.

La evaluación de desempeño institucional del CONEA (2009a), por ejemplo, identificó la ausencia de «políticas de acción afirmativa» orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida universitaria, de grupos tradicionalmente segregados, en un país históricamente caracterizado por la exclusión y la marginación. A este respecto, en la investigación se pudo comprobar una incompreensión e inclusive un rechazo a considerar este aspecto como indicador de evaluación de desempeño institucional por parte de ciertas universidades<sup>18</sup>, evidenciando un real desconocimiento de planteamientos centrales en el debate actual sobre la educación superior, como, por ejemplo, la íntima relación entre equidad y calidad.<sup>19</sup>

18 «Las políticas de acción afirmativa están totalmente ausentes de esta IES, y lo preocupante es su falta de entendimiento del significado de las mismas, pues a pesar de que se les explicó sus características, no quisieron aceptar su inexistencia, colocándose en una posición cerrada al respecto» (CONEA, 2009b: «Conclusiones»).

19 Así, en la mayoría de los casos, las universidades no hacen referencia a la relación entre equidad y calidad en sus estatutos. Y, en aquellos casos en que se menciona este tema explícitamente en sus reglamentos, u objetivos, o políticas y estrategias, estas declaraciones quedan en una esfera meramente discursiva. Son pocas las que registran una mejor comprensión del tema, e inclusive en estos casos no es posible afirmar que sus prácticas promuevan la igualdad de oportunidades de todos los sectores discriminados (p. e. puede haber universidades que atiendan a poblaciones discapacitadas, o a personas de escasos recursos, pero que no registran un enfoque de género o étnico en sus políticas institucionales).

Ello impone la necesidad urgente de que la universidad ecuatoriana desarrolle estas políticas de acción afirmativa para lograr la equidad en todos sus niveles (organismos de dirección del sistema, autoridades, docentes, estudiantes, administrativos/as) y que aborde estos temas también en el trabajo cotidiano de las aulas, con las y los estudiantes, lo que implica construir un claustro con docentes hombres y mujeres sensibilizados, interesados e informados sobre los temas de género.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes primarias

CONEA. Base de datos sobre las universidades y escuelas politécnicas con datos de 2006-2008.

### Fuentes secundarias

Agarwal, Bina (2004). «El debate sobre género y medio ambiente: lecciones de la India». En Verónica Vázquez y Margarita Velázquez, comps. *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*. México, UNAM-PUEG-CRIM-CP-IDRC: 239-285.

Cobo Bedia, Rosa (1995). «Género». En Celia Amorós, ed. *10 palabras clave sobre mujer*. Pamplona: Verbo Divino.

CONEA (2009a). *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA.

\_\_\_\_\_ (2009b). «Proyecto Mandato 14». Documento interno inédito.

CONUEP (1992). *Universidad ecuatoriana. Resumen del informe de evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazo de las universidades y escuelas politécnicas*. Quito: CONUEP.

De Barbieri, Teresita (1996). «Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género». En *Estudios básicos sobre derechos humanos*. Vol. IV. San José, Costa Rica, IIDH: 47-84.

\_\_\_\_\_ (1992). *Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica*. Santiago de Chile: Isis Internacional, Edición de las Mujeres No. 17.

Didriksson, Axel (2008). «Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe». En Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson, eds. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO. Disponible en formato electrónico en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve).

Ernst, Myriam (1994). «Movimiento femenino». En ILDIS, ed. *Léxico político ecuatoriano*. Quito: ILDIS.

Facio, Alda (1999). *El fenómeno legal*. 3ª ed. Costa Rica: ILANUD.

Guzmán, Virginia, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, comp. (1991). *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima: Flora Tristán y Entre Mujeres.

Herrera, Gioconda (2000). «El género como categoría de análisis social». Taller de masculinidades y equidad de género. Quito: FLACSO. Mimeo.

- Joeques, Susan, Cathy Green y Melissa Leach (2005). «La integración del género en la investigación y las políticas ambientales». En Verónica Vázquez y Margarita Velázquez, comps. *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*. México, UNAM-PUEG- CRIM-CP-IDRC: 489-564.
- Lagarde, Marcela (1998). *Identidad genérica y feminismo*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Género e identidades*. Quito: FUNDETEC-UNICEF.
- Lamas, Martha (1998). «Usos, dificultades y posibilidades de la categoría de género». En Martha Lamas y otros, eds. *Para entender el concepto de género*. Quito: Abya-Yala.
- Moller Okin, Susan (1996). «Desigualdad de género y diferencias culturales». En *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós.
- Molyneux, Maxine (2001). «Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas». En *Debates feministas*, Vol. 12, No. 23.
- Moore, Henrietta (1996). *Antropología y feminismo*. Madrid: Cátedra.
- Phillips, Anne (1996). *Género y teoría democrática*. México: UNAM.
- Rosero, Rocío, María Pilar Vela y Adriana Reyes (2000). *De las demandas a los derechos. Las mujeres en la Constitución de 1998*. Ecuador: FNPME, CONAMU, ERPB.
- Saffioti, Heleith (1993). *O poder do macho*. 7ª ed. São Paulo: Moderna.
- Scott, Joan (1990). «El género: una categoría útil para el análisis histórico». En James Amelang y Mary Nash, eds. *Historia y género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Sobrinho, José. (2008). «Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña». En Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson, eds. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO. Disponible en formato electrónico en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve).
- Stubrin, Adolfo (2008). «Importancia de la noción de calidad en educación superior y de su evaluación para la cooperación e integración internacional». Documento Base CRES. Mimeo.
- Sylva Charvet, Érika (2010). *Feminidad y masculinidad en la cultura afroecuatoriana*. Quito: FIG, Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ ed. (2008). *Género y ambiente en el Ecuador*. Quito: CGRR, ERPB, CAMAREN, Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ ed. (2005). *Identidad y ciudadanía de las mujeres*. Quito: FIG, Abya-Yala.
- UNESCO (2009). *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las esta-*

- dísticas de educación en el mundo*. Canadá: Instituto de Estadística de la UNESCO.
- Vázquez, Verónica, y Margarita Velázquez, comps. (2004). *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*. México: UNAM-PUEG- CRIM-CP-IDRC.
- Vega, Silvia (2001). «La preeminencia masculina en la organización de la investigación científica en el Ecuador». En Silvia Vega, María Cuvi y Alexandra Martínez, eds. *Género y ciencia. Los claroscuros de la investigación científica en el Ecuador*. Quito, Abya-Yala: 45-99.
- Vega, Silvia, María Cuvi y Alexandra Martínez (2001). *Género y ciencia. Los claroscuros de la investigación científica en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Villanueva, Ernesto (2008). «Reformas de la educación superior: 25 propuestas para la educación superior en América Latina y el Caribe». En Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson, eds. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO. Disponible en formato electrónico en: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve).

# V

## LA UNIVERSIDAD EN EL SIGLO XXI. PARA UNA REFORMA DEMOCRÁTICA Y EMANCIPADORA DE LA UNIVERSIDAD<sup>1</sup>

Boaventura de Sousa Santos

Profesor de sociología jurídica en la Universidad de Coimbra,  
en la Universidad de Wisconsin-Madison  
y en la Universidad de Warwick

### RESUMEN

El artículo comienza analizando las transformaciones recientes en el sistema de educación superior, con la pérdida de prioridad del bien universitario para las políticas públicas a nivel mundial. El consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización de la universidad pública, junto con la emergencia de un nuevo mercado universitario que desborda los límites nacionales, configuran un marco de acumulación primitiva por parte del sector privado a costa del sector universitario público. Estos dos procesos —la disminución de la inversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad— son las dos caras de una misma moneda, que refleja un proyecto neoliberal de política universitaria de alcance global, destinado a transformar profundamente la educación universitaria en un amplio campo de valorización del capitalismo. Frente a este embate neoliberal, se identifican y justifican los principios básicos de una reforma democrática y emancipatoria para la universidad pública. Esta reforma se puede apoyar en las nuevas tecnologías de información y comunicación, y en la constitución de redes nacionales y transnacionales donde circulen nuevas pedagogías, nuevos procesos de construcción y difusión de conocimientos científicos y otros saberes, y nuevos compromisos sociales. De esta manera la universidad pública se puede convertir en el punto de avanzada de una globalización contrahegemónica, alternativa y solidaria, para responder creativa y eficazmente a los desafíos de este inicio del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> El presente artículo fue publicado por primera vez en portugués en Santos (2004). En consideración al interés que merece el artículo para la discusión que atraviesa este libro, reproducimos aquí, con ligeras modificaciones autorizadas por su autor, la traducción realizada por Ramón Moncada Cardona (Bogotá, septiembre de 2004).

## 1. INTRODUCCIÓN

Hace diez años que publiqué un texto sobre la universidad, sus crisis y los desafíos que enfrentaba al final del siglo XX. El texto se titulaba «De la idea de la Universidad a la Universidad de las ideas» y fue publicado como parte de mi libro *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad* (1998). En ese texto identificaba las tres crisis a las que se enfrentaba la universidad. La primera fue la crisis de la hegemonía, resultante de las contradicciones entre las funciones tradicionales de la universidad y las que le fueron atribuidas a lo largo del siglo XX; por un lado, la producción de la alta cultura, el pensamiento crítico y los conocimientos ejemplares, científicos y humanistas, necesarios para la formación de las élites de las que se venía ocupando la universidad desde la Edad Media europea. Por otro lado, la producción de patrones culturales medios y conocimientos instrumentales, útiles para la formación de una mano de obra calificada exigida por el desarrollo capitalista. La incapacidad de la universidad para desempeñar cabalmente funciones contradictorias llevó al Estado y a los agentes económicos a buscar fuera de la universidad medios alternativos para lograr esos objetivos. Al dejar de ser la única institución en el campo de la educación superior y en la producción de la investigación, la universidad entró en una crisis de hegemonía. La segunda fue la crisis de legitimidad, provocada por el hecho de haber dejado de ser la universidad una institución consensual, frente a la contradicción entre la jerarquización de los saberes especializados por un lado, a través de las restricciones del acceso y certificación de las competencias, y por otro lado, por las exigencias sociales y políticas de la democratización de la universidad y la reivindicación de la igualdad de oportunidades para los hijos de las clases populares. Finalmente, la tercera fue la crisis institucional, resultado de la contradicción entre la reivindicación de la autonomía en la definición de valores y objetivos de la universidad y la presión creciente para someterla a criterios de la eficiencia y la productividad de naturaleza empresarial o de responsabilidad social.

En aquel trabajo analizaba con algún detalle cada una de las crisis y el modo en que estaba siendo abordada cada una de ellas por la universidad, especialmente en los países centrales. Mi análisis se centraba en las universidades públicas; mostraba que la universidad, lejos de resolver sus crisis, se había puesto en el papel de evitar que estas se profundizaran descontroladamente, recurriendo para ello a su larga memoria institucional y a las ambigüedades de su perfil administrativo. Se trataba de una actuación en medio de las presiones (reactiva), con la incorporación acrítica de lógicas sociales e institucionales exteriores (dependiente), y sin perspectivas de mediano o de largo plazo (inmediatista).

¿Qué sucedió en estos diez últimos años? ¿Cómo caracterizar la situación en la que nos encontramos? ¿Cuáles son las posibles respuestas a los problemas que enfrenta la universidad en nuestros días? Intentaré responder a estas preguntas en este artículo.

En la primera parte, procederé al análisis de las transformaciones recientes en el sistema de educación superior y del impacto de estas en la universidad pública. En la segunda parte, identificaré y justificaré los principios básicos de una reforma democrática y emancipatoria de la universidad pública, es decir, de una reforma que permita a la universidad pública responder creativa y eficazmente a los desafíos a los que se enfrenta en este inicio del siglo XXI.

## 2. LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Se ha cumplido, más allá de lo esperado, el pronóstico que hice hace diez años. A pesar de que las tres crisis estaban íntimamente ligadas entre sí, y que solo podían enfrentarse de manera conjunta a través de amplios programas de acción generados dentro y fuera de la universidad, preveía (y temía) que la crisis institucional fuese a monopolizar la atención y los propósitos reformistas. Así sucedió. Preveía también que la concentración en la crisis institucional podría llevar a la falsa resolución de las otras dos crisis, una resolución por la vía negativa: la crisis de hegemonía, por la creciente descaracterización intelectual de la universidad; la crisis de legitimidad, por la creciente segmentación del sistema universitario y por la creciente desvalorización de los diplomas universitarios, en general. Así sucedió también.

Es necesario entonces investigar el porqué de todo esto. La concentración en la crisis institucional fue fatal para la universidad y esto se debió a una pluralidad de factores, algunos ya evidentes en el inicio de la década de los noventa, y otros que ganaron mucho peso en el transcurso de la misma década. La crisis institucional era y es, desde hace por lo menos dos siglos, el eslabón más débil de la universidad pública, porque la autonomía científica y pedagógica de la universidad se asienta en la dependencia financiera del Estado. Esta dependencia no fue problemática mientras que la universidad y sus servicios fueron entendidos inequívocamente como un bien público que, por lo tanto, correspondía al Estado asegurar. De manera semejante a lo que pasa con el sistema judicial, donde la independencia de los tribunales no es afectada por el hecho de ser financiados por el Estado. Sin embargo, al contrario de lo que sucede con la justicia, el Estado decidió reducir su compromiso político con las universidades y con la

educación en general, convirtiendo a esta en un bien que, siendo público, no tiene que estar asegurado exclusivamente por el Estado, por lo que la universidad pública entró automáticamente en crisis institucional.

Aunque esta crisis existía desde antes, en esta década se profundizó. Puede decirse que en los últimos treinta años, en la mayoría de los países, la crisis institucional de la universidad fue provocada o inducida por la pérdida de prioridad del bien público universitario en las políticas públicas y el consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización de las universidades públicas. Las causas y las consecuencias variaron de país a país.

En los países que vivieron dictaduras a lo largo de las tres últimas décadas, la inducción de la crisis institucional de la universidad tuvo dos razones: reducir la autonomía de la universidad hasta el punto de la eliminación de la producción y divulgación del pensamiento libre y crítico; y poner la universidad al servicio del proyectos modernizantes autoritarios, abriendo al sector privado la producción del bien público de la universidad, y obligando a la universidad pública a competir en condiciones desleales en el emergente mercado de los servicios universitarios. En los países democráticos, la inducción de la crisis estuvo relacionada con esta última razón, especialmente a partir de la década de los ochenta, cuando se impuso el neoliberalismo como modelo global del capitalismo. En los países que pasaron en este período de la dictadura a la democracia, la eliminación de la primera razón —control político de la autonomía— fue frecuentemente invocada para justificar la bondad de la segunda —creación de un mercado de servicios universitarios—. En estos países, la afirmación de la autonomía de las universidades se dio al mismo tiempo con la privatización de la educación superior y el incremento de la crisis financiera de las universidades públicas. Se trató entonces de una autonomía precaria y hasta falsa: porque obligó a las universidades a buscar nuevas dependencias, de mucho mayor costo que la dependencia del Estado, y porque la concesión de autonomía quedó sujeta a controles remotos estrictamente calibrados por los Ministerios de Hacienda y Educación. Así, con el paso de la dictadura a la democracia, insospechadas continuidades avanzaron subrepticamente entre las rupturas manifiestas.

La inducción de la crisis institucional por la vía de la crisis financiera, acentuada en los últimos veinte años, es un fenómeno estructural resultante de la pérdida de prioridad de la universidad pública entre los bienes públicos producidos por el Estado.<sup>2</sup> El hecho de la crisis institucional entendida como un asunto ligado a la crisis financiera

---

2 Pero como resaltaré más adelante, no quiero con esto ser entendido como partidario de una teoría conspiratoria del Estado contra la universidad pública. Verificada la pérdida de prioridad —lo que basta para el argumento que estoy desplegando— hay que averiguar los factores que llevaron a la universidad a perder la partida en la lucha por los fondos del Estado en un contexto de mayor competencia, provocada por la reducción global de los fondos y por el aumento de las demandas sociales.

no significa que sus causas se reduzcan a esta. Por el contrario, hay que preguntarse por las causas de la crisis financiera. El análisis de estas revelará que la persistencia de la crisis institucional fue el resultado de que se condensaran en ella el agravamiento de las otras dos crisis, la de hegemonía y la de legitimidad. En este campo hubo nuevos desarrollos a lo largo de los diez últimos años y esto es lo que paso a indicar.

La pérdida de prioridad de la universidad pública en las políticas públicas del Estado fue, ante todo, el resultado de la pérdida general de prioridad de las políticas sociales (educación, salud, seguridad social) inducida por el modelo de desarrollo económico conocido como neoliberalismo o globalización neoliberal, que se impuso internacionalmente a partir de la década de los ochenta. En la universidad pública esto significó que las debilidades institucionales antes identificadas —que no eran pocas—, en vez de servir para un amplio programa político pedagógico de reforma de la universidad pública, fueron declaradas insuperables y utilizadas para justificar la apertura generalizada del bien público universitario para la explotación comercial. A pesar de las declaraciones políticas contrarias y de algunos gestos reformistas, subyace a este primer embate del neoliberalismo la idea de que la universidad pública es irreformable (así como lo es el Estado) y que la verdadera alternativa está en la creación del mercado universitario.<sup>3</sup>

El modo salvaje y desregulado en que emergió y se desarrolló este mercado es la prueba de que había en su favor una elección de fondo. Y es esta misma elección la que explica la descapitalización y desestructuración de la universidad pública en favor del emergente mercado universitario con transferencias de recursos humanos que algunas veces configuraron un marco de acumulación originaria por parte del sector privado universitario a costa del sector público.

En algunos países había una tradición de universidades privadas sin fines lucrativos, que habían asumido con el tiempo funciones semejantes a las públicas; gozaban y gozan de un estatuto jurídico híbrido entre lo privado y lo público. También ellas fueron objeto de la misma competencia, por considerar que su naturaleza no lucrativa no permitía su expansión. La opción fue entonces la mercantilización de la universidad. En este proceso identifiqué dos fases. En la primera, que va del inicio de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990, se expande y se consolida el mercado nacional universitario. En la segunda, al lado del mercado nacional, emerge con gran fuerza el

3 Como mostraré adelante, la idea de irreformabilidad de la universidad tiene una parte de verdad que viene desde hace tiempo. En el caso portugués (que en ese entonces también era el caso brasileño) la reforma de la Universidad de Coimbra, llevada a cabo por el Marqués de Pombal en 1772, fue hecha «desde afuera» bajo la sospecha de que el marqués tenía de que el «corporativismo de los lentes» —como diríamos hoy—, impediría que la universidad se reformara por sí sola. Las universidades crean inercias como cualquier otra institución, y por eso están dotadas de un valor social —relacionado con la producción de conocimiento que fácilmente sobrepasa el valor real (en términos de producción y de productividad) del conocimiento efectivamente producido por algunos de los universitarios—.

mercado transnacional de la educación superior y universitaria, el que a partir del final de la década es transformado en solución global de los problemas de la educación por parte del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio. Es decir, está en curso la globalización neoliberal de la universidad. Se trata de un fenómeno nuevo. Es cierto que la transnacionalización de los intercambios universitarios es un proceso antiguo, hasta originario, porque se puede encontrar desde el inicio de las universidades europeas medievales. Después de la Segunda Guerra Mundial se tradujo en formación a nivel de posgrado de estudiantes de los países periféricos y semiperiféricos en las universidades de los países centrales, y en tiempos más recientes asumió otras formas —por ejemplo, alianzas entre universidades de diferentes países—, algunas de orientación comercial. En los últimos años, sin embargo, este proceso avanzó hacia una nueva dimensión. La nueva transnacionalización es mucho más amplia que la anterior y su lógica, al contrario de aquella, es exclusivamente mercantil.

Los dos procesos que marcan la década —la disminución de la inversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad— son las dos caras de la misma moneda. Son los dos pilares de un amplio proyecto global de política universitaria destinado a transformar profundamente el modo en que el bien público de la universidad era producido, transformando este bien en un vasto campo de valorización del capitalismo educativo. Este proyecto, que es de mediano y largo plazo, incluye diferentes niveles y formas de mercantilización de la universidad. A las formas me referiré más adelante. En cuanto a los niveles, es posible distinguir dos. El primer nivel de mercantilización consiste en inducir a la universidad pública a superar la crisis financiera mediante la generación de ingresos propios, especialmente a través de alianzas con el capital, sobre todo industrial. En este nivel, la universidad pública mantiene su autonomía y su especificidad institucional, privatizando parte de los servicios que presta. El segundo nivel consiste en eliminar paulatinamente la distinción entre universidad pública y privada, transformando la universidad, en su conjunto, en una empresa, una entidad que no produce solamente para el mercado sino que produce en sí misma como mercado, como mercado de gestión universitaria, de planes de estudio, de diplomas, de formación de docentes, de evaluación de docentes y estudiantes. Saber si continuar hablando de la universidad como bien público cuando este nivel sea alcanzado resulta una cuestión de retórica.

Veamos cada uno de los pilares de este vasto proyecto político educativo en curso.

## 2.1. La descapitalización de la universidad pública

La crisis de la universidad pública por vía de la descapitalización es un fenómeno global, aunque sean significativamente diferentes sus consecuencias en el centro, en la periferia o en la semiperiferia del sistema global. En los países centrales la situación es diferente. En Europa, donde, con excepción de Inglaterra, el sistema universitario es casi totalmente público, la universidad pública ha tenido en general, poder para reducir el ámbito de la descapitalización, al mismo tiempo que ha podido desarrollar la capacidad para generar ingresos propios del mercado. El éxito de esta estrategia depende en buena medida del poder de la universidad pública y sus aliados políticos para impedir el surgimiento significativo del mercado de las universidades privadas. En España, por ejemplo, esa estrategia tuvo éxito hasta ahora, pero en Portugal fracasó totalmente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que a lo largo de la década, emergió en casi todos los países europeos un sector privado no universitario destinado al mercado del trabajo. Este hecho llevó a las universidades a responder con la modificación estructural de sus programas y con el aumento en la variedad de estos. En Estados Unidos, donde las universidades privadas ocupan el tope de la jerarquía, las universidades públicas fueron inducidas a buscar fuentes alternativas de financiación en el mercado, conjuntamente con fundaciones, a través del aumento de los costos de las matrículas. Hoy en algunas universidades públicas norteamericanas el financiamiento estatal llega tan solo al 50% del presupuesto total.<sup>4</sup>

En la periferia, donde la búsqueda de ingresos alternativos en el mercado o fuera de él es virtualmente imposible, la crisis alcanza proporciones catastróficas. Obviamente que los males venían de atrás, pero se agravaron mucho más en la última década con la crisis financiera del Estado y los programas de ajuste estructural. Un informe de la Unesco de 1997 acerca de la mayoría de las universidades en África relataba un cuadro dramático de carencias de todo tipo: colapso de las infraestructuras, ausencia casi total de equipamiento, personal docente míseramente remunerado y, por eso, desmotivado y propenso a la corrupción, poca o nula inversión en investigación. El Banco Mundial diagnosticó de modo semejante la situación y la declaró irremediable. Incapaz de incluir en sus cálculos la importancia de la universidad en la construcción de los proyectos de país y en la creación de pensamiento crítico y de largo plazo, el Banco entendió que las universidades africanas no generaban suficiente «retorno». Consecuentemente, le impuso a los países africanos que dejaran de invertir en la universidad, concentrando sus pocos recursos en la educación primaria y secundaria, y permitiendo que el merca-

---

<sup>4</sup> Este fenómeno asume diversas formas en otros países. Por ejemplo en Brasil y en Portugal comienzan a proliferar fundaciones con estatuto privado pero creadas por las mismas universidades públicas para generar ingresos a través de la venta de servicios, algunos de los cuales (cursos de especialización) compiten con los que se deben prestar gratuitamente. Tales ingresos son utilizados en ocasiones para completar los pagos salariales.

do global de educación superior resolviera el problema de la universidad. Esta decisión tuvo un efecto devastador en las universidades de los países africanos.<sup>5</sup>

El caso de Brasil es representativo del intento de aplicar la misma lógica en la semi-periferia y por ser bastante conocido me disculpo por no describirlo.<sup>6</sup> Basta mencionar el estudio del Banco Mundial de 2002, en donde se asume que no se van a —es decir, que no deben— aumentar los recursos públicos para la universidad, y que por eso la solución está en la ampliación del mercado universitario, combinado con la reducción de costos por estudiantes —que sirve entre otras cosas, para mantener la presión sobre los salarios de los docentes— y con la eliminación de la gratuidad de la educación pública, tal como está empezando a ocurrir ahora en Portugal.

Se trata de un proceso global, y es esa la escala en que debe ser analizado. El desarrollo de la educación universitaria en los países centrales, durante los 30 o 40 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se apoyó por un lado en las conquistas de la lucha social por el derecho a la educación, manifiestas en la democratización del acceso a la universidad, y por otro lado, en los imperativos de la economía que exigía una mayor calificación de la mano de obra en los sectores clave de la industria. La situación se alteró significativamente a partir de mediados de la década de los setenta con la crisis económica que se instaló. A partir de entonces se generó una contradicción entre la reducción de la inversión pública en la educación superior y la intensificación de la competencia entre empresas, basada en la búsqueda de innovación tecnológica y por lo tanto, en el conocimiento técnico-científico que la hacía posible, y en la necesidad de formación de una mano de obra altamente calificada.

En lo que respecta a las exigencias de mano de obra calificada, la década de 1990 reveló otra contradicción: por un lado, el crecimiento de la mano de obra calificada ligada a la economía basada en el conocimiento; y por otro lado, el crecimiento explosivo de un empleo con bajísimo nivel de calificación. La globalización neoliberal de la economía profundizó la segmentación o la dualidad de los mercados de trabajo entre países y al interior de cada país. Por otro lado, permitió que tanto el *pool* de mano de obra calificada como el *pool* de mano de obra no calificada pudiesen ser reclutados globalmente; la primera, predominantemente a través de la fuga de cerebros (*brain drain*) y de la subcontratación (*outsourcing*) de servicios técnicamente avanzados; la segunda,

---

5 La política del Banco Mundial para la educación superior en África tuvo varias vertientes. Una de ellas fue la creación de institutos politécnicos orientados a la formación profesional; la otra consistió en concebir el trabajo universitario exclusivamente como trabajo docente, sin espacio para la investigación. El supuesto es que el Sur no tiene condiciones para producción científica propia, ni las tendrá a mediano plazo. De aquí se concluye que el Sur no tiene derecho a tener producción científica propia. Acerca de la universidad en África, con especial incidencia en Angola, ver Kajibanga (2000).

6 En la defensa de la universidad pública en Brasil se ha destacado Marilena Chauí (entre lo más reciente, ver Chauí, 2003).

predominantemente a través de la deslocalización de las empresas y también a través de la inmigración, muchas veces clandestina. La disponibilidad global de mano de obra calificada hizo que la inversión de los países centrales en la universidad pública bajara de prioridad y se volviera más selectiva en función de las necesidades del mercado. En este campo emergió otra contradicción entre la rigidez de formación universitaria y la volatilidad de las calificaciones exigidas por el mercado. Esta contradicción fue evitada mediante la creación de sistemas no universitarios por módulos; y por la presión para acortar los períodos de formación no universitaria y volver así la formación más flexible y transversal; y finalmente, mediante la educación permanente. A pesar de las soluciones *ad hoc*, estas contradicciones continuaron agudizándose enormemente en la década de los noventa, con un impacto desconcertante en la educación superior; la universidad, de creadora de condiciones para la competencia y para el éxito en el mercado, se transformó por sí misma gradualmente en un objeto de competencia, es decir, en un mercado.

Más allá de cierto límite, esta presión productivista desvirtúa la universidad, llegando inclusive a vaciar sus objetivos más inmediatos de cualquier preocupación humanista o cultural. Es el caso de la educación permanente, que se ha reducido a la educación para el mercado permanente. Del mismo modo, la mayor autonomía que fue concedida a las universidades no tuvo como objetivo preservar la libertad académica, sino crear condiciones para que las universidades se adaptaran a las exigencias de la economía.<sup>7</sup>

En el mismo proceso, con la transformación de la universidad en un servicio al que se tiene acceso, no por vía de la ciudadanía sino por vía del consumo, y por lo tanto mediante el pago, el derecho a la educación sufrió una erosión radical. La eliminación de la gratuidad de la educación universitaria y la sustitución de becas de estudio por préstamos fueron los instrumentos de la transformación de los estudiantes, de ciudadanos a consumidores.<sup>8</sup> Todo esto en nombre de la ideología de la educación centrada en el individuo y en la autonomía individual. En Australia, desde 1989 los estudiantes universitarios financian un cuarto de los gastos anuales con su formación, y en 1998 Inglaterra sustituyó el sistema de becas de estudio por el de préstamos. El objetivo es poner fin a la democratización del acceso a la universidad y al efecto de masificación que provocaba. A su vez, en algunos países centrales las alteraciones demográficas de los últimos treinta años han contribuido al ablandamiento de la presión democrática para el acceso a la universidad. En Europa domina hoy la idea de que entramos ya en

7 Como nada sucede según determinaciones férreas, las universidades públicas pudieron tener en este proceso una oportunidad para liberarse del endurecimiento administrativo en el que se encontraban (y se encuentran), pero no lo hicieron por estar marcadas por el corporativismo inmovilizante, que se aprovecha de la hostilidad del Estado para no hacer lo que de otra manera tampoco haría.

8 Una cuestión distinta es saber cuál es la calidad de ciudadanía cuando solo los hijos de las clases altas tienen el privilegio de acceder a la educación gratuita, como ha sido en el caso en Brasil.

un período de posmasificación, una idea con la cual también se pretende legitimar la mercantilización. En algunos países europeos menos desarrollados, la presión por el acceso continúa, pero es, de algún modo, reducida por los bloqueos al ingreso a la universidad, especialmente en la educación media. Este es el caso de Portugal donde la tasa de abandono de educación media es una de las más altas de Europa.

## *2.2. La transnacionalización del mercado universitario*

El otro pilar del proyecto neoliberal para la universidad es la transnacionalización del mercado de servicios universitarios. Como antes mencioné, este proyecto está articulado con la reducción del financiamiento público pero no se reduce a esto. Otros factores igualmente decisivos son: la desregulación de intercambios comerciales en general; la defensa —cuando no la imposición— de la solución mercantil por parte de los agentes financieros multilaterales; y la revolución en las tecnologías de información y comunicación, especialmente el enorme incremento de internet con un alarmante porcentaje de concentración de los flujos electrónicos en el Norte.

Por tratarse de un desarrollo global, alcanza a la universidad como un bien público, tanto en el Norte como en el Sur, pero con consecuencias muy diversas.<sup>9</sup> Por esta razón, las desigualdades entre universidades del Norte y universidades del Sur se agravan enormemente.

Las inversiones mundiales en educación ascienden a 2.000 billones de dólares, más del doble del mercado mundial del automóvil. Es por esto que se trata de un área atractiva y de gran potencial para un capital ávido de nuevas áreas de valorización. Desde el inicio de la década de 1990, los analistas financieros han llamado la atención para el potencial que tiene la educación para transformarse en uno de los más vibrantes mercados del siglo XXI. Los analistas de la empresa de servicios financieros Merrill Lynch consideran que el sector de la educación tiene hoy características semejantes a las que tenía la salud en los años 1970: un mercado gigantesco, muy fragmentado, poco productivo, de bajo nivel tecnológico pero con una gran necesidad de tecnología, con un gran déficit de gestión profesional y una tasa de capitalización muy baja. El crecimiento del capital educativo ha sido exponencial y las tasas de rentabilidad están entre las más altas: 1.000 libras esterlinas invertidas en 1996 valían 3.405 en el año 2000; es decir, una valorización del 240%, enormemente superior a la tasa de valorización del índice general de la bolsa de Londres, el FTSE: 65% (Hirtt, 2003: 20). En 2002, el Fórum

---

<sup>9</sup> Entiendo por Norte en este artículo a los países centrales o desarrollados, así se encuentren en el norte geográfico o en el sur geográfico, como sucede con Australia y Nueva Zelanda. Por contraposición, el Sur es el conjunto de los países periféricos y semiperiféricos.

EUAOCDE concluyó que el mercado global de la educación se estaba transformando en una parte significativa del comercio mundial de servicios.

Las ideas que presiden la expansión futura del mercado educativo son las siguientes:

1. Vivimos en una sociedad de la información.<sup>10</sup> La gestión, la calidad y la velocidad de la información son esenciales para la competitividad económica. Dependientes de la mano de obra más calificada, las tecnologías de información y comunicación tienen la característica de que no solo contribuyen para el aumento de la productividad, sino que son también incubadoras de nuevos servicios donde la educación asume un lugar destacado.
2. La economía basada en el conocimiento exige, cada vez más, capital humano como condición de creatividad en el uso de la información, aumento de la eficiencia en la economía de servicios, e inclusive como condición para la empleabilidad; cuanto más elevado sea el capital humano, mayor es su capacidad para transferir capacidades cognitivas y aptitudes en los constantes procesos de reciclaje a los que obliga la nueva economía.
3. Para sobrevivir, las universidades tienen que estar al servicio de estas dos ideas maestras —sociedad de la información y economía basada en el conocimiento— y por eso tienen que ser ellas mismas transformadas a través de la tecnología de la información y de la comunicación, y de los nuevos tipos de gestión y de relación entre los trabajadores del conocimiento, y entre estos y los usuarios o consumidores.
4. Nada de esto es posible mientras se mantenga el paradigma institucional y político-pedagógico que domina a las universidades públicas. Este paradigma no permite: que las relaciones entre los públicos relevantes sean relaciones mercantiles; que la eficiencia, la calidad y la responsabilidad educativa sean definidas en términos de mercado; que se generalice en las relaciones profesor-alumno la mediación tecnológica (basada en la producción y consumo de objetos materiales e inmateriales); que la universidad se abra (y se torne vulnerable) a las presiones de los clientes; que la competencia entre «los operarios de la enseñanza» sea el estímulo para la flexibilidad y la adaptabilidad a las expectativas de los empleadores; que la selectividad se oriente por la búsqueda de los nichos de consumo (léase reclutamiento de estudiantes) con más alto retorno para el capital invertido.
5. Frente a esto, el actual paradigma institucional de la universidad ha sido sustituido por un paradigma empresarial al que deben estar sujetas tanto las universidades públicas como las privadas, y el mercado educativo en el que estas deben intervenir

---

10 Como es fácil apreciar, todas estas ideas traducen el mundo a la luz de la realidad de los países centrales. Por ejemplo, la fractura digital entre el Norte y el Sur muestra que el modo como vive la gran mayoría de la población mundial, no tiene nada que ver con la sociedad de la información.

debe ser diseñado globalmente para poder maximizar su rentabilidad. El beneficio (concesión, privilegio) dado a las universidades privadas se traduce en una más fácil adaptación a las nuevas condiciones e imperativos.

Son estas las ideas que orientan la reforma de la educación propuesta por el Banco Mundial, y más recientemente para la idea de reconversión de este en banco del conocimiento.<sup>11</sup> Son ellas también las que estructuran el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) en el área de la educación, actualmente en negociación en la Organización Mundial de Comercio, a lo que haré mención más adelante. La posición del Banco Mundial en el área de la educación es tal vez de las más ideológicas que ha asumido en la última década (y no han sido pocas), porque tratándose de un área donde todavía dominan interacciones no mercantiles, la embestida no puede basarse en un mero lenguaje técnico como el que impone el ajuste estructural. La inculcación ideológica se sirve de análisis sistemáticamente sesgados contra la educación pública, para demostrar que la educación es potencialmente una mercancía como cualquier otra y que su conversión en mercancía educativa explica la doble constatación de superioridad del capitalismo en cuanto organizador de las relaciones sociales y de la superioridad de los principios de la economía neoliberal para potenciar las potencialidades del capitalismo a través de la privatización, desregulación, mercantilización y globalización.

El celo reformista del Banco dispara en todas las direcciones donde identifica las deficiencias de la universidad pública, siendo uno de los principales objetivos la posición de poder de los docentes. La libertad académica es vista como un obstáculo a la empresarialización de la universidad, y a la responsabilidad de la universidad ante las empresas que pretenden sus servicios. El poder de la universidad debe desplazarse de los docentes a los administradores entrenados para promover alianzas con agentes privados. El Banco Mundial prevé que el poder de los docentes y la centralidad del salón de clases declinarán inexorablemente a medida que se vaya generalizando el uso de las tecnologías pedagógicas *on line*. En concordancia con esto, los países periféricos y semiperiféricos pueden contar con la ayuda financiera del Banco, dirigida prioritariamente a la promoción de la educación superior privada, siempre que reduzcan el financiamiento al sector público y desarrollen marcos legales que faciliten la expansión de la educación superior privada como complemento esencial de la educación superior pública.<sup>12</sup>

---

11 Muchas de estas ideas no son originarias de los *think tanks* del Banco Mundial. La importancia que el Banco asume en este campo en los países periféricos y semiperiféricos reside en el modo en que sintetiza estas ideas y las transforma en condicionamientos de ayuda para el «desarrollo». Ver también Mehta (2001).

12 Por ejemplo en Brasil, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el Ministerio de Educación a través del Programa de Recuperación y Ampliación de los Medios Físicos de las Instituciones de Educación Superior en alianza con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) abrió una línea de financiamiento de cerca de 750 millones de reales para instituciones de educación superior, con recursos procedentes de préstamo del Banco Mundial. Estos recursos fueron canalizados en gran parte para las universidades privadas. Desde 1999, el BNDES prestó 310 millones de reales a las universidades privadas, y apenas 33 millones a las universidades públicas (universianet.com e información personal de Paulino Motter).

La transformación de la educación superior en una mercancía educativa es un objetivo de largo plazo, y ese horizonte es esencial para entender la intensificación de la transnacionalización de ese mercado, actualmente en curso. Desde el año 2000, la transnacionalización neoliberal de la universidad ocurre bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).<sup>13</sup> La educación es uno de los doce servicios comprendidos en este acuerdo, cuyo objetivo es promover la liberalización del comercio de servicios a través de la eliminación, progresiva y sistemática, de las barreras comerciales. El GATS se transformó en poco tiempo en uno de los temas más polémicos de la educación superior, comprometiendo a políticos, universitarios y empresarios. Sus defensores ven en él la oportunidad para ampliar y diversificar la oferta de educación y los modos de transmitirla, de tal forma que se hace posible combinar ganancia económica con mayor acceso a la universidad. Esta oportunidad se basa en las siguientes condiciones: fuerte crecimiento del mercado educativo en los últimos años; un crecimiento apenas obstaculizado por las barreras nacionales; difusión de medios electrónicos de enseñanza y aprendizaje; necesidades de mano de obra calificada que no son aún satisfechas; aumento de movilidad de estudiantes, docentes y programas; incapacidad financiera de los gobiernos para satisfacer la creciente demanda de educación superior. Este es el potencial del mercado que el GATS planea realizar mediante la eliminación de las barreras al comercio en esta área.

El GATS diferencia cuatro grandes modos de oferta transnacional de servicios universitarios mercantiles: oferta transfronteriza; consumo en el extranjero; presencia comercial y presencia de personal.

*La oferta transfronteriza* consiste en la provisión transnacional del servicio sin que haya movimiento físico del consumidor. En ella se incluye educación a distancia, aprendizaje *on line*, universidades virtuales. Aunque es ahora un mercado pequeño, tiene un alto potencial de crecimiento. Una cuarta parte de los estudiantes que siguen, desde el extranjero, cursos en universidades australianas, lo hacen a través de internet. Tres grandes universidades norteamericanas (Columbia, Stanford y Chicago) y una inglesa (London School of Economics) formaron un consorcio para crear la Cardean University, que ofrece cursos por internet en el mundo entero.

*El consumo en el extranjero* consiste en la provisión del servicio a través del movimiento transnacional del consumidor. Esta es actualmente la gran línea de desarrollo de la transnacionalización mercantil de la universidad. Un estudio reciente de la OCDE calcula que este comercio valía, en 1999, 30 billones de dólares. En el inicio de 2000, 514 mil extranjeros estudiaban en los Estados Unidos, más del 54 % oriundos de Asia;

---

13 Sobre el GATS ver, por ejemplo, Knight (2003).

solo la India contribuía con 42 mil estudiantes. En esta área, como en cualquier otra, es reveladora la asimetría Norte/Sur. En el año lectivo de 1998-1999, apenas 707 estudiantes norteamericanos estudiaban en la India.

La tercera área es la *presencia comercial* y consiste en que el productor privado de educación superior establece sucursales en el extranjero con el fin de vender ahí sus servicios. Están en este caso los puntos focales o campus satélites de grandes universidades globales y el sistema de franquicia contratado con instituciones locales. Esta es un área de gran potencial, y es la que más directamente choca con las políticas nacionales de educación, toda vez que implica su sometimiento a reglas internacionales acordadas para la inversión extranjera.

Finalmente, la *presencia de personal* consiste en la deslocalización temporal en el extranjero de proveedores de servicios en un determinado país, sean ellos profesionales o investigadores. Esta es un área para la cual se prevé un gran desarrollo futuro, dada la creciente movilidad de profesionales.

La amplitud del proyecto de mercantilización de la educación está latente aún en este gran ámbito: educación primaria, secundaria, superior, de adultos, y otras. Esta última categoría residual es importante, porque es aquí donde se incluye la transnacionalización de servicios, como exámenes de lengua extranjera, inscripción de estudiantes y evaluación de cursos, programas, docentes y estudiantes.

No voy a entrar en estos detalles de aplicación del GATS, aplicación que está sujeta a tres principios: la nación más favorecida, tratamiento nacional y acceso al mercado; de ser aplicados, especialmente el segundo, significaría el fin de la educación como un bien público.<sup>14</sup> Es cierto que están previstas excepciones, que son posibles negociaciones y que la liberación del comercio educativo será progresiva. Pero el proceso está ya en curso y es imparable.

El GATS está descrito como un acuerdo voluntario, toda vez que sean los países los que decidan los sectores que aceptan estar sujetos a las reglas del acuerdo y definan su calendario de aplicación. Como es sabido, en esta área, así como ha sucedido en otras, los países periféricos y semiperiféricos serán fuertemente presionados para que asuman compromisos en el ámbito de este acuerdo y muchos de ellos serán forzados a través de los programas de ajuste estructural y otros afines, impuestos por el Banco Mundial, por el Fondo Monetario Internacional y por los países acreedores o donantes.

---

14 En el momento en que los Estados Unidos tuvieran que garantizar la libertad de acceso al mercado universitario en calidad de igualdad para los inversionistas extranjeros y nacionales, todos los condicionamientos políticos definidos por la idea del bien público nacional serían vulnerables, especialmente por parte de los inversionistas extranjeros, que verían en ellos obstáculos para el libre comercio internacional.

El GATS se está transformando en una condicionalidad más y por eso es tan polémico. Será entonces importante ver la manera en que los países están reaccionando con el GATS. Datos recientes muestran que la mayoría de los países no han asumido todavía compromisos en el área de educación superior. Cuatro de los países más periféricos del mundo (Congo, Lesoto, Jamaica y Sierra Leona) asumieron compromisos incondicionales. Imposibilitados de desarrollar por sí solos la educación superior, entregan esa tarea a los proveedores extranjeros. Los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia son los más entusiasmados con los beneficios del GATS por razones totalmente opuestas a las anteriores, pues son los países más exportadores de mercancías universitarias, y como tales son los que tienen más para ganar con la eliminación de las barreras comerciales de este mercado educativo internacional. De los 21 países que ya asumieron compromisos en el área de educación superior, son estos tres los únicos que ya presentaron propuestas de negociación.

La Unión Europea (UE) asumió algunos compromisos pero con limitaciones y reservas. La estrategia de la UE está basada en la idea de que las universidades europeas no están por ahora preparadas para competir en buenas condiciones (o sea, en condiciones lucrativas) en el mercado transnacional de la educación superior. Es necesario defenderlas y prepararlas para competir. Es este el sentido político de las declaraciones de las reuniones en las universidades de la Sorbona y de Bolonia, y de las reuniones de seguimiento que continuarán para este propósito. El objetivo es crear un espacio universitario europeo que, pese a las especificidades de cada país —que es necesario mantener en lo posible—, debe tener reglas comunes en cuanto a estructuras curriculares, sistemas de certificación y de evaluación, etc., con el fin de facilitar la movilidad de estudiantes y profesores al interior de la UE, y de garantizar coherencia a la oferta europea cuando se lance de forma más avanzada a la transnacionalización. Esta estrategia, aunque sea defensiva, comparte de modo general los objetivos de la transnacionalización del mercado universitario, y por esta razón ha recibido protestas de las asociaciones de universidades europeas y las asociaciones de docentes. Estas asociaciones piden a los países europeos que no asuman ningún compromiso en el ámbito del GATS, y proponen como alternativa que sean reducidos los obstáculos a la transnacionalización de la educación (comercial o no comercial) a través de convenios y agendas bilaterales o multilaterales, pero fuera del régimen de política comercial.

Entre los países semiperiféricos, cito el caso de Sudáfrica por ser un caso que ilustra bien los riesgos del GATS. Sudáfrica ha asumido una posición de total reserva con relación al GATS: se rehúsa a suscribir compromisos comerciales en el área de educación e incita a otros países a hacer lo mismo. Se trata de una posición significativa, pues Sudáfrica exporta servicios educativos para el resto del continente. Propone hacerlo en el marco de acuerdos bilaterales y de mutuo beneficio para los países comprometidos,

y justamente fuera del régimen de política comercial. Esta condicionalidad de beneficio y de respeto mutuo está ausente de la lógica del GATS, y por esto es rechazado; un rechazo, sin embargo, asentado en la experiencia de la oferta extranjera de educación superior y de la política del Banco Mundial que la apoya, la cual según los responsables de la educación de Sudáfrica ha tenido efectos devastadores en la educación superior del continente. La oposición al GATS se basa en la idea de que este rechaza cualquier consideración que no sea comercial, y con esto hace inviable cualquier política nacional de educación que asuma la educación como bien público y que la ponga al servicio de un proyecto de nación.<sup>15</sup> Un ejemplo dado por el propio Ministro de Educación de Sudáfrica, profesor Kader Asmal, en un comunicado al Portfolio Committee on Trade and Industry de Sudáfrica el 4 de mayo de 2004, ilustra esto mismo. Es sabido que con el final del *apartheid*, Sudáfrica lanzó un amplísimo programa contra el racismo en las instituciones de educación, que tuvo entre sus principales objetivos a las llamadas «universidades históricamente blancas»; un programa que incluye multiplicidad de acciones y entre ellas de acción afirmativa en el acceso. La lucha antirracista es así una parte central del proyecto de nación que subyace en las políticas educativas. Es en este contexto que el Ministro de Educación da como ejemplo de conducta inaceptable el hecho de que una institución extranjera pretenda instalarse en Sudáfrica recibiendo específicamente estudiantes de las clases altas y particularmente estudiantes blancos. Se explicó así el Ministro: «como pueden imaginar, puede ser muy profundo el impacto de estas agendas en nuestros esfuerzos para construir una educación superior no racista en Sudáfrica» (Asmal, 2003: 51).

### 2.3. *Del conocimiento universitario al conocimiento pluriversitario*

Los desarrollos de la última década ponen desafíos mucho más exigentes a las universidades y específicamente a la universidad pública; la situación es casi de colapso en muchos países periféricos, y es difícil en los países semiperiféricos e inclusive en los países centrales, aunque en estos haya mayor capacidad de maniobra para resolver los problemas coyunturales. Además, hay problemas estructurales que son identificables globalmente. La expansión y transnacionalización del mercado de servicios universitarios de los últimos años ha contribuido decisivamente para el aumento de esos problemas, aunque no sean la única causa. Algo más profundo ocurrió, y solo eso explica que la universidad, a pesar de continuar siendo una institución, por excelencia, del conocimiento científico, haya perdido la hegemonía que tenía y se haya transformado en un objetivo fácil de la crítica social. En la última década comenzaron a alterarse

---

<sup>15</sup> Otros países africanos se han distinguido en la defensa de proyectos nacionales de educación e investigación; Senegal, por ejemplo.

significativamente las relaciones entre conocimiento y sociedad, y las alteraciones prometen ser profundas hasta el punto de transformar las concepciones que tenemos de conocimiento y de sociedad. Como dije, la comercialización del conocimiento científico es el lado más visible de estas alteraciones. Pienso sin embargo, que a pesar de su gran espectro, son la punta del iceberg, y que las transformaciones en curso tienen un sentido contradictorio y las implicaciones son múltiples y son, inclusive, de naturaleza epistemológica.

El conocimiento universitario —o sea el conocimiento científico producido en las universidades o instituciones separadas de las universidades pero que comparten el mismo *ethos* universitario— fue a lo largo del siglo XX un conocimiento predominantemente disciplinar, cuya autonomía impuso un proceso de producción relativamente descontextualizado con relación a las necesidades del mundo cotidiano de las sociedades. Según la lógica de este proceso, son los investigadores quienes determinan los problemas científicos que deben resolverse, definen las relevancias y establecen las metodologías y los ritmos de investigación. Es un conocimiento homogéneo y organizativamente jerárquico, en la medida en que los agentes que participan en su producción comparten los mismos objetivos de producción de conocimiento, tienen la misma formación, la misma cultura científica y lo hacen según jerarquías organizacionales bien definidas. Es un conocimiento basado en la distinción entre investigación científica y desarrollo tecnológico, y la autonomía del investigador se traduce en una cierta irresponsabilidad social frente a los resultados de la aplicación del conocimiento. En la lógica de este proceso de producción de conocimiento universitario la distinción entre conocimiento científico y otros conocimientos es absoluta, tal como lo es la relación entre ciencia y sociedad. La universidad produce conocimiento que la sociedad aplica o no, una alternativa que, por más que sea socialmente relevante, es indiferente o irrelevante para el conocimiento producido.

La organización universitaria y el *ethos* universitario fueron moldeados en este modelo de conocimiento. A lo largo de la última década se dieron alteraciones que desestabilizaron este modelo de conocimiento y condujeron al surgimiento de otro modelo. Llamo a esta transición como el paso del conocimiento universitario hacia el conocimiento pluriversitario.<sup>16</sup>

Al contrario del conocimiento universitario descrito en el párrafo anterior, el conocimiento pluriversitario es un conocimiento contextual en la medida en que el principio organizador de su producción es la aplicación que se le puede dar. Como esa aplicación ocurre extramuros, la iniciativa de la formulación de los problemas que se pretende resolver y la determinación de los criterios de relevancia de estos son el resultado de

<sup>16</sup> Michael Gibbons y otros (1994) llamaron a esta transición el paso de un conocimiento de modo 1 a un conocimiento de modo 2.

un acuerdo entre investigadores y usuarios. Es un conocimiento transdisciplinar que, por su propia contextualización, obliga a un diálogo o confrontación con otros tipos de conocimiento, lo que lo convierte internamente en más heterogéneo y más adecuado para ser producido en sistemas abiertos menos perennes y de organización menos rígida y jerárquica. Todas las distinciones en las que se apoya el conocimiento universitario son cuestionadas por el conocimiento pluriversitario, y en el fondo es la propia relación entre ciencia y sociedad la que está cuestionada. La sociedad deja de ser un objeto de las interpelaciones de la ciencia, para ser ella misma sujeto de interpelaciones a la ciencia.

Esta contraposición entre estos dos modelos de conocimiento contiene la exageración propia de los tipos ideales; en la realidad, los conocimientos producidos ocupan lugares diferentes a lo largo del *continuum* entre los dos polos extremos, algunos más cercanos al modelo universitario y otros más próximos al modelo pluriversitario. Esta heterogeneidad no solamente desestabiliza la especificidad institucional actual de la universidad, sino que interpela también la hegemonía y la legitimidad de esta, en la medida en que la obliga a evaluarse por criterios discrepantes entre sí.<sup>17</sup>

El conocimiento pluriversitario ha tenido su realización más consistente en las alianzas universidad-industria, y por lo tanto, bajo la forma de conocimiento mercantil. Especialmente en los países centrales y semiperiféricos el contexto de aplicación ha sido también no mercantil, dándose en el ámbito cooperativo y solidario, a través de alianzas entre investigadores y sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, grupos sociales especialmente vulnerables (inmigrantes ilegales, desempleados, pacientes crónicos, ancianos, portadores de SIDA, etc.), comunidades populares, grupos de ciudadanos críticos y activos. Es un amplio conjunto de usuarios que va desarrollando una nueva y más intensa relación con la ciencia y la tecnología, y por eso exige una mayor participación en su producción y en la evaluación de sus impactos. En los países pluriétnicos y multinacionales, el conocimiento pluriversitario está emergiendo aun del interior de la propia universidad, cuando estudiantes de grupos minoritarios (étnicos u otros) entran en la universidad y verifican que su inclusión es una forma de exclusión: se enfrentan con la *tabula rasa* que se hace con sus culturas y los conocimientos propios de las comunidades de donde son originarios. Todo eso obliga al conocimiento científico a confrontarse con otros conocimientos y exige un nivel de responsabilidad social más elevado a las instituciones que lo producen, y por lo tanto también a las universidades. A medida que la ciencia se inserta más en la sociedad, esta se inserta más en la ciencia. La universidad fue creada siguiendo un modelo de relaciones unilaterales con la sociedad, y es ese modelo el que subyace en su

---

17 Como resulta claro en el texto, el paso del conocimiento universitario al conocimiento pluriversitario ha ocurrido en los países centrales y más selectivamente en los países periféricos. Pero no excluyo que algunas universidades de los países periféricos hayan producido su propia versión del conocimiento pluriversitario, antes de haberse transformado al modelo del conocimiento universitario.

actual institucionalidad. El conocimiento pluriversitario sustituyó la unilateralidad por la interactividad, una interactividad enormemente potenciada por la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación.

A la luz de estas transformaciones, podemos concluir que la universidad ha sido enfrentada a exigencias contrapuestas pero con un efecto convergente que desestabiliza su institucionalidad actual. Por un lado, la presión hiperprivatizadora de la mercantilización del conocimiento de las empresas concebidas como consumidoras, usuarias y, al mismo tiempo, como coproductoras del conocimiento científico; una presión que lleva a reducir la responsabilidad social de la universidad y su capacidad de producir conocimiento económicamente útil, es decir, comercializable. Por otro lado, una presión hiperpública social difusa, que despedaza el espacio público de la universidad en nombre de un espacio público más amplio atravesado por confrontaciones más heterogéneas y por concepciones de responsabilidad social más exigentes.<sup>18</sup> Esta contraposición, entre una presión hiperprivada y una presión hiperpública, no solamente ha llevado a desestabilizar la institucionalidad de la universidad, sino que ha provocado también una profunda fractura en la identidad social y cultural de esta; una fractura traducida en desorientación y oportunismo, reflejada sobre todo en una cierta parálisis disfrazada de actitud defensiva, que se resiste al cambio en nombre de la autonomía universitaria y de la libertad académica.

La inestabilidad causada por el impacto de estas presiones contrapuestas crea un *impasse* donde se torna evidente que las exigencias de mayores cambios van frecuentemente acompañadas de mayores resistencias al cambio.

#### 2.4. *¿El fin de proyecto de nación?*

El tránsito del conocimiento universitario al conocimiento pluriversitario es un proceso mucho más amplio que la mercantilización de la universidad y del conocimiento producido por ella. Es un proceso más visible hoy en los países centrales, aunque esté presente también en los semiperiféricos y periféricos, en los que ha tenido lugar a lo largo de las dos últimas décadas; se trata de otra transformación altamente desestabilizadora para la universidad, una transformación que, estando relacionada con la globalización neoliberal, no tiene dimensiones económicas ni se reduce solo a la mercantilización de la universidad. Es por el contrario, una transformación eminentemente política.

En estos países, la universidad pública —y el sistema educativo en su conjunto— estuvo siempre ligada a la construcción del proyecto de nación, un proyecto nacional

---

<sup>18</sup> En este campo, se debe tener en cuenta el papel decisivo de los medios de comunicación. Sin embargo, las relaciones entre la universidad y los medios merece una reflexión detallada, que no se realiza en este artículo.

casi siempre elitista que la universidad debía formar. Eso fue muy evidente en las universidades de América Latina en el siglo XIX, en el caso de Brasil en el siglo XX, en la situación de las universidades africanas y de varias asiáticas, y del mismo modo en la India después de la independencia a mediados del siglo XX. Se trataba de concebir proyectos nacionales de desarrollo o de modernización protagonizados por el Estado, que buscaban crear o profundizar la coherencia y la cohesión del país como espacio económico, social y cultural; un territorio geopolíticamente bien definido —para el que fue frecuentemente necesario emprender guerras de delimitación de fronteras— dotado de un sistema político considerado adecuado para promover la lealtad de los ciudadanos con el Estado y la solidaridad entre los ciudadanos en tanto nacionales del mismo país; una nación donde se busca vivir en paz, pero también en nombre de la cual se puede morir. Los estudios humanísticos, las ciencias sociales y muchas veces también las ciencias naturales fueron orientados para dar consistencia al proyecto nacional, crear el conocimiento y formar los cuadros necesarios para su realización. En los mejores momentos, la libertad académica y la autonomía universitaria fueron parte integrante de tales proyectos, aunque los criticaran severamente. Este compromiso fue tan profundo que en muchos casos se transformó en una segunda naturaleza de la universidad, a tal punto que cuestionar el proyecto político nacional llevó consigo a cuestionar la universidad pública. La defensa reactiva que ha dominado a la universidad, especialmente como respuesta a las crisis financieras, parece estar terminando con la capacidad reflexiva y crítica que debe tener la universidad —con una lucidez que solamente sorprende ya a los incautos—, porque ya no hay proyecto nacional, y sin este proyecto nacional no habrá universidad pública.<sup>19</sup>

Efectivamente, en los últimos veinte años la globalización neoliberal lanzó un ataque devastador a la idea de proyecto nacional, concebido como el gran obstáculo a la expansión del capitalismo global. Para el capitalismo neoliberal, el proyecto nacional legitima lógicas de producción y de reproducción nacional que tienen como referencia espacios nacionales, no solamente heterogéneos entre sí, sino celosos de esa misma heterogeneidad. La manifestación de esas lógicas aumenta a esa entidad política con poder sobre el territorio como lo es el Estado nacional, cuya sumisión a las imposiciones económicas es en principio problemática, en función de sus propios intereses y del capitalismo nacional del que es políticamente dependiente.

El ataque neoliberal tuvo por objetivo primordial al Estado nacional, y específicamente a las políticas económicas y sociales en las que la educación venía ganando peso.

---

19 Otro asunto bien distinto es saber hasta qué punto la universidad no perdió en sí misma la capacidad para definir un proyecto de nación porque está ahora reducida a identificar su ausencia. Las orientaciones que presento más adelante para la reforma de la universidad buscan crear condiciones para que en el nuevo contexto en el que se encuentra la universidad le sea posible definir en términos igualmente nuevos un proyecto de nación, y no sólo el registro de su ausencia.

En el caso de la universidad pública, los efectos de este ataque no se limitaron a la crisis financiera, porque también repercutieron directa o indirectamente en la definición de prioridades de investigación y de formación, no solamente en las ciencias sociales y humanas, sino también en las ciencias naturales, especialmente en las más vinculadas con proyectos de desarrollo tecnológico.<sup>20</sup> La incapacidad política del Estado y del proyecto nacional repercutió en una cierta incapacidad epistemológica de la universidad, generando desorientación en relación con sus funciones sociales. Las políticas universitarias de autonomía y de descentralización, adoptadas entre tanto, tuvieron como efecto dislocar las bases de esas funciones de los designios nacionales para los problemas locales y regionales. La crisis de identidad se instaló en el propio pensamiento crítico y en el espacio público universitario —que alimentó y del cual se alimentó— puesto en la urgencia de olvidarse de sí mismo, para no tener que optar entre, por un lado, el nacionalismo aislacionista del cual siempre se distanció y que ahora se tornó totalmente anacrónico, y por otro lado, una globalización que por efecto de escala miniaturiza el pensamiento crítico nacional, reduciéndolo a la condición de idiosincrasia local indefensa ante este imparable torrente global.

Trabajando en aguas subterráneas, esta falta de proyecto de nación solamente sabe afirmarse a través de los estados de defensa y de parálisis. Pienso, sin embargo, que la universidad no saldrá del túnel entre el pasado y el futuro en el que se encuentra sino se reconstruye el proyecto de nación. Sin embargo, esto es justamente lo que está sucediendo en los países centrales. Las universidades globales de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda actúan en el marco de proyectos nacionales que tienen al mundo como su espacio de acción. De otro modo no se justificaría el apoyo que da la diplomacia de esos países a tales proyectos. Es el colonialismo de tercera generación que tiene, en este caso, por protagonistas a las colonias del colonialismo de segunda generación.

Para los países periféricos y semiperiféricos el nuevo contexto global exige una total reinención del proyecto nacional, sin el cual no podrá haber reinención de la universidad. Como se verá más adelante, no hay nada de nacionalismo en esta exigencia. Solo hay la necesidad de inventar un cosmopolitismo crítico en un contexto de globalización neoliberal, agresiva y excluyente.

---

20 Las situaciones varían de un país a otro. Por ejemplo, en Portugal el ataque neoliberal se manifestó especialmente en los dos últimos años y su impacto está todavía por definirse. Brasil ha mantenido un elevado nivel de financiamiento de las ciencias sociales. En el caso de la política científica europea, el 7º Programa-Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, que enmarca las actividades de investigación y desarrollo financiadas por la Comisión Europea para el período 2006-2010, da un énfasis mayor que el programa-marco anterior a las áreas tecnológicas («plataformas tecnológicas», «política espacial», «investigación en seguridad», etc.) (Aporte personal de Tiago Santos Pereira).

### 2.5. *De la palabra a la pantalla*

En esta última década, tan dominada por la mercantilización, hay un tercer factor que no es exclusivamente mercantil, responsable también de la conmoción de la universidad. Se trata del impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en la proliferación de fuentes de información y en las posibilidades de enseñanza-aprendizaje a distancia. La universidad es una entidad con un fuerte componente territorial que es bien evidente en el concepto de campus. En esa territorialidad, en combinación con el régimen de estudios, se vuelve muy intensa la copresencia y la comunicación presencial. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación cuestionan esta territorialidad. Con la conversión de las nuevas tecnologías en instrumentos pedagógicos, la territorialidad es puesta al servicio de la extraterritorialidad y la exigencia de la copresencia comienza a sufrir la competencia de la exigencia de estar *on line*. El impacto de estas transformaciones en la institucionalidad de la universidad es una cuestión que está abierta. Es sabido que la transnacionalización del mercado universitario se basa en estas transformaciones, y que al lado de las universidades convencionales están proliferando la enseñanza a distancia y las universidades virtuales. Es también sabido que esta transformación es además responsable de la desigualdad y segmentación en el conjunto global de las universidades, debido a la brecha digital que hay entre ellas. Lo que hace falta saber, por un lado, es en qué medida esta transformación afecta la investigación, la formación y la extensión universitarias, cuando ellas se vuelvan disponibles y fácilmente accesibles, y por otro lado, qué impacto tendrá su ausencia en los lugares y los tiempos en donde no estén disponibles o sean difícilmente accesibles. Al enumerar estas cuestiones de manera abierta, no quiero sugerir una visión pesimista o negativa del uso potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por parte de las universidades. Pretendo solamente acentuar que sería desastroso si las inercias atadas a la idea de que la universidad sabe estar orgullosamente detenida en la ronda del tiempo, no permiten enfrentar los riesgos y maximizar las potencialidades.

### 3. ¿QUÉ HACER?

En la segunda parte, procuraré identificar algunas de las ideas-fuerza que deben orientar una reforma creativa, democrática y emancipadora de la universidad pública.<sup>21</sup> Tal vez el primer asunto sea conocer quiénes son los sujetos de las acciones que es necesario emprender para enfrentar eficazmente los desafíos de la universidad pública. Para identificar los sujetos, es necesario definir previamente el sentido político de la respuesta a tales desafíos. A la luz de lo precedente, se hace claro que a pesar de la multiplicidad de las causas de la crisis de la universidad y que algunas de ellas son de larga data, estas causas se están reconfigurando hoy en día por la globalización neoliberal y el modo como esta afecta hoy los designios de la universidad. Tal como lo he defendido para otras áreas de la vida social (Santos, 2000; 2002a [org.]; 2002c [org.]; 2003 [org.]), el único modo eficaz y emancipador de enfrentar la globalización neoliberal es contraponerle una globalización alternativa, una globalización contrahegemónica. Globalización contrahegemónica de la universidad, en cuanto bien público, significa específicamente lo siguiente: las reformas nacionales de la universidad pública deben reflejar un proyecto de nación centrado en las preferencias políticas que califiquen la inserción del país en contextos de producción y de distribución de conocimientos cada vez más transnacionalizados y cada vez más polarizados entre procesos contradictorios de transnacionalización, la globalización neoliberal y la globalización contrahegemónica. Este proyecto de nación debe ser resultado de un amplio contrato político y social especificado en varios contratos sectoriales, siendo uno de ellos el contrato educativo y dentro de este el contrato de la universidad como bien público. La reforma tiene por objetivo central responder positivamente a las demandas sociales para la democratización radical de la universidad, poniendo fin a una historia de exclusión de grupos sociales y de sus saberes, de la que ha sido protagonista la universidad durante mucho tiempo, desde antes de la actual fase de globalización capitalista. Si la respuesta a esta última debe ser hoy privilegiada, es porque hace inviable cualquier posibilidad de democratización y mucho menos de democratización radical. Es por esta razón que las escalas nacional y transnacional de la reforma se entrecruzan. No es entonces posible una solución nacional sin articulación global.

21 A lo largo de este texto, cuando me refiero a la universidad pública asumo su carácter estatal. Bresser Pereira, que fue Ministro de Ciencia y Tecnología y de Administración Federal y Reforma del Estado en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue uno de los más destacados defensores de la idea de universidad pública no-estatal. No es aquí el lugar para hacer una crítica detallada a esta propuesta; pero diré solamente que además de ser poco probable que se pueda adoptar con éxito el modelo de las universidades norteamericanas en un contexto semiperiférico, esta propuesta contiene varios riesgos: asume el fin de la gratuidad de la enseñanza pública; profundiza la desvinculación del Estado en relación con la universidad pública, ya que el Estado deja de ser su financiador exclusivo; aumenta y desregula la competencia entre la universidad pública y la universidad privada y como esta, al contrario de lo que pasa en Estados Unidos, es de calidad inferior a la universidad pública, es natural que la nivelación se dé hacia abajo.

La naturaleza política del proyecto y del nuevo contrato universitario deriva del tipo de articulación que se busca. El contexto global está hoy fuertemente dominado por la globalización neoliberal pero no se reduce a ella. Hay espacio para articulaciones nacionales y globales basadas en la reciprocidad y el beneficio mutuo, que en el caso de la universidad, recuperan y amplían formas de internacionalismo de larga duración.<sup>22</sup> Tales articulaciones deben ser de tipo cooperativo aun cuando contengan componentes mercantiles, es decir, que deben ser construidas por fuera de los regímenes de comercio internacional. La nueva transnacionalización alternativa y solidaria se apoya ahora en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y en la constitución de redes nacionales y globales donde circulan nuevas pedagogías, nuevos procesos de construcción y de difusión de conocimientos científicos y otros, nuevos compromisos sociales, locales, nacionales y globales. El objetivo consiste en recuperar el papel de la universidad pública en la definición y resolución colectiva de los problemas sociales, que ahora, aunque sean locales o nacionales, no se resuelven sin considerar su contextualización global. El nuevo contrato universitario parte así de la premisa de que la universidad tiene un papel crucial en la construcción del lugar del país en el mundo polarizado entre globalizaciones contradictorias.

La globalización neoliberal se apoya en la destrucción sistemática de los proyectos nacionales, y como estos fueron muchas veces diseñados con la colaboración activa de las universidades y de los universitarios, es de esperar, entonces, que en esta perspectiva, la universidad pública sea un objetivo a derribar porque no está plenamente sintonizada con los objetivos de la globalización. El asunto no es aislar a la universidad pública de las presiones de la globalización neoliberal, porque, además de ser imposible, podría dar la impresión de que la universidad tiene un estado relativamente independiente de estas presiones. Aunque no sea exactamente el caso, podemos decir que parte de la crisis de la universidad se debe al hecho de haberse dejado cooptar por la globalización hegemónica. Lo que está en cuestión es una respuesta activa a la cooptación, en nombre de una globalización contrahegemónica.

La globalización contrahegemónica de la universidad como bien público, que aquí propongo, mantiene la idea de proyecto nacional, solo que lo concibe de un modo no nacionalista ni autárquico. En el siglo XXI solo habrá naciones en la medida en que existan proyectos nacionales calificados para la inserción en la sociedad global. Para los países periféricos y semiperiféricos no hay calificación sin que la resistencia a la globalización neoliberal se traduzca en estrategias de globalización alternativa. La difi-

---

<sup>22</sup> Se debe tener en cuenta que una articulación interuniversitaria no comercial no es en sí misma benigna. En el pasado muchas articulaciones de ese tipo fueron el vehículo privilegiado de la dominación colonial. En el ámbito de la reforma que aquí propongo se debe someter a escrutinio todo ese pasado colonial. La reforma democrática de la universidad tendrá poco sentido si no es también una reforma anticolonialista.

cultad, y a veces el drama, de la reforma de la universidad en muchos países, reside en el hecho de obligarla a reponer el asunto del proyecto nacional que los políticos de los últimos veinte años, en general, no quisieron enfrentar, porque es parte del engranaje de su rendición al neoliberalismo o porque la juzgan sobrepasada como instrumento de resistencia. La universidad pública sabe que sin proyecto nacional solo hay contextos globales y estos son demasiado poderosos para que la crítica universitaria de los contextos no acarree la propia descontextualización de la universidad. El «exceso de lucidez» de la universidad le permite denunciar que «el emperador va desnudo», y es por eso que la reforma de la universidad será siempre diferente de todas las demás. Será autoritaria o democrática en consonancia con la instancia política en que acepte o rechace reflejarse. No hay término medio.<sup>23</sup>

La globalización contrahegemónica de la universidad como bien público es entonces un proyecto político exigente que para lograr credibilidad debe sobrepasar dos prejuicios contradictorios, pero igualmente arraigados: que la universidad solo puede ser reformada por los universitarios y que la universidad nunca se autorreformulará. Por eso el proyecto tiene que ser sustentado por fuerzas sociales dispuestas e interesadas en protagonizarlo. El primer protagonista de las reformas que propongo es la sociedad políticamente organizada: grupos sociales y profesionales, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y sus redes, gobiernos locales progresistas interesados en fomentar articulaciones cooperativas entre la universidad y los intereses sociales que representan. Al contrario del Estado, este protagonista tiene históricamente una relación distante y a veces hostil con la universidad, como consecuencia del elitismo universitario y de la distancia que cultivó durante mucho tiempo en relación a los sectores de la sociedad concebidos como no cultos. Es un protagonista que tiene que ser conquistado mediante la respuesta a la cuestión de la legitimidad, es decir, por vía del acceso no clasista, no racista y no etnocéntrico a la universidad; y por todo un conjunto de iniciativas que profundicen la responsabilidad social de la universidad en la línea del conocimiento pluriversitario solidario.

El segundo protagonista es la propia universidad pública, es decir, que es ella quien está interesada en una globalización alternativa. La universidad pública es hoy un campo social muy fragmentado y en su seno cohabitan sectores e intereses contradictorios. Es cierto que en muchos países, especialmente periféricos y semiperiféricos, tales contradicciones aparecen latentes porque lo que domina es una posición de mantenimiento del *statu quo* y del rechazo. Esta es una posición conservadora no solo por defender

---

23 Dada la desmoralización de la universidad pública, creo que muchos no tendrán esta lucidez y mucho menos «el exceso de lucidez». Otros, especialmente universitarios, ejercitan ese exceso de lucidez contra la universidad viendo solamente en ella privilegios y corporativismos. Con ninguno de estos dos grupos de críticos será posible contar para llevar a cabo una reforma progresista y democrática de la universidad pública.

el *statu quo* sino por estar desprovista de alternativas realistas, y que acabará, por lo tanto, sumergida en los designios de la globalización neoliberal de la universidad. Los universitarios que denuncian esta posición conservadora y que al mismo tiempo rechazan la idea de ineluctabilidad de la globalización neoliberal serán los protagonistas de la reforma progresista que aquí propongo.

Finalmente, el tercer protagonista de la respuesta a estos desafíos es el Estado nacional, siempre y cuando opte políticamente por la globalización solidaria de la universidad. Sin esta opción, el Estado nacional acabaría por adoptar más o menos incondicionalmente, o por ceder sin mucha resistencia, a las presiones de la globalización neoliberal, y en cualquier caso se transformaría en el enemigo de la universidad pública por más proclamaciones que haga para contradecirlo. Las opciones tienden a ser dramáticas, dada esta relación de proximidad y de amor-odio que el Estado ha mantenido con la universidad a lo largo del siglo XX.

Además de estos tres protagonistas, en los países semiperiféricos y periféricos existe un cuarto grupo que, sin tener en general condiciones para ser protagonista de la reforma que aquí propongo, puede, en tanto, integrar el contrato social que dará legitimidad y sustentabilidad a la reforma. Se trata del capital nacional. Es verdad que los sectores más dinámicos del capital nacional —los sectores potencialmente más eficaces en la construcción del contrato social— están transnacionalizados y por lo tanto, integrados en la globalización neoliberal hostil al contrato social. Sin embargo, el proceso de transnacionalización de estos sectores en los países periféricos y semiperiféricos no ocurre sin contradicciones, y la búsqueda de condiciones que mejoren su inserción en la economía global depende del conocimiento científico, tecnológico o gerencial producido en las universidades. En esta medida, pueden tener interés en asociarse a una reforma que defienda la universidad pública, sobre todo en los casos en que no hay alternativas extra-universitarias de producción de conocimiento de excelencia.

Sobre esta posición general de la reforma de la universidad pública y sus protagonistas, se definen los siguientes principios orientadores.

### *3.1. Enfrentar lo nuevo con lo nuevo*

Las transformaciones de la última década fueron mucho más profundas y a pesar de haber sido dominadas por la mercantilización de la educación superior, no se han reducido a eso. Incluyen transformaciones en los procesos de conocimiento y en la contextualización social del conocimiento. Frente a esto, no puede enfrentarse lo nuevo contraponiendo lo que existía antes. En primer lugar, porque los cambios son irreversibles, y en segundo lugar porque lo que existió antes no fue una edad de oro, o si lo fue,

lo fue solamente para la universidad y no para el resto de la sociedad, y en el seno de la propia universidad, lo fue solamente para algunos y no para otros.

La resistencia debe involucrar la promoción de alternativas de investigación, de formación, de extensión y de organización, que apunten hacia la democratización del bien público universitario, es decir, para la contribución específica de la universidad en la definición y solución colectiva de los problemas sociales, nacionales y globales.

### *3.2. Luchar por la definición de la crisis*

Para salir de su posición defensiva, la universidad debe estar segura que la reforma no se hace en su contra.<sup>24</sup> Aquí resulta crucial la idea del contrato educativo porque no hay contrato cuando hay imposiciones o resistencias innegociables. Para que esto no suceda es necesario conocer en cuáles condiciones y para qué debe salir la universidad de esta posición defensiva. Para esto es necesario volver a tener en cuenta los conceptos de crisis de hegemonía y legitimidad.

El ataque a la universidad por parte de los Estados entregados al neoliberalismo fue tan contundente que hoy es difícil definir los términos de la crisis si no es en términos neoliberales. Aquí reside la primera manifestación de la pérdida de hegemonía de la universidad. La universidad perdió la capacidad de definir la crisis hegemónicamente, es decir con autonomía, de modo que la sociedad se vea reflejada en ella. Además, esta pérdida justifica el nivel más profundo de la dominación de las posiciones defensivas. Por eso es determinante definir y sustentar una nueva definición contrahegemónica de la crisis.

En los últimos veinte años, la universidad sufrió una erosión en su hegemonía, tal vez irreparable, como resultado de las transformaciones en la producción del conocimiento y con la transición que está en proceso, del conocimiento universitario convencional hacia el conocimiento pluriversitario, transdisciplinar, contextualizado, interactivo, producido, distribuido y consumido con base en las nuevas tecnologías de la comunicación e información que alteraron, por un lado, las relaciones entre conocimiento e información, y por otro lado, entre formación y ciudadanía. La universidad no ha podido, hasta ahora, sacar provecho de estas transformaciones y por eso se ha adaptado mal a ellas o las ha considerado hostiles.<sup>25</sup> Como vimos, esto se debió a una

---

24 Con esto quiero tan solo decir que el espíritu de la reforma no puede ser el de privatizar la universidad pública. Obviamente que la reforma tendrá que ir en contra de todo aquello que en la universidad pública se resiste a su transformación en un sentido progresista y democrático.

25 Esto no significa que muchas universidades no hayan usado creativamente las nuevas tecnologías de información y comunicación para democratizar el acceso al conocimiento, y especialmente, para estrechar las relaciones con la sociedad. Este texto se refiere a la tendencia general.

pluralidad de factores: crisis financiera, rigidez institucional, muchas veces exigida por el mismo Estado que proclamaba flexibilidad; una concepción de libertad académica y de *expertise* que impidió traer a la universidad nuevos perfiles profesionales capaces de lidiar creativamente con las transformaciones; incapacidad de articular la valiosa experiencia de interacción presencial con la interacción a distancia; una cultura institucional perenne que desvaloriza los cambios. Las reformas deben partir de la constatación de la pérdida de hegemonía y concentrarse en la cuestión de la legitimidad.

### *3.3. Luchar por la definición de universidad*

Hay un asunto de hegemonía que debe ser resuelto, un asunto aparentemente residual pero que es central, del que depende el modo en que la universidad podrá luchar por su legitimidad: es la cuestión de la definición de universidad. El gran problema de la universidad en este campo ha sido el hecho de entender fácilmente por universidad aquello que no es. Esto fue posible debido a la acumulación indiscriminada de funciones atribuidas a la universidad a lo largo del siglo XX. Como estas funciones fueron adicionadas sin articulación lógica, el mercado de la educación superior pudo autodesignar su producto como universidad sin asumir todas sus funciones, seleccionando las que le aseguraban fuentes de lucro y concentrándose en ellas.

Las reformas deben partir del supuesto de que en el siglo XXI sólo habrá universidad cuando haya formación de grado y de posgrado, investigación y extensión. Sin cualquiera de estas funciones habrá enseñanza superior pero no habrá universidad. Esto significa que en muchos países la aplastante mayoría de las universidades privadas y parte de las universidades públicas no son universidades porque les falta la investigación o el posgrado.

La reforma debe entonces distinguir más claramente entre universidad y educación superior.<sup>26</sup> En lo que respecta a las universidades públicas que no lo son verdaderamente, el problema debe ser resuelto en el ámbito de la creación de una red universitaria pública, propuesta más adelante, que posibilite a las universidades que no pueden tener investigación o cursos de posgrado autónomos, hacerlo en alianza con otras universidades en el ámbito de la red nacional o inclusive transnacional. No es sostenible y mucho menos recomendable desde el punto de vista de un proyecto nacional educativo, un sistema universitario donde el posgrado y la investigación estén concentrados en una pequeña minoría de universidades.

---

26 Este texto aborda exclusivamente el asunto de la universidad y por eso no me refiero al papel de la educación superior no universitaria. Atribuyo a este último gran importancia, pero me parece importante que su diferencia en relación con la universidad debe ser clara, para que la educación superior no universitaria no caiga en la tentación de dedicar sus energías a pasar por aquello que no es.

En lo que respecta a las universidades privadas —en el caso que estas quieran mantener el estatuto y la designación de universidades— su acreditación debe estar sujeta a la existencia de programas de posgrado, investigación y extensión, con seguimiento y monitoreos permanentes. Así como sucede con las universidades públicas, si las universidades privadas no pueden sustentar autónomamente tales programas, deben hacerlo a través de alianzas con otras universidades privadas o con otras universidades públicas.

La definición de lo que es universidad es crucial para que la universidad pueda ser protegida de la competencia predatoria y para que la sociedad no sea víctima de prácticas de consumo fraudulento. La lucha por la definición de universidad permite dar a la universidad pública un campo mínimo de maniobra para poder conducir con eficacia la lucha por su legitimidad.

### *3.4. Reconquistar la legitimidad*

Afectada irremediablemente la hegemonía, la legitimidad es simultáneamente más necesaria y más difícil. La lucha por la legitimidad va a ser cada vez más exigente y la reforma de la universidad debe centrarse en ella. Son cinco las áreas de acción en este campo: acceso, extensión, investigación-acción, ecología de saberes, universidad y escuela pública. Las dos primeras son las más convencionales pero deberán ser profundamente revisadas; la tercera ha sido practicada en algunas universidades latinoamericanas y africanas durante algunos períodos de mayor responsabilidad social por parte de la universidad; la cuarta constituye una decisiva innovación en la construcción de una universidad poscolonial; la quinta es un campo de acción que tuvo en el pasado una gran presencia pero que debe ser ahora reinventada.

#### **Acceso**

En el área del acceso la mayor frustración de la década fue que el objetivo de la democratización del acceso no fue conseguido. En la mayoría de los países los factores de discriminación, sean ellos la clase, la raza, el sexo o la etnia, continuaron provocando en el acceso una mezcla entre mérito y privilegio. En lugar de la democratización, hubo masificación y luego, en el período de la controvertida posmasificación, una fuerte segmentación de la educación superior con prácticas de auténtico *dumping* social de diplomas y diplomados, sin que hayan sido tomadas de manera eficaz medidas anti-*dumping*. Las universidades de los segmentos más altos tomaron muy pocas iniciativas, más allá de defender sus criterios de acceso, invocando el hecho, muchas veces cierto,

de que las más persistentes discriminaciones ocurren antes de la universidad, en la educación primaria y secundaria. Es de prever que la transnacionalización de los servicios de educación superior agrave el fenómeno de la segmentación porque lo transnacionaliza. Algunos proveedores extranjeros dirigen su oferta hacia los mejores alumnos procedentes de las escuelas secundarias más elitistas o procedentes de las mejores universidades nacionales. En un sistema transnacionalizado, las mejores universidades de los países periféricos y semiperiféricos, que ocupan el punto más alto de la segmentación nacional, pasarán a ocupar los escalones inferiores de la segmentación global. De las cuatro formas de servicios transnacionalizados, el consumo en el extranjero es uno de los principales responsables del nuevo *brain drain* (fuga de cerebros), particularmente en la India y también presente en algunos países africanos como Kenia y Ghana.

Entre las ideas-fuerza que se deben tener en cuenta en el área del acceso, resalto las siguientes:

1. En los países donde la discriminación en el acceso a la universidad se apoya en buena parte en los bloqueos en los niveles de educación básica y media, la reforma progresista de la universidad, en contraposición a la propuesta del Banco Mundial, debe dar incentivos a la universidad para promover alianzas activas en el campo pedagógico y científico con las escuelas públicas.<sup>27</sup>
2. La universidad pública debe permanecer gratuita y a los estudiantes de las clases trabajadoras se le deben conceder becas y no préstamos.<sup>28</sup> Si no es controlado, el endeudamiento de los estudiantes universitarios será a mediano y largo plazo una bomba de tiempo. Estamos lanzando a un mercado de trabajo cada vez más incierto una población oprimida, con la certeza de que saldar su deuda puede llevarle veinte años. Las becas deben ser concedidas mediante contrapartidas de trabajo en las actividades universitarias, en el campus o fuera de este. Por ejemplo, estudiantes de licenciaturas podrían ofrecer algunas horas semanales en escuelas públicas en su papel de tutores o colaborando con alumnos con dificultades de aprendizaje.
3. En las sociedades multinacionales y pluriculturales, donde el racismo es un hecho, asumido o no, las discriminaciones raciales o étnicas deben ser confrontadas con programas de acción afirmativa (cupos u otras medidas) que deben orientarse no solamente al acceso, sino también al acompañamiento, especialmente durante los

---

27 En varios países hay experiencias concretas de colaboración entre las universidades y las instituciones de enseñanza básica y media. En Portugal, por ejemplo, varias facultades y centros de investigación «adoptan» algunas instituciones para alianzas más intensas de colaboración pedagógica y divulgación científica. El programa «Ciencia Viva», creado en 1996, fue un buen trabajo de intermediación entre las universidades y la educación básica y media. Ver más adelante el apartado sobre universidad y escuela pública.

28 Tal vez sea más correcto designar el área de acceso como acceso/ permanencia o inclusive acceso/permanencia/ éxito, toda vez que lo que está en juego no es solo garantizar el acceso sino también la permanencia y el éxito de los estudiantes oriundos de las clases o grupos sociales discriminados

primeros años de universidad, donde muchas veces son más altas las tasas de abandono. Sin duda que la discriminación racial o étnica ocurre conjuntamente con la discriminación de clase, pero no puede ser reducida a esta y debe ser objeto de medidas específicas. En la India la discriminación de casta es objeto de acción afirmativa, a pesar de actuar en conjunción con la discriminación de clase y de sexo. En Sudáfrica la discriminación racial es objeto de acción afirmativa, a pesar de darse conjuntamente con la discriminación de clase. La reforma de la universidad debe dar una centralidad más específica a las acciones contra la discriminación racial. Así como sucede en India o en Sudáfrica estas acciones deben estar articuladas con medidas en otras esferas, como el acceso a empleos públicos, y en general, al mercado de trabajo, vinculándose al proyecto de nación y dando testimonio de este.

En Brasil, las políticas de acción afirmativa asumen hoy un destacado lugar y merecen una mención especial. Como respuesta a la creciente presión de los movimientos sociales para la democratización del acceso a la educación superior, especialmente del movimiento negro, el gobierno de Lula lanzó en el primer semestre de 2004 el programa «Universidad para Todos» (PROUNI) que preconiza una acción afirmativa basada en criterios raciales y socioeconómicos. Dos proyectos de ley elaborados por el Ministerio de Educación y presentados al Congreso Nacional definen los criterios y los instrumentos de esa nueva política de inclusión social en la educación superior. El primer proyecto prevé la beca de estudio integral para alumnos de bajos ingresos, a ser concedida por las propias instituciones privadas de educación superior contra algunas garantías fiscales ya concedidas por el Estado.<sup>29</sup> De acuerdo con la propuesta del Ejecutivo, las instituciones que adhieran al programa deberán destinar por lo menos el 10% de sus cupos para estudiantes de bajos ingresos y profesores de la red pública de educación básica. La segunda propuesta legislativa determina que las instituciones públicas federales de educación superior deberán destinar por lo menos el 50% de sus cupos para estudiantes de las instituciones educativas públicas. Estos cupos, a su vez, deberán ser distribuidos de manera que se refleje la composición étnica de cada estado de la Federación, pudiendo las instituciones de educación superior designar el porcentaje de cupos para estudiantes negros y para estudiantes indígenas. En consonancia con el principio de autonomía universitaria, el proyecto garantiza la libertad de cada institución para que determine los criterios de distribución y de selección para la inscripción en estos cupos, reservadas a los estudiantes de bajos ingresos y para los grupos raciales poco representados en la

29 Los incentivos fiscales concedidos por el Gobierno Federal a las instituciones privadas filantrópicas representan 839,7 millones de reales al año. Este monto se refiere a la exoneración fiscal. De acuerdo con la legislación brasileña, las instituciones filantrópicas están exentas de la contribución patronal y otros tributos federales. Además de los incentivos fiscales, la educación superior privada cuenta en este año con una asignación de 829 millones de reales para el programa de Financiamiento Estudiantil. Desde su instauración en 1999 este programa ha beneficiado a 218 mil estudiantes (Folha de S. Paulo, 12/04/2004).

educación superior. Estas propuestas representan un esfuerzo meritorio en el sentido de combatir el tradicional elitismo social de la universidad pública, que ha sido responsable en buena parte de la pérdida de legitimidad social de la universidad, y es por eso que debemos reconocerlas. Pero también ha habido muchas resistencias. En el debate ha incidido el punto de vista convencional de la contraposición entre democratización del acceso y meritocracia, así como otros temas nuevos, como el del método de la reserva de cupos y las dificultades para aplicar el criterio racial en una sociedad con un alto componente mestizo.

Algunas de las universidades públicas más prestigiosas y competitivas, como la Universidad de São Paulo (USP), se han resistido a la presión social en favor de las políticas de acción afirmativa pese a la cantidad de pruebas de su carácter elitista, y han propuesto medidas alternativas de inclusión social que preserven el criterio del mérito para el ingreso a la educación superior.<sup>30</sup>

4. La evaluación crítica del acceso y por lo tanto de los obstáculos del acceso —así como el resto de la discusión en las áreas de extensión y de ecologías de saberes— debe incluir explícitamente el carácter colonial de la universidad moderna. La universidad no solo participó en la exclusión social de las razas y las etnias consideradas inferiores, sino que también teorizó sobre su inferioridad, una inferioridad extendida a los conocimientos producidos por los grupos excluidos, en nombre de la prioridad epistemológica concedida a la ciencia. Las tareas de democratización del acceso son particularmente exigentes porque cuestionan la universidad en conjunto; no solamente sobre quién la frecuenta sino también sobre los conocimientos que le son transmitidos a quien la frecuenta.

## Extensión

El área de extensión va a tener un significado muy especial en el futuro inmediato. En el momento en que el capitalismo global pretende funcionalizar la universidad y, de hecho, transformarla en una amplia agencia de extensión a su servicio, la reforma de la universidad debe conferir una nueva centralidad a las actividades de extensión (con implicaciones en el currículo y en las carreras de los docentes) y concebirlas, de modo alternativo al capitalismo global, atribuyendo a las universidades una participación activa en la construcción de la cohesión social, en la profundización de la democracia, en la lucha contra la exclusión social, la degradación ambiental y en la defensa de la

---

30 Es el caso de la USP que en lugar de facilitar el acceso se propone «reforzar la competitividad de los jóvenes pobres». Para eso está abriendo cursos preparatorios para el primer semestre destinados a estudiantes de instituciones públicas y ampliando la exención del pago de inscripción del ingreso para los alumnos con carencias económicas (Folha de S. Paulo, 30/5/2004).

diversidad cultural. Esta es un área que para ser llevada a cabo con éxito, exige cooperación intergubernamental, por ejemplo, entre ministros de educación, responsables de educación superior y tecnología, y responsables de la cultura y de las áreas sociales. La extensión incluye un amplio campo de prestación de servicios y sus destinatarios son muy variados: grupos sociales populares y sus organizaciones, movimientos sociales, comunidades locales y regionales, gobiernos locales, el sector público y el sector privado. Además de los servicios prestados a destinatarios bien definidos existe también otra área de prestación de servicios que tiene como destinataria a la sociedad en general. A título de ejemplo: «incubación» de la innovación, promoción de la cultura científica y tecnológica, actividades culturales en el campo de las artes y de la literatura.

Para que la extensión cumpla este papel, es necesario evitar que sea orientada hacia actividades rentables con la finalidad de recaudar recursos extrapresupuestarios. En este caso estaremos frente a una privatización discreta (o no tan discreta) de la universidad pública. Para evitar esto, las actividades de extensión deben tener como objetivo prioritario, refrendado democráticamente al interior de la universidad, el apoyo solidario para la resolución de los problemas de exclusión y la discriminación sociales, de tal modo que se dé la voz a los grupos excluidos y discriminados.

## Investigación-acción

La investigación-acción y la ecología de saberes son campos de legitimación de la universidad que trascienden la extensión, en tanto actúan al nivel de esta como al nivel de la investigación y de la formación. La investigación-acción consiste en la definición y ejecución participativa de proyectos de investigación, involucrando a las comunidades y a las organizaciones sociales populares en la medida en que la solución de los problemas les puede beneficiar como resultado de la investigación. Los intereses sociales están articulados con los intereses científicos de los investigadores y la producción del conocimiento científico se da estrechamente ligada a la satisfacción de necesidades de los grupos sociales que no tienen poder para poner el conocimiento técnico y especializado a su servicio a través de la vía mercantil. La investigación-acción, que no es de ningún modo específica de las ciencias sociales, no ha sido en general, una prioridad en la universidad. Sin embargo, tiene una larga tradición en América Latina, a pesar de haber sido más fuerte en la época de 1960 y 1970 que hoy. Así como sucede con las actividades de extensión, esta nueva centralidad otorgada a la investigación-acción, se debe al hecho de que la transnacionalización de la educación superior trae consigo el proyecto de transformar la universidad en un centro de investigación-acción al servicio del capitalismo global. También aquí la lucha contra el funcionalismo es posible solamente a través de la construcción de una alternativa que marque socialmente la utilidad social de la universidad y que formule esa utilidad de manera contrahegemónica.

## Ecología de saberes

La ecología de saberes es una profundización de la investigación-acción. Es algo que implica una revolución epistemológica en el seno de la universidad y como tal no puede ser decretada por ley. La reforma debe apenas crear espacios institucionales que faciliten e incentiven su surgimiento. La ecología de saberes es, por así decir, una forma de extensión en sentido contrario, desde afuera de la universidad hacia adentro de la universidad. Consiste en la promoción de diálogos entre el saber científico y humanístico que la universidad produce y los saberes legos, populares, tradicionales, urbanos, campesinos, provincianos, de culturas no occidentales (indígenas, de origen africano, oriental, etc.) que circulan en la sociedad. A la par con la euforia tecnológica, ocurre hoy una situación de falta de confianza epistemológica en la ciencia, derivada de la creciente visibilidad de las consecuencias perversas de algunos progresos científicos y del hecho de que muchas de las promesas sociales de la ciencia moderna todavía no se han cumplido. Comienza a ser socialmente perceptible que la universidad, al especializarse en el conocimiento científico y al considerarlo la única forma de conocimiento válido, contribuyó activamente a la descalificación e inclusive a la destrucción de mucho conocimiento no científico y con eso, contribuyó a la marginalización de los grupos sociales que solamente disponían de esas formas de conocimiento. Es decir, que la injusticia social contiene en su seno una injusticia cognitiva. Esto es particularmente obvio en la escala global ya que los países periféricos, ricos en saberes no científicos y pobres en conocimiento científico, transitan hacia este último bajo la forma de la ciencia económica que destruye sus formas de sociabilidad, sus economías, sus comunidades indígenas y campesinas, y su medio ambiente.<sup>31</sup>

Bajo formas muy diferentes pasa algo semejante en los países centrales, donde los impactos negativos ambientales y sociales del desarrollo científico comienzan a incluirse en el debate en el espacio público, presionando al conocimiento científico a confrontarse con otros conocimientos, legos, filosóficos, de sentido común, éticos e inclusive religiosos. Por esta confrontación pasan algunos de los procesos de promoción de la ciudadanía activa crítica.

La ecología de los saberes es un conjunto de prácticas que promueven una nueva convivencia activa de saberes con el supuesto de que todos ellos, incluido el saber científico, se pueden enriquecer en ese diálogo. Implica una amplia gama de acciones de valoración, tanto del conocimiento científico como de otros conocimientos prácticos

---

31 El vínculo recíproco entre injusticia social e injusticia cognitiva será una de las ideas que más resistencia encontrará en el seno de la universidad, toda vez que históricamente fue el gran agente del epistemicidio cometido en nombre de la ciencia moderna contra los saberes locales, legos, indígenas, populares.

considerados útiles, compartidos por investigadores, estudiantes y grupos de ciudadanos, que sirven de base para la creación de comunidades epistémicas más amplias que convierten a la universidad en un espacio público de interconocimiento donde los ciudadanos y los grupos sociales pueden intervenir sin la posición exclusiva de aprendices.

La investigación-acción y la ecología de saberes se sitúan en la búsqueda de una reorientación solidaria de la relación universidad-sociedad. Este es el caso de los «talleres de ciencia» (*science shops*). Con base en las experiencias de investigación-acción y del activismo de científicos y estudiantes en los años setenta, fueron creados los talleres de ciencia y se constituyeron en un movimiento con algún dinamismo en varios países europeos. Después de un período de relativo declive, el movimiento está resurgiendo hoy en Europa con el apoyo de programas de la Comisión Europea, y también en otras partes del mundo. En los Estados Unidos hay un movimiento cercano aunque con otras características, la «investigación comunitaria» (*community-based research*). Este movimiento organizado ya internacionalmente en la red «conocimiento vivo» (*living knowledge*), busca crear un espacio público de saberes donde la universidad pueda confrontar la injusticia cognitiva a través de la reorientación solidaria de sus funciones. Los talleres de ciencia son un híbrido donde se combina la investigación-acción y la ecología de saberes. Un taller de ciencia es una unidad que puede estar conectada a una universidad, y dentro de esta a un departamento o una unidad orgánica específica, que responde a solicitudes de ciudadanos o grupos de ciudadanos, de asociaciones o movimientos cívicos o de organizaciones del tercer sector, y en ciertos casos, empresas del sector privado para el desarrollo de proyectos que sean claramente de interés público (identificación y propuesta de resolución de problemas sociales, ambientales, en el campo del empleo, el consumo, la salud pública, la energía, etc., facilitación de la constitución de organizaciones y asociaciones de interés social comunitario, promoción del debate público, etc.). La solicitud es estudiada de manera conjunta a través de procedimientos participativos en los que intervienen todos los interesados y los responsables del taller de ciencia. Estos últimos contactan a los departamentos o especialistas de la universidad y eventualmente de la red interuniversitaria de talleres de ciencia, potencialmente interesados en integrar el proyecto. Se constituye entonces un equipo que incluye a todos los interesados, que diseña el proyecto y la metodología participativa de intervención.<sup>32</sup> En universidades de algunos países (Dinamarca por ejemplo) los talleres de ciencia son integrados en las actividades curriculares de diferentes cursos. Se ofrecen seminarios de formación para los estudiantes que deseen participar en talleres de ciencia y los trabajos de final de curso pueden incidir sobre los resultados de esa par-

---

<sup>32</sup> La participación solo es genuina en la medida en que condiciona efectivamente los resultados, los medios y los métodos de la investigación. Bajo el nombre de participación y de otros similares, como por ejemplo el de consulta, se conducen hoy proyectos de «asistencia» Norte-Sur, inocultablemente neocoloniales.

ticipación. Lo mismo pasa con la realización de tesis de posgrado que podrían consistir en un proyecto que responda a la solicitud de un taller de ciencia.

Los talleres de ciencia son una interesante experiencia de democratización de la ciencia y de la orientación solidaria de la actividad universitaria. Aunque algunas de las universidades, presionadas por la búsqueda de ingresos en el mercado, se han involucrado en el sentido de transformarse en unidades de prestación remunerada de servicios, los modelos solidarios todavía tienen un fuerte potencial de creación de nichos de orientación cívica y solidaria en la formación de los estudiantes y en la relación de la universidad con la sociedad, y funcionan como «incubadoras» de solidaridad y de ciudadanía activa.<sup>33</sup>

Los talleres de ciencia demuestran, entre otros ejemplos, cómo la universidad en tanto institución pública podrá asumir una orientación solidaria tanto en la formación de sus estudiantes como en sus actividades de investigación y de extensión. Además de los talleres de ciencia otras iniciativas que se desarrollan buscan la contextualización del conocimiento científico. Tienen en común la reconceptualización de los procesos y las prioridades de investigación a partir de los usuarios y la transformación de estos en coproductores de conocimiento. Véase por ejemplo la contribución de los enfermos de SIDA en el desarrollo de pruebas clínicas y de la misma orientación de la agenda de investigación para la cura de la enfermedad en Brasil y Sudáfrica.

## Universidad y escuela pública<sup>34</sup>

Al tratar el tema del acceso, me referí a la necesidad de vincular la universidad con la educación básica y secundaria.

Esta vinculación merece un tratamiento separado por ser un campo fundamental en la reconquista de la legitimidad de la universidad. Aunque es un campo muy amplio, en este texto me concentro en un tema específico: el saber pedagógico. Este tema abarca tres subtemas: producción y difusión del saber pedagógico, investigación educativa y formación de docentes de la escuela pública. Es un tema de creciente importancia, ávidamente codiciado por el mercado educativo, donde la universidad antes tuvo un papel hegemónico, ahora perdido. Este hecho es hoy responsable del distanciamiento entre la universidad y la escuela pública —la separación entre el mundo académico y el mundo de la escuela— un distanciamiento que de mantenerse acabará por derrumbar cualquier esfuerzo serio en el sentido de relegitimar socialmente la universidad.

---

33 Un análisis de los talleres de ciencia se puede leer en Wachelder (2003).

34 Esta sección le debe mucho a mis diálogos con Paulino Motter.

Bajo la égida de la globalización neoliberal, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y una pléyade de fundaciones e institutos privados vienen asumiendo algunas de las funciones de la universidad pública en el desarrollo de la educación pública, especialmente en el campo de la investigación educativa aplicada. Este cambio en la titularidad de las funciones repercute en el contenido de su desempeño. Ese cambio, además, se manifiesta en la primacía de las metodologías cuantitativas, en el énfasis del carácter evaluativo y de diagnóstico, generados por la racionalidad económica, basada en el análisis costo-beneficio, y finalmente en la preocupación obsesiva con la medición de resultados de aprendizaje a través de la aplicación periódica de *tests* estandarizados. Temas como la eficiencia, la competencia, la *performance*, *choice* y *accountability*, ganaron centralidad en la agenda educativa. Las investigaciones producidas fuera de las universidades, patrocinadas y financiadas por organismos internacionales y fundaciones privadas, pasaron a tener una enorme influencia sobre las políticas públicas de educación, condicionando las elecciones de gestores de los sistemas públicos de enseñanza. Excluida del debate y acusada frecuentemente de defender el *statu quo* de las corporaciones de la educación pública y de oponerse a las reformas, la universidad se enclaustró en el papel de cuestionar el discurso dominante sobre la crisis de la escuela pública y no se esforzó en formular alternativas. De ahí que los educadores y gestores escolares comprometidos con proyectos progresistas y contrahegemónicos se quejen de la falta de compromiso y apoyo de la universidad pública.

Igualmente, en el área de formación, las reformas educativas de las últimas décadas revelan una estrategia deliberada de descalificación de la universidad como lugar (*locus*) de formación docente. La marginalización de la universidad ocurre simultáneamente con la exigencia de calificación terciaria de los profesores de todos los niveles de enseñanza, de donde resulta la progresiva privatización de los programas de capacitación de profesores. El «entrenamiento y capacitación de profesores» se convirtió en uno de los segmentos más prósperos del emergente mercado educativo, hecho evidente en la proliferación de instituciones privadas que ofrecen cursos de capacitación de profesores a las redes de educación básica y secundaria.

La fosa cavada entre la universidad pública y el saber pedagógico es perjudicial para la escuela y para la universidad. La resistencia de esta última al nuevo recetario educativo no puede reducirse solamente a la crítica, ya que la crítica, en un contexto de crisis de legitimidad de la universidad, termina validando su aislamiento social. Para dar un ejemplo, la crítica producida en las facultades de educación ha reforzado la percepción de que la universidad está especialmente empeñada en la defensa del *statu quo*. Romper con esta percepción debe ser uno de los objetivos centrales de una reforma universitaria progresista y democrática. El principio que debe afirmarse debe ser el compromiso

de la universidad con la escuela pública. A partir de ahí, se trata de establecer mecanismos institucionales de colaboración a través de los cuales se construya una integración efectiva entre la formación profesional y la práctica educativa. Entre otras orientaciones, la reforma aquí propuesta debe propugnar:

1. Valorización de la formación inicial y su articulación con los programas de formación continua.
2. Reestructuración de los cursos de licenciatura con el fin de asegurar la integración curricular entre la formación profesional y la formación académica.
3. Colaboración entre investigadores universitarios y profesores de instituciones educativas públicas en la producción y difusión del saber pedagógico, mediante el reconocimiento y el estímulo de la investigación-acción.
4. Creación de redes regionales y nacionales de universidades públicas para desarrollo de programas de formación continua en alianza con los sistemas de educación pública.

## Universidad e industria

Los campos de conquista de legitimidad que mencioné son áreas que deben ser particularmente incentivadas porque se encuentran globalmente en riesgo; además, son también las áreas más consistentemente articuladas con un proyecto de reforma progresista. Hay, sin embargo, un área de legitimación y de responsabilización social que ha asumido una preeminencia sin precedentes en los últimos veinte años. Se trata de la relación entre la universidad y el sector capitalista privado en cuanto consumidor o destinatario de los servicios prestados por la universidad. Como vimos, este sector surge también hoy de forma creciente, como productor de servicios educativos y universitarios, pero en este apartado me refiero solamente al papel como consumidor. La popularidad con que circulan hoy, especialmente en los países centrales, los conceptos de «sociedad del conocimiento» y «economía basada en el conocimiento» es reveladora de la presión ejercida a la universidad para producir el conocimiento necesario para el desarrollo tecnológico que haga posible la ganancia de productividad y competitividad de las empresas. Esta presión es tan fuerte que va mucho más allá de las áreas de extensión, ya que procura definir, según sus propios intereses, lo que cuenta como investigación relevante y el modo como esta debe ser conducida y apropiada. En esta redefinición no solamente colapsa la distinción entre extensión y producción de conocimiento, sino también la distinción entre investigación básica e investigación aplicada.

En los países centrales, y especialmente en Estados Unidos, la relación entre el Estado y la universidad ha sido dominada por el imperativo central en este campo: la

contribución de la universidad para la competitividad económica y también para la supremacía militar. Las políticas de investigación han sido orientadas de modo de privilegiar la investigación en las áreas que interesan a las empresas y para la comercialización de los resultados de la investigación. Los recortes en el financiamiento público de la universidad son vistos como «incentivos» para que la universidad busque financiamientos privados, para que establezca alianzas con la industria, patente sus resultados y desarrolle actividades de comercialización, incluyendo la comercialización de su propia marca.

La respuesta a esta presión asume algún dramatismo y es este campo donde más dificultades se genera a la universidad, por cuatro razones principales: porque es en este dominio en el que hay mayor brecha entre el modelo institucional tradicional de la universidad y el nuevo modelo que está implícito en los desempeños exigidos; porque en este campo la universidad entra en competencia directa con otras instituciones y actores que emergen del nuevo modelo con objetivos muy distintos a los de la universidad; porque es aquí donde los modelos de gestión pública de la universidad son más directamente cuestionados y comparados negativamente con los modelos privados de gestión; porque se vuelve más evidente que la legitimación y responsabilidad de la universidad en relación con ciertos intereses y con los grupos sociales que los sustentan puede significar la deslegitimación de la universidad en relación con otros intereses y otros grupos sociales subalternos y populares. Es en este ámbito que ocurre la transformación del conocimiento de bien público en bien privado o privatizable, es decir, transable en el mercado. La universidad es presionada para transformar el conocimiento y sus recursos humanos en productos que deben ser explotados comercialmente. La posición en el mercado pasa a ser crucial y en los procesos más avanzados es la propia universidad la que se transforma en marca.

En este campo, la reforma progresista de la universidad como bien público deberá orientarse por las siguientes ideas:

1. Es crucial que la comunidad científica no pierda el control de la agenda de investigación científica. Para eso es necesario, antes que nada, que la asfixia financiera no obligue a la universidad pública a recurrir a la privatización de sus funciones para compensar los recortes presupuestarios. Es crucial que la apertura al exterior no se reduzca a la apertura al mercado y que la universidad se pueda desenvolver en espacios de intervención que, de algún modo, equilibren los múltiples intereses, incluso contradictorios, que circulan en la sociedad, y que con mayor o menor poder de convocatoria, interpelean a la universidad. Inclusive en los Estados Unidos, donde la empresarialización del conocimiento ha avanzado más, es defendido hoy que el liderazgo tecnológico del país esté soportado en un cierto equilibrio entre la

investigación básica, realizada en las universidades sin interés comercial directo, y la investigación aplicada sujeta al ritmo y al riesgo empresariales.

2. Las agencias públicas de financiamiento de la investigación deben regular —pero sin eliminar— el control de la agenda por parte de la comunidad universitaria, en nombre de los intereses sociales considerados relevantes y que obviamente están lejos de ser apenas relevantes para la actividad empresarial. El uso creciente de los concursos para la llamada investigación dirigida (*targeted research*) debe ser moderado por concursos generales en los que la comunidad científica, especialmente la más joven, tenga posibilidad de desarrollar creativa y libremente nuevas áreas de investigación, que no suscitan ningún interés por parte del capital o del Estado. La investigación dirigida se centra en lo que es importante hoy para quien tiene el poder de definir lo que es importante. Con base en ella, no es posible pensar el largo plazo y, como lo dije antes, este es tal vez el único nicho de hegemonía que le queda a la universidad. Por otro lado, la investigación dirigida y más aún, la investigación comercialmente contratada y la consultoría, imponen ritmos de investigación acelerada presionados por la sed de resultados útiles. Estos ritmos impiden la maduración normal de los procesos de investigación y de discusión de resultados, cuando no atropellan inclusive los protocolos de investigación y los criterios de evaluación de resultados.

No se excluye la utilidad para la propia universidad de una interacción con el medio empresarial en términos de identificación de nuevos temas de investigación, de aplicación tecnológica y de análisis de impacto. Lo importante es que la universidad esté en condiciones de explorar ese potencial y para eso no puede ser puesta en una posición de dependencia y mucho menos en el nivel de supervivencia en relación con los contratos comerciales.

El tema más polémico en este ámbito es el del patentamiento del conocimiento. En los países centrales la lucha por las patentes, especialmente en las áreas comercialmente más atractivas, en la biotecnología por ejemplo, comienza a transformar por completo los procesos de investigación y las relaciones al interior de la comunidad científica, obstruyendo y afectando la actividad colectiva de los procesos de investigación y la discusión libre y abierta de los resultados. Para muchos, cuestiona inclusive el propio avance de la ciencia, además de provocar una distorsión fatal en las prioridades de la investigación. El problema del patentamiento es uno de los que mejor revela la segmentación global de la producción de conocimiento. Esto solo es relevante en unos pocos países en los que hay gran capacidad de absorción comercial del conocimiento producido.

## El refuerzo de la responsabilidad social de la universidad

Reconozco que lo que acabo de proponer es un amplio programa de responsabilidad social de la universidad y solamente así la universidad pública puede luchar eficazmente por su legitimidad. La universidad debe entender que la producción de conocimiento, epistemológica y socialmente privilegiada, y la formación de élites dejaron de asegurar, por sí solos, la legitimidad de la universidad a partir del momento en que ella perdió la hegemonía, inclusive en el desempeño de estas funciones, y tuvo que pasar a desempeñarse en un contexto competitivo. La lucha por la legitimidad permite ampliar el potencial de estas funciones, complementándolas con otras donde el vínculo social sea más transparente. Para que eso ocurra, la universidad debe dotarse de condiciones adecuadas tanto financieras como institucionales. Contrariamente a lo que hace creer el capitalismo educativo, las deficiencias en el desempeño de la responsabilidad social de la universidad no se generan en el exceso de autonomía sino, por el contrario, por su falta de ella y de los medios financieros adecuados. El Estado y la sociedad no pueden reclamar nuevas funciones de la universidad cuando la asfixia financiera no le permite desempeñar siquiera sus funciones más tradicionales.<sup>35</sup>

Una vez creadas las condiciones, la universidad debe ser motivada para asumir formas más densas de responsabilidad social, pero no debe ser solamente entendida de manera funcionalista en este sentido. La responsabilidad social de la universidad debe ser asumida por la universidad aceptando ser permeable a las demandas sociales, especialmente aquellas originadas en grupos sociales que no tienen el poder para imponerlas. La autonomía universitaria y la libertad académica —que en el pasado fueron esgrimidas para desresponsabilizar socialmente la universidad— asumen ahora una nueva importancia, puesto que solamente ellas pueden garantizar una respuesta comprometida y creativa frente a los desafíos de la responsabilidad social. Puesto que la sociedad no es una abstracción, esos desafíos son contextuales en función de la región, o el lugar, y por lo tanto no pueden ser enfrentados con medidas generales y rígidas.

### *3.5. Crear una nueva institucionalidad*

La quinta gran área de reforma democrática y emancipadora de la universidad pública tiene relación con el campo institucional. Dije antes que la virulencia y lo sobresaliente de la crisis institucional residen en el hecho de que ella condensó la agudización de las crisis de hegemonía y legitimidad. Por eso me concentré hasta ahora en esas dos crisis. Luego defendí que la reforma de la universidad debe centrarse en el asunto de

---

<sup>35</sup> La gravedad de la asfixia financiera es potenciada por el hecho de que la universidad, en general, no administra bien los recursos financieros y humanos que actualmente dispone. Uno de los aspectos centrales de la reforma será la apuesta para la maximización de estos recursos.

la legitimidad. De hecho, la pérdida de hegemonía parece irremediable no solo por el surgimiento de muchas otras instituciones, sino también por el aumento de la segmentación interna de la red de universidades, al nivel nacional o global. La universidad no es hoy la organización única que fue y su heterogeneidad vuelve más difícil identificar lo que es.<sup>36</sup> Los procesos de globalización hacen más visible esa heterogeneidad y la intensifican. Lo que queda de la hegemonía de la universidad se debe al hecho de ser un espacio público donde el debate y la crítica sobre el largo plazo de las sociedades se puede realizar con menos restricciones que en el resto de la sociedad. Este asunto de la hegemonía es demasiado irrelevante en las sociedades capitalistas de hoy para poder sustentar la legitimidad de la universidad. Es por esto que la reforma institucional debe centrarse en esta última.

La reforma institucional que aquí propongo está orientada a fortalecer la legitimidad de la universidad pública en un contexto de globalización neoliberal de la educación y para fortalecer la posibilidad de una globalización alternativa. Las principales áreas de esta reforma institucional pueden resumirse en las siguientes ideas: red, democratización interna y externa, y evaluación participativa.

## Red

La primera idea es la red nacional de universidades públicas. En casi todos los países hay asociaciones de universidades pero tales asociaciones están muy lejos de constituir una red. En la mayoría de los casos son solamente grupos de presión que reivindican colectivamente beneficios de los que individualmente se apropian. Más allá de esto, propongo que el bien público de la universidad pase a ser producido en red, lo que significa que ninguno de los nodos en la red puede asegurar por sí mismo cualquiera de las funciones en que se traduce ese bien público, ya sea el de producción de conocimiento, la formación de grado y de posgrado, o la extensión. Esto implica una revolución institucional y una revolución en las mentalidades, pues las universidades fueron diseñadas institucionalmente para funcionar como entidades autónomas y autosuficientes.<sup>37</sup> La cultura de la autonomía universitaria y de la libertad académica, a pesar de ser esgrimida públicamente en nombre de la universidad contra actores externos, ha sido frecuentemente utilizada al interior del sistema universitario para contraponer universidad contra universidad. Donde existe la competencia por el *ranking* se incentiva la separación, y como este está hecho a partir de las desigualdades existentes entre universidades en un momento dado y sin ninguna medida compensatoria, tien-

---

36 De ahí la importancia de la lucha por la definición de universidad que referí antes.

37 Tal vez por eso sea necesario programar procesos de transición que garanticen un pasaje intergeneracional, porque es de prever que las generaciones más adultas (y con más poder hoy) se resistan a cualquier cambio en este sentido.

de a agudizar aún más el tope de la pirámide, profundizando así la segmentación y la heterogeneidad.<sup>38</sup>

Si se hace la reforma como propongo, en el sentido de fortalecer la universidad pública en su conjunto, de modo de calificarla para discutir los términos de su inserción en la globalización de la universidad, la construcción de una masa crítica es una precondición, que solo se obtiene en la mayoría de los países cuando se suman y se aúnan los recursos, se buscan sinergias y se maximiza el desempeño funcional a partir de las diferentes contribuciones que los diferentes nodos de la red pueden dar. Así, la construcción de la red pública implica compartir recursos y equipamientos, la movilidad de docentes y estudiantes al interior de las redes, y una estandarización mínima de planes de curso, organización del año escolar y de los sistemas de evaluación. Nada de esto debe eliminar las especificidades con que cada universidad pretende responder al contexto local o regional en el que está inserta. Por el contrario, esa especificidad, al ser mantenida, puede valorarse mucho más al interior de la red. Por ejemplo en Brasil conocí experiencias riquísimas de extensión en las universidades del Norte y el Nordeste que son totalmente desconocidas o poco valorizadas en el Centro-Sur y en el Sur; estoy seguro que lo inverso también ocurre.

La red busca entonces fortalecer la universidad en su conjunto al crear más polivalencia y descentralización.

No se trata de llevar las universidades de excelencia a compartir de tal modo sus recursos que se ponga en riesgo esa misma excelencia; al contrario, se trata de multiplicar el número de universidades de excelencia, dando a cada una la posibilidad de desarrollar su nicho potencial con ayuda de las demás. En oposición a lo que comúnmente se piensa, en un contexto de globalización neoliberal la concentración de la investigación y del posgrado en pocas universidades o centros de excelencia expone a la universidad pública a grandes vulnerabilidades, especialmente en los países periféricos y semiperiféricos. Como mencioné antes, esas universidades, inclusive las mejores, son presa fácil de las universidades globales de los países centrales, y lo serán más entre más aisladas y desconectadas estén.

La reforma orientada a una globalización solidaria de la universidad como bien público tiene que partir de la solidaridad y de la cooperación al interior de la red nacional de universidades; esta red nacional debe estar desde el comienzo transnacionalizada, es decir, debe integrar universidades extranjeras interesadas en formas de transnacionalización no mercantil. Obviamente que esas relaciones —llamadas hoy «relaciones

---

<sup>38</sup> La idea de establecer *rankings* no es en sí negativa, todo depende de los criterios que los definen y del modo, transparente o no, como estos sean aplicados. En el marco de la reforma que propongo las jerarquías deberían servir especialmente para estimular el desempeño de las redes.

internacionales»— ya existen; solo que deben ser intensificadas hasta el punto que sean tan constitutivas de la red, que dejen de ser consideradas externas o apéndices.

La reforma debe promover la constitución de la red, pero la red no se decreta; es necesario crear una cultura de red en las universidades y esto no es una tarea fácil. Porque ni siquiera en el interior de la misma universidad ha sido posible crear una verdadera red. Esta cultura no se crea de un momento a otro. Tal vez sea posible crearla de una generación a otra, y el impulso para constituir la dependerá en buena medida de la percepción que se tenga de que sin red una universidad pública sucumbirá sin gloria alguna ante el mercado y la transnacionalización del comercio de la educación superior. Cuando la red sea una cuestión de supervivencia, la universidad sabrá transformarla en una cuestión de principio.

Una vez creada la red, su desarrollo está sujeto a tres principios básicos de acción: densificar, democratizar y cualificar. La teoría de las redes provee hoy pistas valiosas a las organizaciones. Pueden ser multinivel o multiescalares, deben fomentar la formación de nodulos (*clusters*), y en general, promover el crecimiento de la multiconectividad entre las universidades, los centros de investigación y de extensión, los programas de divulgación y de publicación del conocimiento.

Pienso que en la constitución de una red podría ser útil tener como ejemplo a la Unión Europea.<sup>39</sup> Como ya mencioné, la política universitaria europea busca crear una red universitaria europea que prepare en conjunto a sus universidades para la transnacionalización de la educación superior. Aunque no esté de acuerdo con el excesivo énfasis en el aspecto mercantil de la transnacionalización, pienso que es una estrategia correcta, porque parte de la verificación de que las relaciones entre las universidades europeas se pautaron, hasta hace muy poco, por la heterogeneidad institucional, una enorme segmentación y un casi total aislamiento recíproco, es decir, unas condiciones que desde el principio debilitan la inserción de las universidades europeas en el contexto de la globalización de la educación superior. Lo que está haciendo la Unión Europea a nivel internacional entre los países que la integran, es en verdad una tarea mucho más difícil que la exigida a nivel nacional. Si una región central en el sistema mundial, por esta situación de vulnerabilidad a escala global en este campo decide prepararse a lo largo de más de una década para remediar, a través de la constitución de una red de universidades —en la lógica de lo ocurrido en otras áreas del comercio mundial—, no me parece que se deba esperar menos de eso, especialmente de los grandes países periféricos, como Brasil, teniendo en cuenta, por un lado, el potencial de desarrollo que poseen y, por otro lado, la fragilidad de ese potencial si no fuera correctamente aprovechado.

---

<sup>39</sup> Puede tenerse en cuenta también la red AUGM (Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo), que congrega a 15 universidades públicas del MERCOSUR (aporte personal de Denise Leite).

La organización de las universidades en el interior de la red debe ser orientada para hacer viable e incentivar la consecución de los cuatro campos de legitimación: acceso, extensión, investigación-acción y ecología de saberes. Además de eso, debe facilitar la adaptación de la universidad a las transformaciones que están ocurriendo en la producción del conocimiento. El modelo de institucionalidad que hoy domina fue moldeado por el conocimiento universitario y no se adecua al conocimiento pluriversitario. El pasaje, como vimos, es del conocimiento disciplinar hacia el conocimiento transdisciplinar; de los circuitos cerrados de producción hacia circuitos abiertos; de la homogeneidad de los lugares y actores, a la heterogeneidad; de la descontextualización social hacia la contextualización; de la aplicación técnica a la disyuntiva entre aplicación comercial y aplicación edificante y solidaria. Esta transición es más evidente en los países centrales y es también detectable en los países periféricos y semiperiféricos; si bien en estos últimos el pasaje no es autónomo sino heterónimo y en el peor de los casos, resultado de imposiciones de las agencias financieras internacionales. En la fase de transición en la que nos encontramos, los dos tipos de conocimiento coexisten, y el diseño institucional debe ser suficientemente dúctil para albergarlos a ambos y para posibilitar que el conocimiento pluriversitario no sea contextualizado únicamente por el mercado, y por el contrario, sea puesto al servicio del interés público, de la ciudadanía activa y de la construcción de alternativas solidarias y de largo plazo.

Los cambios institucionales no van a ser fáciles, pero son el único medio para resistir con éxito a las enormes presiones, que procuran alinear la organización y la gestión de las universidades con el modelo neoliberal de sociedad. El supuesto de las reformas que propongo es que el Estado reformista le brinde a la universidad las condiciones para resistir a tales presiones. Claro que si fuera el mismo Estado el que presiona para la empresarialización de la universidad, entonces le compete a esta resistirse a la reforma del Estado. Es lo que ha venido pasando en España, en la lucha de los rectores y profesores de las universidades públicas contra la tentativa de reforma conservadora de la universidad; también en Italia, específicamente en la lucha contra la precarización contractual de los docentes; y en Francia, en la lucha contra la desresponsabilización del Estado en las áreas de ciencia y cultura.

El modelo convencional de conocimiento universitario domina hoy todavía los cursos de grado, pero sufre una creciente interferencia del conocimiento pluriversitario a nivel de posgrado y de investigación. El hecho de que las unidades orgánicas tradicionales hayan sido moldeadas por el modelo universitario, explica en buena parte la resistencia a conceder al posgrado y a la investigación la centralidad que deben tener en las próximas décadas. Es necesario crear otras unidades orgánicas transfacultades y transdepartamentales, que además pueden estar articuladas a la red y no exclusivamente en una de las universidades que la integran. Uno de los objetivos centrales de las

nuevas unidades debe ser la búsqueda de una mayor integración entre los posgrados y los programas de investigación.

## Democracia interna y externa

Además de la creación de la red, la nueva institucionalidad debe tener como objetivo la profundización de la democracia interna y externa de la universidad. Cuando se habla de democratización de la universidad debemos tener en mente la cuestión del acceso y el fin de las discriminaciones que la limitan. Pero la democratización de las universidades incluye también otras dimensiones. En tiempos recientes, la democratización externa de la universidad ha sido un importante tema de debate. La idea de la democratización externa se confunde con la responsabilización social de la universidad, porque lo que está en debate, es la creación de un vínculo político orgánico entre la universidad y la sociedad, que ponga fin al aislamiento de la universidad que en los últimos años se volvió un anatema, considerado como manifestación de elitismo, de corporativismo, de encerramiento en su torre de marfil, etc. Apelar a la democracia externa es una ambigüedad porque esta es realizada por grupos sociales diferentes con intereses contradictorios. Por un lado, el requerimiento viene del mercado educativo que invoca el déficit democrático de la universidad o para justificar la necesidad de ampliar el acceso a la universidad —lo que es posible mediante la privatización de la universidad—, o para defender una mayor cercanía entre la universidad y la industria. En estos casos, la democratización externa implica una nueva relación de la universidad con el mundo de los negocios, y en última instancia, la transformación de la universidad en un negocio.

Mas por otro lado, la demanda para la democratización externa proviene de fuerzas sociales progresistas interesadas en la transición desde el modelo universitario al modelo pluriversitario; estas fuerzas proceden, sobre todo, de grupos históricamente excluidos que reivindican hoy la democratización de la universidad pública. El modelo pluriversitario, al asumir la contextualización del conocimiento y la participación de ciudadanos y comunidades en tanto usuarios y coproductores de conocimiento, orienta a que esa participación y contextualización estén sujetas a reglas que hagan más transparentes las relaciones entre la universidad y el medio social, y legitimen las decisiones tomadas en su ámbito.

Este segundo llamado a la democracia externa persigue de hecho neutralizar el primero, es decir, el llamado a privatizar la universidad. La demanda por la privatización tuvo en la última década un impacto enorme en las universidades de muchos países,

al punto que los investigadores universitarios han perdido buena parte del control que tenían sobre las agendas de investigación. El caso más relevante es la manera en que se definen hoy las prioridades de investigación en el campo de la salud, donde las grandes enfermedades que afectan a gran parte de la población del mundo (malaria, tuberculosis, SIDA) no forman parte de las prioridades de investigación.<sup>40</sup> A partir del momento en que los mecanismos de autorregulación de la comunidad científica pasan a depender de los centros de poder económico, solamente una presión democrática externa podrá llevar a que los temas sin interés comercial, pero de gran impacto social, entren en las agendas de investigación.

La necesidad de una nueva institucionalidad de democracia externa es fundamental para tornar transparentes, mensurables, regulables y compatibles las presiones sociales sobre las funciones de la universidad. Y sobre todo para debatir en el espacio público de la universidad y tornarlas objeto de decisiones democráticas. Esta es una de las vías de democracia participativa, necesarias para la nueva base de legitimidad de la universidad.

Articulada con la democracia externa, está la democracia interna. Este fue un tema destacado en los países centrales en la década de 1960, y todos los países que pasaron por períodos de dictadura introdujeron, en la segunda mitad del siglo XX, formas de gobierno democrático en la universidad, después del derrocamiento de la dictadura. La presión empresarial sobre la universidad comenzó a hacer un ataque sistemático a esa democracia interna. La razón era obvia: la funcionalización de la universidad al servicio del capital exige la proletarianización de los docentes e investigadores, y esto no puede ocurrir mientras se mantienen activos los mecanismos de democracia interna, ya que estos mecanismos sustentan la libertad académica que bloquea el paso a la proletarianización. Esto es solamente alcanzable a partir de un modelo de gestión y de organización empresarial, con profesionalización de las funciones y una estricta separación entre administración por un lado, y docencia e investigación por el otro.

La democracia externa propuesta por el capital es, así, fuertemente hostil con la democracia interna. No sucede lo mismo con la democracia externa de origen comunitario y solidario. Por el contrario, la democracia interna puede potenciar la democracia externa y viceversa. En vista de esto, la reforma de la universidad como bien público debe defender la democracia interna de la universidad por el valor que tiene en sí misma, mas también para evitar que la democracia externa sea reducida a las relaciones

---

<sup>40</sup> La malaria tiene una incidencia exclusiva en los países del Sur. La tuberculosis tiene una incidencia trece veces mayor en el Sur que en el Norte. El SIDA tiene también una incidencia superior en el Sur, pero su presencia es suficientemente perturbadora en el Norte, lo que justifica que en la vacuna contra el SIDA se invierta siete veces más de lo que se invierte en la vacuna contra la malaria (Archibugi y Bizarri, 2004).

universidad-industria. La democracia externa puede realizarse, por ejemplo, a través de consejos sociales, social y culturalmente diversos, con participación asentada en la relevancia social y no en las contribuciones financieras, definida a nivel territorial (local, regional), sectorial, clasista, racial, sexual. La participación en los órganos de democracia interna deberá así ser informada por los principios de acción afirmativa, incorporando a los consejos, los grupos y los intereses sociales hasta ahora más distantes de la universidad. Lo importante es que los consejos no sean una mera fachada, y para esto, más allá de sus funciones consultivas, deben tener participación en los procesos de democracia participativa que sean adoptados en el interior de la universidad.

### Evaluación participativa

Finalmente, la nueva institucionalidad debe incluir un nuevo sistema de evaluación que incluya a cada una de las universidades y a la red universitaria en su conjunto. En ambos casos, deben adoptarse mecanismos de autoevaluación y de heteroevaluación.

Los criterios de evaluación deben ser congruentes con los objetivos de la reforma indicados anteriormente, especialmente relacionados con las tareas de legitimación y con la valoración de las transformaciones en la producción y distribución del conocimiento y sus relaciones con las nuevas alternativas pedagógicas. Esto significa que el desempeño de los docentes y de las unidades orgánicas debe ser visto también a la luz de estos criterios. También aquí hay que tomar la opción entre una evaluación tecnocrática y una evaluación tecnodemocrática o participativa. La primera es hoy fuertemente recomendada por el capital educativo transnacional. Se trata de una evaluación cuantitativa, externa, del trabajo de los docentes o del trabajo de investigación, dejando afuera el desempeño de cualquier otra función, especialmente las de extensión, por más relevantes que sean en el plano social. En el caso de la investigación, se centra en lo que es más fácilmente cuantificable a través de técnicas bibliométricas que diferencian tipos y lugares de publicación o de impacto de las publicaciones medido por índices de citación. En las áreas de extensión, que son más difícilmente cuantificables, se ha realizado muy poca evaluación, y cuando ocurre se tiende a privilegiar la relación universidad-industria, centrándose en criterios cuantitativos, como por ejemplo el número de patentes.

La fijación de criterios a través de los mecanismos de democracia interna y externa es fundamental, toda vez que ellos definen el valor del retorno de las diferentes actividades universitarias. La universidad no debe promover modelos idénticos en la actividad docente, pero sí modelos diferenciados que valoren las competencias específicas de cada grupo de docentes, garantizando una calidad mínima dentro de cada modelo

o vertiente. Esto permite ampliar el retorno social de la universidad e introducir incentivos internos para nuevas actividades, sirve como escudo contra la presión unilateral de incentivos mercantiles. Los modelos de evaluación participativa tornan posible la emergencia de criterios de evaluación interna suficientemente consolidados para ser medidos por los criterios de evaluación externa. Los principios de autogestión, autolegislación y autovigilancia hacen posible que los procesos de evaluación sean también procesos de aprendizaje político y de construcción de autonomías de los actores y de las instituciones. Solamente estos principios garantizan que la autoevaluación participativa no se transforme en una autocontemplación narcisista o en intercambio de favores evaluativos.

### *3.6. Regular el sector universitario privado*

La reforma de la universidad como bien público que acabo de delinear no será viable si los principios que la orientan no están acompañados de dos decisiones políticas: una tiene que ver con la regulación de la educación superior privada, y la otra con la posición de los gobiernos frente al GATS en el campo de la educación transnacionalizada. Paso a tratar brevemente cada una de ellas.

#### La universidad privada

En cuanto a la universidad privada, y partiendo del principio de que la universidad es un bien público, el gran interrogante es saber si y en qué condiciones puede un bien público ser producido por una entidad privada. Antes mencioné al sector privado como consumidor de servicios universitarios, paso ahora a centrarme en el sector privado como producto. Es un sector internamente muy diferenciado; algunos productores de servicios son muy antiguos, mientras otros, la gran mayoría, han surgido en las dos últimas décadas. Algunos de ellos tienen objetivos cooperativos y solidarios, no lucrativos; pero una abrumadora mayoría persigue actualmente fines lucrativos. Algunos son verdaderas universidades, pero la gran mayoría no lo es, y en los peores casos, son fábricas de diplomas-basura. Algunos son universidades con excelencia en las áreas de posgrado y de investigación; mientras otros hasta llegan a estar bajo sospecha de ser fachadas para el lavado de dinero y el tráfico de armas.

El modo como se constituyó este sector privado de educación superior diverge de país a país. Mas en los países periféricos y semiperiféricos, donde había un sector público universitario, el desarrollo del sector privado lucrativo se asentó en tres decisiones políticas: estancar la expansión del sector público a través de la crisis financiera;

degradar los salarios de los profesores universitarios con el fin de forzarlos a buscar empleo parcial en el sector privado; actuar con una negligencia benigna y premeditada en la regulación del sector privado, permitiéndole que se desarrolle con un mínimo de restricciones. De este modo, el sector privado se ahorró la formación de sus propios cuadros, aprovechándose de todo el conocimiento y formación producidos por la universidad pública. Esto significó una masiva transferencia de recursos de la universidad pública hacia las nuevas universidades privadas, una transferencia de tal tamaño y tan salvaje que es legítimo concebirla como proceso de acumulación originaria por parte del capital universitario, con la consiguiente descapitalización y desarticulación de la universidad pública. Como dije, se trató de una opción política y diferentes países tomaron opciones diferentes. Portugal es un caso paradigmático de lo que acabo de describir. España es un caso particularmente diferente.<sup>41</sup> Por un lado, la autonomía regional llevó a que cada comunidad autónoma quisiera crear su propia universidad, lo que produjo una enorme expansión de la universidad pública. Por otro lado, los intentos del ex primer ministro José María Aznar (1996-2004) de equiparar el tratamiento de las universidades públicas y privadas, y facilitar la transferencia de recursos de las primeras hacia las segundas, fueron parcialmente frustrados por la fuerte oposición de la comunidad universitaria. Asimismo, las universidades privadas han crecido en España, y en Madrid ya son mayoritarias, aunque la mayor parte de estudiantes todavía frecuenta universidades públicas.<sup>42</sup>

Es evidente que el caso brasileño se aproxima más al caso portugués que al español.<sup>43</sup> Siendo así, la primera señal del verdadero objetivo de una reforma de la universidad pública se observa por el modo en que en esa reforma (o fuera de ella) se posiciona el Estado frente a las universidades privadas. Si el Estado asume una actitud cómplice con lo que pasa en estas últimas, las universidades públicas podrán inferir sin más que la reforma se hace en contra de ellas, debiendo extraer las debidas conclusiones. Naturalmente, los adeptos al credo neoliberal exigirán igualdad entre el sector público y el sector privado, una exigencia que evidentemente no hicieron cuando se creó el sector privado. El tratamiento preferencial que la reforma debe dar a la universidad pública no se apoya solamente en el hecho de que la universidad pública realiza funciones de interés público, que por definición no pueden ser realizadas en el mercado de diplomas universitarios. Se apoya todavía en la necesidad de corregir algunos defectos de la com-

41 Le debo a Juan Carlos Monedero las informaciones sobre el caso español.

42 En España, tal como en Portugal, hay dos tipos de universidades privadas: las universidades católicas que han estado muy ligadas en España al Opus Dei, y las universidades-negocio que surgieron sobre todo en la década de 1990. Un tema no abordado en este texto es el surgimiento de un nuevo tipo de universidades vinculadas a iglesias protestantes de varias denominaciones, un fenómeno especialmente evidente en América Latina, mas también presente en África.

43 En Brasil el primer impulso al sector universitario privado se dio en la dictadura, en la década de 1970. Pero la verdadera expansión y consolidación del mercado educativo ocurrió en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

petencia desleal y de la apropiación indebida de recursos de la que ha sido víctima la universidad pública en las dos últimas décadas.

Frente a esto, la reforma de la universidad como bien público debe guiarse por este principio: compete al Estado fomentar la universidad pública y no le compete fomentar la universidad privada; la relación del Estado con esta última debe ser cualitativamente diferente: una relación de regulación y de fiscalización. En un período de austeridad financiera, no se justifica que los fondos públicos sean canalizados para el sector privado. A su vez la regulación de la universidad privada debe ser tanto indirecta como directa. La regulación indirecta ocurre con la expansión y cualificación de la universidad pública, con el fin de elevar el nivel del negocio universitario rentable. La situación diverge de país a país, pero en general, con excepción de Estados Unidos, el sector universitario privado ocupa la base de la pirámide de calidad y no el tope.

La regulación directa del mercado universitario se hace con el aumento de las condiciones de autorización y acreditación en combinación con la evaluación de resultados. La acreditación debe estar sujeta a la renovación y la evaluación debe seguir los criterios de evaluación de las universidades públicas. Debe evitarse a toda costa el *dumping* social de la formación universitaria, una situación inminente en sectores saturados del mercado (por ejemplo las carreras de derecho y de administración) y casi siempre concentrados en las regiones de mayor densidad poblacional.

La regulación estatal del mercado universitario es un tema polémico y políticamente sensible por dos razones principales. En primer lugar, el sector privado creció descontroladamente y tiene hoy un poder político excesivo en relación con lo que podría originarse en la calidad de los servicios que presta. Este poder político es potenciado por la acción de las agencias financieras internacionales que promueven la transnacionalización de los servicios de educación superior, ya que ella se apoya en un mercado que se quiere hacer de forma desregulada. En segundo lugar, el sector privado, cuando ocupa la base de la pirámide de calidad, tiende a prestar servicios a los hijos de las clases trabajadoras y a los grupos sociales discriminados. Estos se transforman fácilmente en un arma de apoyo contra la exigencia regulatoria.

La manera de avanzar es a través de un contrato social, siempre y cuando los actores involucrados acepten los principios políticos que orientan la contratación. Se trata de un contrato diferente del que se ha establecido con las universidades públicas. En el caso de las universidades privadas con fines lucrativos, el contrato será exigido en razón de la naturaleza de los servicios prestados y el carácter mercantil de su prestación. En el caso de las universidades privadas comprobadamente sin fines lucrativos, el contrato

social educativo tiene que ser diferente, tanto de lo que prevalece en el sector público como de lo que prevalece en el sector privado no lucrativo.

## El Estado y la transnacionalización del mercado de la educación superior

El último principio de la reforma de la universidad como bien público, resulta del análisis que hice sobre la polarización entre globalizaciones contrapuestas que están caracterizando hoy las relaciones transnacionales. Consiste en fomentar e intensificar las formas de cooperación transnacional que ya existen y multiplicarlas en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siguiendo principios de beneficio mutuo y por fuera del marco de regímenes comerciales. Es este el sentido de la globalización alternativa en el área de la universidad. Por razones diversas, merecen reflexión los ejemplos mencionados antes sobre la Unión Europea y Sudáfrica. En los países periféricos y semiperiféricos se debe buscar sinergias regionales, porque en esta escala la densificación de las redes hace más fácil y más eficaz la lucha contra la globalización neoliberal de la universidad. En el caso de los países de lengua oficial portuguesa, la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP) es un espacio multilateral con un enorme potencial para la transnacionalización cooperativa y solidaria de la universidad. A los países semiperiféricos de este espacio, Brasil y Portugal, les corresponde la iniciativa de dar los primeros en esta dirección: cursos de grado y posgrado en red, circulación fácil y estimulada de profesores, estudiantes, libros e informaciones, bibliotecas *on line*, centros transnacionales de investigación sobre temas de interés específico para la región, sistemas de becas de estudios y líneas de financiamiento de investigación destinadas a estudiantes y profesores interesados en estudiar o investigar en cualquier país de la región, etc. Este espacio regional debe articularse con el Mercosur y en general con América Latina, correspondiendo a Brasil y Portugal articularse con España y con los países latinoamericanos y africanos para la realización de este proyecto. Esta es una alternativa exigente pero realista, fuera de la cual no será posible para ningún país de esta región resistir individualmente a la avalancha de la mercantilización global de la universidad.

## 4. CONCLUSIÓN

La universidad en el siglo XXI será seguramente menos hegemónica, pero no menos necesaria de lo que fue en siglos anteriores. Su especificidad en tanto bien público resi-

de en ser la institución que liga el presente con el mediano y el largo plazo, por los conocimientos y por la formación que produce y por el espacio público privilegiado para la discusión abierta y crítica que constituye. Por estas dos razones es un bien público sin aliados fuertes. A muchos no les interesa el largo plazo y otros tienen poder suficiente para poner bajo sospecha a quien se atreve a sospechar de ellos criticando sus intereses.

La universidad pública es entonces un bien público permanentemente amenazado, pero no hay que pensar que la amenaza proviene solamente del exterior, porque proviene también del interior. Es posible que en este texto haya resaltado más las amenazas externas que las internas. Al contrario, en mi primer trabajo sobre la universidad mencionado en la introducción, di una mayor atención a la amenaza interna. La razón de esta inflexión en el énfasis se debe al hecho de que los factores de amenaza interna antes identificados están potenciados hoy a través de una perversa interacción, que escapa a muchos, con los factores de amenaza externa. Estoy más consciente que nunca de que una universidad en ostracismo social por su elitismo y corporativismo, y paralizada por la incapacidad de autointerrogarse de la misma forma en que ella interroga a la sociedad, es presa fácil de los seguidores de la globalización neoliberal. Es por eso que la emergencia de un mercado universitario, primero nacional y ahora transnacionalizado, torna más evidentes las vulnerabilidades de la universidad pública y constituye una seria amenaza al bien público que produce o debería producir.

La conjunción de factores de amenaza interna y de factores de amenaza externa está bien patente en la evaluación de la capacidad de la universidad para pensar el largo plazo, tal vez su característica más distintiva. Quien trabaja hoy en la universidad sabe que las tareas universitarias están dominadas por el corto plazo, por las urgencias del presupuesto, la competencia entre facultades, el empleo de los licenciados, etc. En la gestión de estas urgencias, florecen tipos de profesores y de conductas que poca utilidad y relevancia tendrían si, en vez de urgencias, fuese necesario identificar y potenciar las situaciones emergentes donde se anuncia el largo plazo. Este estado de cosas, que se debe ciertamente a una pluralidad de factores, no puede con todo dejar de ser pensado en conjunción con las señales que poderosos actores sociales van dando desde el exterior de la universidad.

¿Cuál es el retorno social de pensar el largo plazo, de disponer de espacios públicos de pensamiento crítico e incluso para la producción de conocimiento más allá del exigido por el mercado? En la lógica del Banco Mundial la respuesta es obvia: el retorno es nulo; si existiese, sería peligroso; y si no fuese peligroso, no sería sustentable, pues estaría sujeto a la competencia de los países centrales que tienen en este dominio ventajas comparativas inequívocas. Si esta lógica global y externa no encontrase terreno propicio para ser apropiada local e internamente, no sería por cierto peligrosa.

La propuesta que presenté en este texto está en las antípodas de esta lógica global y externa, y procura crear las condiciones para que aquella no encuentre un terreno acogedor que facilite su apropiación interna y local en cada universidad, y en cada una a su modo.

La universidad es un bien público íntimamente ligado al proyecto de nación. El sentido público y cultural de este proyecto y su viabilidad dependen de la capacidad nacional para negociar, de manera calificada, la inserción de la universidad en los contextos de transnacionalización. En el caso de la universidad, y de la educación en general, esa cualificación es la condición necesaria para no transformar la negociación en un acto de rendición que conlleve al fin de la universidad tal como la conocemos. No habrá rendición si existen condiciones para una globalización solidaria y cooperativa de la universidad.

Porque los aliados son pocos y porque los intereses hostiles al florecimiento de la universidad pública tienen hoy mucho poder en el interior del Estado, tanto bajo la forma de actores mercantiles nacionales y transnacionales, como bajo la forma de agencias internacionales al servicio de unos y de otros, la reforma de la universidad como bien público tiene un significado que trasciende en mucho a la universidad. Como procuré demostrar, la universidad en tanto bien público es hoy un campo de enorme disputa. Más o menos lo mismo sucede con el Estado. La dirección que tome la reforma de la universidad será la dirección que tome la reforma del Estado. De hecho, la disputa es una sola, algo que los universitarios y los responsables políticos deben tener siempre presente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archibugi, Daniele, y Kim Bizzarri (2004). «Committing to vaccine R&D: A global science policy priority». En *SPRU Electronic Working Paper Series*, No. 112. Disponible en formato electrónico en: [www.sussex.ac.uk/spru/publications/imprint/sewps/sewp112/sewp112.pdf](http://www.sussex.ac.uk/spru/publications/imprint/sewps/sewp112/sewp112.pdf).
- Asmal, Kader (2003). «Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on Higher Education». Presentación del Ministro de Educación de Sudáfrica, Kader Asmal, al Portfolio Committee on Trade and Industry (4 de marzo de 2003). En *Kagisano Issue*, No. 3: 47-53.
- Gibbons, Michael, y otros (1994). *The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres: Sage.
- Hirtt, Nico (2003). «Au Nord comme au Sud, l'offensive des marchés sur l'université». En *Alternatives Sud*, Vol. X, No. 3: 9-31.
- Kajibanga, Victor (2000). «Ensino superior e dimensão cultural de desenvolvimento. Reflexos sobre o papel do ensino superior em Angola». En *Africana Studia*, No. 3: 137-151.
- Knight, Jane (2003). «Trade in Higher Education Services: the implications of GATS». En *Kagisano Issue*, No. 3: 5-37.
- Mehta, Lyla (2001). «The World Bank and its emerging knowledge empire». En *Human Organization*, Vol. 60, No. 2: 189-196.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004). *A universidade no século XXI. Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (2000). *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Santos, Boaventura de Sousa, org. (2002a). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Coleção Reinventar a Emancipação Social, Volumen 1. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (2002b). *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Coleção Reinventar a Emancipação Social, Volumen 2. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (2002c). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Coleção Reinventar a Emancipação Social, Volumen 3. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Wachelder, Joseph (2003). «Democratizing Science: Various routes and visions of Dutch Science Shops». *En Science, Technology & Human Values*, Vol. 28, No. 2: 244-273.

# VI

## LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR BASADA EN EL BIOCONOCIMIENTO

Dania Quirola Suárez

Asesora de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

### RESUMEN

Este artículo aborda la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el bioconocimiento, impulsada por la Revolución Ciudadana. Parte de una identificación conceptual y teórica sobre lo que significa el bioconocimiento y las transiciones. Analiza esta transición considerando los factores críticos y el rol de la educación superior para su realización. Se sustenta en el mandato constitucional que legitima el derecho a la educación, el Plan Nacional para el Buen Vivir, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, e iniciativas locales y regionales de vanguardia para la consolidación de un nuevo tipo de sociedad justa, democrática e integrada a la naturaleza. Plantea el reto de que el bioconocimiento se convierta en un eje de la transformación para el Buen Vivir y que la educación superior, articulada con la educación básica y media, asuma un rol protagónico en el aprendizaje, la generación de nuevos conocimientos, la investigación-acción y la ecología de saberes, que consideren los procesos de acumulación de la biocapacidad, la preservación de los ciclos naturales y su regeneración, cumpliendo el mandato constitucional de garantizar los derechos de la naturaleza.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el bioconocimiento y el ecoturismo comunitario, impulsada por la Revolución Ciudadana y que está siendo plasmada por actores clave como la comunidad universitaria. Aporta al debate planteando las siguientes preguntas: ¿qué significa el bioconocimiento? ¿Cómo el Ecuador transita hacia una sociedad del Buen vivir basada en el bioconocimiento? ¿Cuáles son los factores críticos y su interacción para realizar esta transición? ¿Cuál es el rol de la educación superior en esta transición? El artículo está dividido en cuatro secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección corresponde al marco conceptual que explica las nociones de bioconocimiento y de transición. La siguiente sección realiza un diagnóstico de los factores críticos y las interacciones necesarias para realizar la transición, considerando para el análisis la propuesta de experiencias afinadas en el territorio. Finalmente, la cuarta sección contempla las conclusiones para lograr el cambio de la educación superior para la construcción de la sociedad del bioconocimiento.

## 2. BIOCONOCIMIENTO Y TRANSICIONES

El marco conceptual aborda las definiciones de bioconocimiento y de transición desde las corrientes del pensamiento que colocan a la naturaleza como el sistema complejo donde se establecen las relaciones sociales de los seres humanos con su entorno natural y fabricado (Morin, 2008: 31,107).

El concepto de bioconocimiento es el conocimiento para la vida y se expresa, en una primera sistematización de las propuestas de investigadores y académicos ecuatorianos, de la siguiente manera:

El bioconocimiento está constituido por las teorías, saberes y aplicaciones científicas y tradicionales que la sociedad ha desarrollado a lo largo de la historia sobre la biodiversidad y sus sistemas complejos y autogestionados, el orden natural y modificado, donde se realiza y sustenta la vida y que contribuyen al Buen Vivir y a la sostenibilidad del planeta (SENPLADES, Naturaleza y Cultura y Universidad Técnica Particular de Loja, 2010).

Esta definición del bioconocimiento está estrechamente vinculada al entendimiento de los sistemas complejos de la naturaleza y nuestro rol como seres humanos siendo parte de ella, y que para Morin, desde la bioantropología, se explica de la siguiente manera:

La naturaleza deja de ser algo desordenado, pasivo y amorfo para convertirse en una totalidad compleja. El hombre [ser humano] ya no es una entidad cerrada respecto a esta totalidad compleja, sino un sistema abierto que goza de una relación de autonomía/dependencia organizativa en el seno de un ecosistema [los ecosistemas] (Morin, 2008: 31).

Los ecosistemas constituyen sistemas complejos donde las comunidades de organismos, incluyendo a los seres humanos, interactúan con el medio físico como unidad ecológica en un espacio y un tiempo determinados (Calixto, Herrera y Hernández, 2004). El entendimiento del bioconocimiento dependerá de la relación que tiene el ser humano con el entorno. En términos amplios, esta relación puede tomar la forma antropocéntrica o la ecocéntrica. La relación antropocéntrica coloca al ser humano en el centro y la relación con la naturaleza es utilitaria desde la noción de recursos naturales, que se explotan para el beneficio del ser humano a partir de los bienes y servicios que generan (Constanza y Jorgensen, 2006: 105). La relación ecocéntrica considera al ser humano como parte de la naturaleza y sus funciones, y la naturaleza es sujeto de derechos. Esta última aproximación es la que coloca en la vanguardia al Ecuador, que ha recogido la relación ecocéntrica en derechos constitucionales que se ubican al mismo nivel que los derechos humanos, tanto individuales como colectivos.

El bioconocimiento en el Ecuador se mueve entre la relación antropocéntrica y la relación ecocéntrica, al considerarlo como bien común. Se reconocen sus múltiples valores, desde su valor de existencia y también su valor de uso. Asimismo, se busca ampliar el entendimiento sobre los flujos de materiales, energía e información que ofrece el patrimonio natural, y que sumados al talento humano creativo y a la innovación permiten generar oportunidades para diversos modos de vida sostenibles y en armonía con la naturaleza, y superar las tendencias meramente utilitaristas de crecimiento, inviables en el mediano y largo plazos.

Este enfoque reconoce la existencia de los denominados límites del crecimiento del Club de Roma (Meadows y otros, 1972), y la necesidad de fortalecer y acelerar la transición hacia modos de vida que reconozcan que vivimos en un planeta finito y que las acciones humanas no solo generan beneficios sino que también tienen impactos negativos y generan pasivos ambientales y sociales. Esto se reafirma en las palabras de Wackernagel, quien sostiene lo siguiente:

Mientras las economías, la población y la demanda de recursos naturales crecen, el planeta permanece del mismo tamaño. Para satisfacer nuestra demanda, la comunidad humana utiliza los recursos vivos de la Tierra 35% más rápido de lo que esta puede regenerarse. Esta demanda está en continuo crecimiento y de acuerdo a los escenarios moderados de la Organización de las Naciones Unidas, se proyecta que para el año 2030 nuestro consumo va a requerir la capacidad de dos planetas Tierra para satisfacerlo. Mientras esta tendencia continúe sin cambiar, el espacio de maniobra disminuirá rápidamente (Wackernagel, 2009).

De ahí que la transición sostenible hacia el bioconocimiento implica una transformación cultural, social, ambiental, política, productiva, material y espiritual respecto al patrimonio natural, al conocimiento, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología, así como respecto a las relaciones sociales, los marcos institucionales, y al momento histórico de la transición para reafirmar la vida en el planeta. La aproximación hacia una transición sostenible permite enfrentar los retos fundamentales de la pérdida de biodiversidad, la extinción masiva de especies, la degradación de suelos, la desertificación, la contaminación ambiental, el cambio climático, y, sus impactos humanos extremos como la situación de los refugiados ambientales (Lovelock, 2006), y las relaciones sociales desiguales e inequitativas basadas en la reproducción capitalista.

La transición implica comprender de manera integral el funcionamiento de la naturaleza y los procesos históricos de crisis sistémica y respuestas humanas, e implican según Santos una activa participación de la universidad «en la construcción de la cohesión social, en la profundización de la democracia, en la lucha contra la exclusión social y la degradación ambiental, y en la defensa de la diversidad cultural» (Santos, 2007: 65). De manera que el bioconocimiento responde a una aproximación interdisciplinaria, intersectorial y transectorial, que contribuye desde las construcciones sociales del conocimiento hacia el Buen Vivir.

Esto implica integrar los diversos abordajes teóricos, su apropiación en la vida de las poblaciones y la creación de nuevos conocimientos que faciliten y orienten la construcción de un proyecto de vida en común, intercultural y pluriétnico.

### 3. ECUADOR HACIA LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR BASADA EN EL BIOCONOCIMIENTO

El Ecuador emprende un cambio histórico basado en un pacto de vida en común para el Buen Vivir en armonía con la naturaleza. Para llevar a cabo esta transición se requiere de una visión clara y aglutinadora, cuya elaboración participativa está plasmada en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Es fundamental partir del compromiso ciudadano que se refleja en la Constitución con el propósito de establecer «una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el *sumak kawsay*», y que se viabiliza en la garantía de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza, así como un nuevo régimen del desarrollo que viabiliza al régimen del Buen Vivir, con la articulación de los elementos de inclusión y equidad con los de biodiversidad y recursos naturales (Ecuador, 2008).

El Buen Vivir refleja el cambio de régimen de desarrollo del país y, siendo la educación un eje estratégico, implica una revolución educativa, que promueve derechos y responsabilidades desde una ciudadanía activa para incidir en la inclusión y la equidad social, así como en la biodiversidad y patrimonio natural que promuevan la generación de bioconocimiento como una herramienta para el entendimiento y el aprovechamiento de las oportunidades de conocimiento e investigación-acción en los sistemas complejos donde se desarrolla la vida.

Entre los avances constitucionales en materia educativa cabe destacar el reconocimiento de que la educación es un bien público y que la finalidad del sistema de educación superior es «la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción desarrollo y difusión de saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo». En este sentido, la Constitución establece que «el sistema de educación superior estará articulado al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo»; y «la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel» (Ecuador, 2008: arts. 350, 351 y 356).

Esta vinculación de la educación superior con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 implica caminar juntos hacia la nueva visión de país que se plasma en la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo.

Con esta orientación, la universidad debe potenciar su rol de agente generador de conocimientos, promotor de la investigación-acción y gestor activo en los procesos de transformación para el Buen Vivir. En este sentido, es importante enfrentar los factores críticos que limitan su accionar, tales como la baja inversión en la universidad ecuatoriana, la desregulación a favor de la proliferación de la oferta de servicios educativos privados, la estructura institucional con baja capacidad de respuesta ante las oportunidades y desafíos de la sociedad en el presente y las tendencias hacia el futuro, y la evaluación educativa con bajo rendimiento académico y relevancia social.

Se trata de cambiar estructuras desde la raíz y esto es un proceso de largo aliento para transformar los modos de vida y la interacción con el entorno que los sustentan. Un factor crítico de éxito es la ejecución de una agenda universitaria que mantenga coherencia con el mandato constitucional, el Plan Nacional para el Buen Vivir y el marco legal para la transformación educativa. En estas condiciones, el reconocimiento de la biodiversidad como factor decisivo en la construcción del Buen Vivir desde la planificación al más alto nivel constituye un hito histórico.

Con esta orientación, es de especial relevancia mencionar que el Informe de la Biodiversidad del Ecuador (Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN, 2000) describe ampliamente la enorme diversidad geográfica, biológica y étnica que acoge el Ecuador, en un espacio relativamente reducido. Esto lo convierte en el país más megadiverso del mundo, lo que significa que en materia de diversidad biológica es uno de los más ricos en el planeta. Es el más rico si se considera su número de especies por unidad de superficie (0,017 especies/km<sup>2</sup>), y el segundo más rico si se cuentan el número de vertebrados endémicos que solo se encuentran en el Ecuador (Mittermeier y otros, 1997). Esta biodiversidad está concentrada en los denominados puntos calientes de biodiversidad, que son prioritarios para la conservación por los altos niveles de endemismo de flora y fauna y que constituyen ecosistemas compartidos con otros países andinos, con un gran potencial de establecer sinergias en materia de bioconocimiento, con el establecimiento de iniciativas regionales como el Instituto Andino de Biodiversidad, la Estrategia Amazónica de Biodiversidad, los corredores biológicos y el manejo de paisaje terrestre y marino transfronterizo.

El pensamiento complejo e integrador debe mirar la realidad actual del Ecuador y la necesidad de una planificación y gestión coherente del territorio, donde la extracción de recursos naturales no renovables, fundamentalmente el petróleo, se mantiene como fuente generadora de rentas significativas que históricamente no han logrado despuntar los procesos industriales y han dejado un legado de pasivos sociales y ambientales derivados de una gestión poco responsable respecto al patrimonio natural, configurando una «maldición de la abundancia» (Acosta, 2010), que puede ser superada garan-

tizando una sostenibilidad ecosistémica y un adecuado ordenamiento territorial con prácticas ecoeficientes y acuerdos sociales que superen la lógica extractivista.

Es necesario aprender a hacer un aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y proponer alternativas que puedan consolidar una zonificación ambiental equilibrada para la inversión productiva sostenible, que permita dar pasos sólidos y saltos cualitativos hacia un nuevo modo de acumulación y (re)distribución, e impulsen el desarrollo de capacidades, inserción tecnológica, planificación demográfica, infraestructura y conectividad con equidad territorial, y que reafirmen las oportunidades para las poblaciones en los distintos espacios. Esta inversión productiva con el posicionamiento de la biodiversidad como un patrimonio que genera riqueza requiere que se consideren los procesos de acumulación de la biocapacidad, la preservación de los ciclos naturales y su regeneración o reposición cumpliendo el mandato constitucional de garantizar los derechos de la naturaleza, y para esto el talento humano y la tecnología se deben alinear a esta nueva concepción. La inversión extranjera debe ser complementaria a la inversión nacional con políticas de incentivos de ahorro nacional (Correa, 2009: 177).

En la actualidad, la universidad tiene en sus manos un reto sustancial para superar los desafíos y convertirse en un agente generador de cambio social, cultural y ahora también ambiental, en una lógica de pensamiento complejo e integrador, que parte del reconocimiento de las bondades del territorio y del aprendizaje sobre la base de su patrimonio natural y cultural. Para ello, el Estado propone proyectos ambiciosos integrales para el fortalecimiento de los institutos públicos de investigación, la creación de nuevos institutos de investigación como el Instituto Biogenómico, la creación de un modelo de Ciudad Tecnológica y de Investigación, y la constitución del Programa Prometeo para la investigación y el desarrollo de capacidades que permitan generar una masa crítica en las instituciones universitarias y las empresas públicas (Correa, 2010a).

El fortalecimiento de la investigación se realiza con la inversión en el talento humano para el desarrollo de conocimientos y competencias sobre la base de áreas priorizadas: energía, ciencias de la vida, ambiente, recursos naturales, tecnologías de la información y comunicación, y fomento agropecuario y agricultura sostenible. Áreas que se articulan con investigación, desarrollo e innovación para el sector productivo (SENACYT, 2010). La tendencia de inversión en ciencia y tecnología se ha modificado sustancialmente. Una base de aproximadamente 6 millones de USD al año ha aumentado hasta 60 millones de USD al año (SENACYT, 2010), lo que representa aproximadamente el 0,44% del Producto Interno Bruto (PIB); la meta es lograr una inversión de 1% del PIB, aproximadamente unos 600 millones de dólares (Correa, 2010a).

El énfasis actual de la formación académica y la investigación se coloca sobre las ciencias duras y aplicaciones que permitan que la innovación, ciencia, tecnología y saberes ancestrales estén vinculadas a las prioridades de transformación productiva y a los sectores estratégicos, proceso que además debe estar acompañado de una transformación cultural favorable al aprovechamiento del bioconocimiento. De esta manera se fortalecen los procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental, productivo y de organizaciones sociales, en los programas de extensión universitaria y en los proyectos de investigación científica para la sociedad del Buen Vivir; con sinergias entre institutos de investigación, universidades públicas y privadas, que imparten programas de formación de tercer y cuarto nivel, y desarrollan proyectos de investigación; así como las empresas y mercados laborales que se constituyen en los principales demandantes del talento humano.

La iniciativa del Instituto Biogenómico apunta a convertirse en un referente de excelencia sobre la base del patrimonio natural que nace como parte de la nueva institucionalidad estatal y se conecta con los centros de investigación nacional e internacional en materia de ciencias de la vida, salud en prevención y sanación, agricultura, ambiente, entre otras. La investigación se realizará dentro de un marco coherente para los recursos genéticos que potencialice las oportunidades de desarrollo tecnológico e innovación, superando condiciones de negociación injustas y la apropiación extranjera del conocimiento sobre el patrimonio natural y cultural (Baldeón, 2010).

En este sentido, se deben considerar las oportunidades como las que plantea Vogel (2009) respecto a la participación en el Código de Barras de Vida (*Barcode of Life*) para el uso de redes globales con taxonomía acelerada del patrimonio natural, protección de recursos y beneficios potenciales, así como la profundización del acceso a la información científica con esquemas de acceso público a la información, como el esquema de la Librería Pública de Ciencia (*Public Library of Science*).

A su vez, la Ciudad Tecnológica y de Investigación busca convertirse en un complejo de excelencia que logre ubicarse entre las cincuenta mejores universidades del mundo. Desde el punto de vista estructural se plantea un modelo que incluye desarrollo urbanístico para acoger a los residentes y sus servicios conexos, parques científicos, centros tecnológicos y parque industrial. De manera que la universidad vincula la formación, la investigación y la productividad atrayendo inversiones de punta con alianzas con sectores productivos, potencializando la biotecnología, la nanotecnología, las ciencias del ambiente y la energía, entre otras áreas, en las zonas económicas de desarrollo especial para ciencia y tecnología. El Estado genera la infraestructura, establece exoneración de impuestos, y ofrece facilidades logísticas donde los estudiantes pueden practicar y los investigadores innovar (Correa, 2010a).

Este modelo de Ciudad Tecnológica y de Investigación impulsará la excelencia académica en la formación del talento humano, la innovación en los proyectos de investigación, la productividad para sector productivo y las empresas públicas para agregar valor, la sostenibilidad ecosistémica y la generación de empleo ofreciendo servicios especializados, desarrollo industrial y ecoeficiencia, conectados con las redes mundiales de investigación de alto nivel con los centros nacionales, regionales e internacionales, destacados a nivel global, que permita atender las necesidades humanas y también las de resiliencia de los sistemas naturales (Correa, 2010a).

Además, el Programa Prometeo ofrece una luz, como su nombre lo indica, para el desarrollo de capacidades, la investigación y la innovación en el Ecuador, porque establece un mecanismo efectivo para que los investigadores ecuatorianos que trabajan en el extranjero, así como los investigadores en funciones o jubilados, cuenten con condiciones apropiadas para contribuir con sus conocimientos y experiencias para aumentar la excelencia en estas tres líneas, con el acceso a becas institucionales para la investigación y que permitan generar una masa crítica en las instituciones universitarias y las empresas públicas (Correa, 2010b).

Respecto a las experiencias afincadas en el territorio, cabe destacar las iniciativas amazónicas en turismo sostenible, como el caso de Yachana Lodge, que articula la formación escolar de jóvenes provenientes de diversas culturas para el aprendizaje del ecoturismo, la agricultura sostenible, la innovación tecnológica, la producción de chocolates y la conservación de la biodiversidad, con un esquema vivencial que permite a los estudiantes un aprendizaje orientado a la acción en el campus de formación, y la aplicación en sus propias comunidades, con un esquema de residencia temporal y aplicación permanente en su realidad, creando un efecto multiplicador sobre la base de la solidaridad y la asociatividad con un involucramiento activo de las poblaciones en el manejo sostenible de sus territorios (ver [www.yachana.com](http://www.yachana.com)). De manera que una vez culminado el ciclo educativo las capacidades de los estudiantes de formación secundaria pueden ser aplicadas directamente y sus talentos se pueden desarrollar aún más en esquemas flexibles de aprendizaje-acción en nuevos contextos educativos en la educación superior, como el que se está diseñando para creación de la Universidad Amazónica, que tiene como objetivo hacer una universidad especializada en el más grande laboratorio del mundo como es la Amazonía, y que puede aprovechar de los sistemas de integración en redes nacionales y transfronterizas.

Otras iniciativas que inspiran a la acción son las promovidas por el Napo Wildlife Centre y Kapawi, que son manejadas por las comunidades indígenas y se sustentan en la difusión de la biodiversidad tanto cultural como natural de las zonas de operación turística. Asimismo la Asociación Kallari promueve la conservación de su patrimonio natural a través de la aplicación de modelos agroforestales y cadenas de valor con la

producción de cacao y productos de chocolate con certificación orgánica y de comercio justo, que se comercializan dentro y fuera del país. Se trata de innovaciones sociales y tecnológicas basadas en el patrimonio natural y que abarcan la promoción de espacios territoriales más amplios como las reservas de la biosfera de Yasuní y Sumaco, con emprendimientos de redes de turismo y sobre la base de mecanismos financieros como las cajas de ahorro y las escuelas de formación empresarial apoyadas por organizaciones de servicio social como el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

En el abordaje aquí propuesto, la conservación y el conocimiento de la biodiversidad son condiciones para la satisfacción de las necesidades. Se reconoce que «el no pago de la deuda social hoy es no pago de la deuda ambiental mañana, y el no pago de la deuda ambiental hoy es a su vez no pago de la deuda social mañana» (Ramírez, 2008). En este marco, la eficiencia considera las posibilidades para la construcción de una economía más productiva y una sociedad más justa que satisfaga las necesidades básicas de la población con un enfoque intergeneracional y de (re)distribución en función de garantizar la vida en el largo plazo (SENPLADES, 2009: 102).

El bioconocimiento se viabiliza fundamentalmente en fomento de las inversiones públicas y privadas que consideran como prioritario el criterio de sostenibilidad ecosistémica que promueve y privilegia el uso sostenible del patrimonio natural, las prácticas favorables a la producción responsable con el ambiente, y la limitación de las externalidades de la producción a la capacidad de resiliencia del ecosistema. De manera, que los criterios de inversión pública fomenten una industria naciente sostenible con estrategias tecnológicas ecoeficientes, y con la innovación en la industria basada en el bioconocimiento. Se acentúan las inversiones en adaptación y mitigación al cambio climático y en sistemas de verificación y monitoreo de la oferta de servicios ecosistémicos.

Estas inversiones deben tomar en cuenta que más de la mitad de la superficie nacional tiene cobertura natural y que las inversiones públicas ahora deben tener un enfoque integral para que se fortalezcan relaciones positivas entre los centros poblados, los polos de articulación productiva y los emprendimientos que demandan cambios sustantivos en el uso del suelo para que se maneje un enfoque integral en la estrategia de desarrollo endógeno. Este tema es vital porque, si bien el patrimonio natural es enorme, las condiciones de deforestación, comercio ilegal de flora y fauna, la fragmentación de ecosistemas, la degradación de suelos, la promoción de los monocultivos y la incidencia de la contaminación, en particular en residuos urbanos, transporte, industria, minería y generación eléctrica, son fenómenos latentes que requieren de mayor control y de oportunidades para que la sociedad escoja acciones que reafirman la vida (Quirola y Guerrero, 2005: 8).

La vegetación natural constituye el 52% del territorio ecuatoriano y cerca del 20% forma parte del sistema nacional de áreas protegidas y bosques protectores, y con el potencial de ampliarse, considerando que desde la Constitución este sistema se amplía para considerar las áreas naturales públicas, privadas, comunitarias y de los gobiernos autónomos descentralizados (Ministerio del Ambiente, 2010). En particular, es fundamental tomar en cuenta las bondades en términos de biodiversidad de importancia internacional, presentes en el laboratorio viviente de la evolución que es el Archipiélago de Galápagos, tanto en su área de protección terrestre como marina, y la reserva mundial de biodiversidad, oxígeno y agua que representan los bosques y sistemas lacustres de la Cordillera Real Oriental y su desembocadura en la Amazonía; así como los puntos calientes de biodiversidad y las reservas de la biosfera que se encuentran en el Ecuador.

Por todo esto, es fundamental mantener la viabilidad del patrimonio natural y considerar la articulación entre los elementos de conservación de los ecosistemas: investigación, ciencia, tecnología y saberes ancestrales, y la promoción de usos sostenibles de bienes y servicios a partir del bioconocimiento para el Buen Vivir, que se reconocen desde la Estrategia Nacional de Biodiversidad (Ministerio del Ambiente, 2001). Esta viabilidad está relacionada con una aproximación integral al aprendizaje sobre los ecosistemas existentes, considerando su diverso estado y fragilidad, la gestión sostenible del territorio y la toma de decisiones sobre actividades productivas concurrentes, la escala de las intervenciones y las maneras de aprovechamiento.

El rol de la educación superior en la transición hacia el bioconocimiento es articular el sistema educativo y contribuir a la aplicación de estos lineamientos de política pública, lo cual implica un manejo adaptativo y el ejercicio permanente de integración de diversos factores desde la educación superior, como señala Santos:

La promoción de alternativas de investigación, de formación, de extensión y de organización que apunten hacia la democratización del bien público universitario, es decir, para la contribución específica de la universidad en la definición y solución colectiva de los problemas sociales, nacionales y globales (Santos, 2007: 65).

Un elemento primordial es el conocimiento del valor de la biodiversidad y el mantenimiento de sus funciones y los ciclos vitales del agua, del carbono y de los nutrientes, que permitan generar acciones integradas de conservación y uso sostenibles, así como acciones para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los ecosistemas, y generar mayor adaptabilidad a los cambios climáticos que sean coherentes y compatibles en el territorio. En este sentido existen avances importantes en el Programa de Pequeñas Donaciones de Naciones Unidas, sobre los cuales las acciones de investigación-acción, en colaboración con los mecanismos estatales de inclusión económica y social, tienen

un enorme potencial para generar sinergias en oportunidades sociales y solidarias con «soluciones locales para problemas globales» (ver [www.undp.org.ec/ppd](http://www.undp.org.ec/ppd)). Es necesario fomentar aplicaciones de ecología industrial con el uso de tecnologías apropiadas y el diseño de infraestructura que, al igual que la naturaleza, no genera desechos sino que siempre se integran en los procesos, generando valor. Es necesario potenciar el trabajo en recuperación ambiental para detener los procesos de deforestación, degradación y desertificación que derivan en una pérdida de ecosistemas, muchos de ellos frágiles, como los páramos y los manglares.

Entre los factores críticos para la inserción de la universidad en la creación y uso del conocimiento para fortalecer y potenciar las capacidades humanas que permitan realizar esta diversificación productiva están el fomento del Plan Estratégico de Turismo Sostenible 2020, con énfasis en el desarrollo de capacidades para la creación y consolidación de los productos turísticos vinculados con el patrimonio natural y cultural. En particular, el bioconocimiento se da por la dinamización de las actividades de investigación en territorio y los procesos de inclusión económica y social que generen oportunidades de trabajo basadas en el patrimonio natural.

Desde la investigación-acción es necesario promover la coordinación interinstitucional para que sus procesos y resultados sean de calidad con un fomento intencional del trabajo articulado en redes de investigación que impulsen las capacidades de los investigadores y creen sinergias para contar con las redes de talentos humanos, las herramientas tecnológicas, los mecanismos de difusión y el acceso a recursos financieros, líneas de acción acordes a las realidades locales y territoriales, con interacción con los avances nacionales e internacionales de organizaciones públicas, privadas, comunitarias, en los núcleos de desarrollo científico y tecnológico que incidan en las industrias y se nutran del diálogo de saberes.

Es fundamental promover la ética del Buen Vivir desde la universidad como nuevo referente que permita aplicar el bioconocimiento y transformar la lógica de crecimiento del país, dependiente de la agroexportación concentradora de riqueza y basada en la explotación extensiva de productos como cacao, café, banano, y flores, entre otros, sin tomar en cuenta el acervo de biodiversidad del que dispone el país (Larrea, 2006). Esta nueva ética se representa de manera potente en la iniciativa Yasuní-ITT que da paso a mecanismos para evitar la deforestación, compensar por la contaminación evitada, y convertirse en exportadores de servicios ambientales (Correa, 2009: 187), mientras las inversiones aportan a la conservación de la biodiversidad, al desarrollo social, la garantía de derechos humanos, el cambio de matriz energética y a la innovación (Larrea y Warnars, 2009), se profundizan en la dimensión económica de la biodiversidad (Vogel, 2009) y se retoma el análisis multicriterial para una comprensión integral de los diversos valores de la naturaleza.

En términos de Constanza y otros (1997), los beneficios o servicios que los ecosistemas generan, y que contribuyen a sostener la vida sobre el planeta, se pueden agrupar en 17 categorías de servicios con diversas funciones, entre las cuales se consideran: la regulación del gas atmosférico, la regulación del clima, regulación del ciclo del agua, la formación del suelo, la retención y control de los sedimentos, y el ciclo de los nutrientes, la polinización, el control biológico, los refugios de especies, la materia prima, los recursos genéticos y su biodiversidad, el tratamiento de residuos, la recreación derivada de la belleza paisajística y los servicios culturales que resaltan la diversidad. En el Ecuador se cuenta con la particularidad que los servicios que generan los ecosistemas no son de apropiación privada y su gestión está a cargo del Estado.

En cuanto a las aplicaciones del bioconocimiento es fundamental partir de las propiedades de los bienes y servicios que los ecosistemas ofrecen y que normalmente han sido ignorados. La relevancia de este tema es enfatizada por Falconí (2010) ya que «un manglar proporciona servicios ambientales anuales de USD 10.000 por cada hectárea: protege la costa, cría los peces y los crustáceos y absorbe carbono» y, más aún, apoya la economía familiar de poblaciones que dependen directamente del aprovechamiento sostenible de los manglares, y que actualmente trabajan en asociaciones como el Grupo Cultural Martín Pescador. El funcionamiento del manglar y otros usos potenciales son oportunidades por descubrir a través de la investigación.

El aprovechamiento sostenible deberá ampliar la identificación de productos no tradicionales derivados de la flora, fauna y microorganismos con potencial de generación de bienes, la difusión de tecnología y aplicaciones con resultados viables para su promoción; aumentar el control efectivo a las actividades contrapuestas a la investigación y uso sostenible de la biodiversidad, tales como la cacería ilegal o la implantación de prácticas no sostenibles por aumento de la frontera agrícola o la deforestación; establecer incentivos para la producción de bioconocimiento y de cadenas productivas de productos no tradicionales con fluida interacción entre actores de la conservación, la investigación y la producción en sus diversos modos, y que permitan la integración de los conocimientos y saberes tecnológicos y ancestrales. Esta simbiosis debe considerar elementos de necesidades básicas y derechos como el agua, la alimentación nutritiva sobre la base de la soberanía alimentaria con las organizaciones campesinas, los pescadores e indígenas en los territorios y los investigadores en este sector.

Este tipo de iniciativas cuentan ya con avances importantes como la investigación de plantas útiles del Ecuador sobre la base de los herbarios de diversas universidades nacionales e internacionales (ver [www.biologia.puce.edu.ec/natura.php?c=179](http://www.biologia.puce.edu.ec/natura.php?c=179)). Esta enciclopedia se concibe como

una recopilación de 5.172 especies de plantas con sus usos y nombres reportados y un respaldo del conocimiento tradicional de todos los pueblos ecuatorianos, con lo que se constituye en un punto de partida de un esfuerzo para estudiar la flora nativa del Ecuador, un recurso natural de inmensa importancia para el país (De la Torre y otros, 2008).

Se están articulando grupos de trabajo en torno a especies como las palmas con usos actuales y potenciales para la soberanía alimentaria, la medicina, la cosmética, la vestimenta entre otros. Así como la investigación sobre hongos para prevención y manejo de enfermedades y plagas con alto potencial para reducir importaciones de químicos y ampliar la producción biológica nacional.

La política pública establece estrategias para mejorar las capacidades y las potencialidades de la ciudadanía y «promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica» (SENPLADES, 2009: 173), con el correspondiente fortalecimiento institucional, el fomento a proyectos y actividades de ciencia y tecnología en todos los niveles educativos, y la incorporación de los contenidos vinculados en las mallas curriculares. Se apoyan a las organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento científico e innovación tecnológica, así como con la promoción de procesos sostenidos de formación académica para docentes e investigadores.

La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), es la entidad pública que lidera la ejecución de las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, acordes a las necesidades prioritarias y potencialidades del país. De manera que la SENACYT apoya con inversión para la generación de conocimiento y transferencia tecnológica mediante el financiamiento de proyectos de investigación y becas de estudio (SENACYT, 2010).

Actualmente existen avances en la investigación para que la ciencia y la tecnología aplicada del bioconocimiento que impulsa la SENACYT al servicio del desarrollo social con mecanismos incluyentes para el Buen Vivir. Desde la satisfacción de necesidades básicas, una de ellas tiene que ver con el acceso a la vivienda para lo cual se desarrollan ecomateriales innovadores que contribuyen a proteger el ambiente con menores costos para su construcción y mayor acceso social, que incluyen componentes de capacitación a docentes y alumnos para facilitar su difusión, a cargo de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

En el campo de la salud se introducen mecanismos para garantizar la puesta en marcha de enfoques preventivos en medicina, con información de base sobre la incidencia de enfermedades para evitar la transmisión transfusional de hepatitis B en los bancos de sangre del país. Este emprendimiento lo ejecuta la Pontificia Universidad Católica

del Ecuador con la Cruz Roja, el Hospital de las Fuerzas Armadas y Netlab. Asimismo, la Universidad Central del Ecuador emprende estudios sobre la prevalencia, incidencia y factores de riesgo del Alzheimer, considerando la distribución etnogeográfica y prevalencia de la enfermedad en el Ecuador.

Otras líneas de investigación incluyen el uso amigable de tecnologías para personas con capacidades especiales con la Escuela Politécnica del Ejército; la salud ocupacional en bananeras con la Universidad Central del Ecuador, considerando la exposición a productos químicos, la presencia de estos en el agua, el suelo y los efectos en la salud de los trabajadores y pobladores expuestos a los plaguicidas. Finalmente, se realizan investigaciones con el Instituto de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez sobre el diagnóstico de enfermedades infecciosas y enfermedades tropicales transmitidas por virus, así como la biotecnología para la elaboración de vacunas y el establecimiento de una red nacional de información epidemiológica (SENACYT, 2010).

El bioconocimiento también se puede orientar al fomento agropecuario y a la agricultura sostenible, aprendiendo a conocer los bosques como lo realiza la Universidad Nacional de Loja e institutos de investigación como la Estación San Francisco, enfocados en el primer caso a generar información científica sobre los bosques maderables del país, mientras el segundo abarca una amplia gama de investigaciones sobre el uso de plantas nativas para recuperación forestal, así como estudios sobre la hidrología de los bosques. Se cuenta además con investigación sobre especies nativas y sus potencialidades de generación de empleo y el desarrollo agroindustrial, como por ejemplo el guarango con la Fundación desde el Surco (SENACYT, 2010).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca realiza estudios sobre el catastro florícola con el fin de establecer una zonificación basada en la rentabilidad, de manera que se optimiza la producción y se consideran los usos alternativos de la tierra. La producción de hortalizas sanas mediante el uso de métodos y técnicas e instrumentos científicos se apuntala desde el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, así como la utilización de biofertilizantes en la mejora de la producción de maíz y el uso de tecnologías de manejo del cultivo, poscosecha, valor agregado, comercialización y producción de semillas de calidad, así como la difusión de los biofertilizantes entre los campesinos y usuarios. Existe una amplia variedad de aplicaciones para el mejoramiento de variedades, producción y sustitución de importaciones como el caso del trigo. Todos estos ejemplos de investigación que se desarrollan con el apoyo estatal a través de la SENACYT (SENACYT, 2010).

El bioconocimiento tiene un puntal fundamental sobre la base del desarrollo académico e investigativo para potenciar las oportunidades de cada región respecto a la riqueza de la biodiversidad, para lo cual se plantea la creación de un Instituto

del Biogenoma, que deberá considerar inversiones de magnitud para potencializar la investigación sobre los ecosistemas, especies y genes: a nivel macro con la integridad del paisaje; a nivel medio las diversas formas de flora y fauna; y a nivel micro acciones encaminadas a fortalecer la investigación en bancos de semillas, de tejidos, germoplasma, y material genético, que permitan conocer, clasificar, analizar, generar valor social agregado, resguardar y promover los usos sostenibles del patrimonio natural del Ecuador. Esta transición a una sociedad pospetrolera deberá afianzar también la producción, transformación y consumo de energías renovables sostenibles.

El emprender en una sociedad del bioconocimiento deberá contar con un marco normativo nacional e internacional sobre régimen de propiedad intelectual, que incluya también mecanismos sui generis para el tratamiento del conocimiento ancestral, el acceso a recursos genéticos y la distribución de beneficios que es necesario tomar en cuenta en este Año Mundial de la Biodiversidad. Se deberá considerar también la viabilidad de los esquemas de cartel regional de la biodiversidad que tendrían mayor viabilidad con los acuerdos regionales como los de la UNASUR y que permitirían negociar tasas de beneficios mayores con (re)distribución regional (Vogel, 2000).

El conocimiento de la biodiversidad, tanto desde la investigación básica como la aplicada, tiene un potencial enorme para el Ecuador. Al considerar la biomedicina, la bioquímica, la farmacéutica y genéricos, cosmetología, entre otros, se pueden citar ejemplos exitosos. Así, al sur del país, en la provincia de Loja, se innova con la utilización de los frutos del palo santo en lugar de su madera, y los aceites esenciales así obtenidos tienen propiedades curativas para la piel, afecciones respiratorias y alergias. En la industria de la perfumería, el ícono es «Amor América», un perfume que utiliza además como materia prima alcohol orgánico, y que gracias al trabajo colaborativo entre las comunidades locales de Zapotillo, el Centro de Investigaciones de Productos Naturales de la Universidad Técnica Particular de Loja, la ONG Naturaleza y Cultura Internacional, y la empresa brasilera Natura, logran un producto de alta calidad, con cuidado de la biodiversidad y oportunidades de trabajo digno para las poblaciones (ver [www.ecuabusiness.blogspot.com](http://www.ecuabusiness.blogspot.com)).

En esta etapa de transición hacia la sociedad del Buen Vivir, se fomenta el desarrollo de energías alternativas sostenibles y actualmente se están negociando los mecanismos de transferencia de tecnología, donde los países en desarrollo sostienen la necesidad de la flexibilización y facilitación del acceso a tecnologías, tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático, que incluyan la liberalización de las patentes, así como facilitar la difusión y uso los resultados obtenidos de las investigaciones y para ampliar las oportunidades de investigación mejorando el uso de las tecnologías de la información con el desarrollo de capacidades.

Estas iniciativas deben conjugarse en estrategias de gran aliento con base territorial, como es la propuesta del Programa Nacional de Bioconocimiento. Este programa constituye un espacio ideal para generar sinergias entre agentes académicos, científicos, técnicos, políticos y productivos en iniciativas estratégicas que contribuyan a la aplicación del Plan Nacional para el Buen Vivir, a través de la integración de tres componentes fundamentales:

1. Conservación de la biodiversidad, que garantice el estado natural y seminatural de superficies viables de cada ecosistema a fin de asegurar su funcionalidad y conectividad en el largo plazo.
2. Investigación básica y aplicada para la generación de bioconocimiento, como red del sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales.
3. Desarrollo de una industria basada en bienes y servicios ecosistémicos para el Buen Vivir, sobre la base de la investigación en biodiversidad y los ecosistemas proveedores usos sostenibles con aplicaciones productivas y la oferta de servicios ecosistémicos.

El Programa de Bioconocimiento promueve un esquema de redes con emprendimientos a nivel regional, que articulan de manera consistente la conservación de la base de patrimonio natural, cohesionando los ecosistemas en el territorio en torno al nuevo sistema nacional de áreas protegidas; el impulso de redes de investigación sobre bioconocimiento considerando líneas prioritarias y el desarrollo de la industria del bioconocimiento y de los servicios ecosistémicos. Este esquema tiene la perspectiva de generar incentivos desde la producción, que retroalimenten la investigación y la conservación.

La propuesta piloto del «Programa Regional de Conservación de Ecosistemas, Generación de Bioconocimiento y Desarrollo Sostenible de la Industria Basada en los Bienes y Servicios Ecosistémicos para el Buen Vivir» es el resultado de un proceso de construcción social territorial propuesto por los actores de la Zona de Planificación 7, integrada por las provincias de Zamora Chinchipe, Loja y El Oro. Se basa en cualidades naturales del territorio, la infraestructura, el conocimiento ancestral, el adelanto científico y la formación de profesionales de cuarto nivel en el área de biodiversidad, que junto con las redes sociales existentes permiten potenciar la cooperación con entidades nacionales e internacionales, como el caso de la agencia alemana DFG, con la que se colabora desde hace varios años para promover oportunidades de formación académica, investigación *in situ* y usos sostenibles del bioconocimiento.

## 4. EDUCACIÓN SUPERIOR COMO EJE FUNDAMENTAL PARA LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR

La sociedad del Buen Vivir se construye como un proceso de construcción social en el cual el dinamismo y orientación programática en el sistema nacional de educación superior, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales es fundamental para crear una cultura de bioconocimiento, desde el reconocimiento de los múltiples valores que tiene el patrimonio natural y las potencialidades de aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas.

La universidad tiene una serie de roles que desarrollar de manera integral a partir de la articulación de acciones de educación, formación, capacitación, investigación-acción y diálogo de saberes para el Buen Vivir. La comunidad universitaria se construye en su vinculación y aporte a la sociedad contribuyendo al mejoramiento de capacidades y emprendimientos sociales. La transformación de la educación y del régimen del Buen Vivir trasciende el ámbito universitario, y en una sociedad marcada por las desigualdades se debe atender al desarrollo de conocimientos y prácticas para potenciar las capacidades de las poblaciones.

El desafío fundamental para realizar la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el bioconocimiento consiste en articular las políticas públicas de conservación del patrimonio natural con el uso sostenible y la promoción de redes sociales y solidarias que amplíen las oportunidades de mantener y recuperar los ciclos naturales, al tiempo que se generan bienes y servicios sobre la base del patrimonio natural, y que superen a los usos concurrentes carentes de sostenibilidad ecosistémica en la gestión del territorio. El sistema de valoración económica de la biodiversidad e incentivos económicos para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en las estrategias sectoriales, políticas y planes del país deberán estar en pleno funcionamiento con un intercambio internacional de los productos y servicios de la biodiversidad, que haga uso de la certificación para la producción sustentable y de ingresos derivados de las contribuciones de los ecosistemas del Ecuador para la sostenibilidad del planeta.

El aprendizaje de las ciencias, la aplicación de herramientas para entender el funcionamiento, el manejo y la protección del patrimonio natural y de los ecosistemas intervenidos, las causas y medios para detener la deforestación y la fragmentación que afecta la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas requieren de un tratamiento integral e interdisciplinar que ofrezca soluciones desde una lógica de paisajes naturales y productivos sostenibles, con medidas de prevención y una aproximación ecológica a

la producción primaria e industrial y la satisfacción de necesidades basada en el bioconocimiento.

La revolución del bioconocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación y los saberes ancestrales demandan del accionar comprometido de la universidad para superar la biología evolucionista del siglo XIX, la biología molecular y la biología genética que iniciaron en el siglo pasado con un abordaje integral, ético, teórico y experimental, al servicio de las necesidades de las sociedades, de los ecosistemas y del planeta en su conjunto a partir del Instituto Biogenómico y sus redes.

En este contexto, es vital la conformación de una comunidad de investigación y generación de bioconocimientos, constituida por redes interuniversitarias transectoriales a nivel regional, nacional e internacional, centros de investigación, y sectores industriales vinculados, como una iniciativa regional para articular propuestas de largo alcance que potencien y desarrollen capacidades, generando sinergias y proyectos viables para el Buen Vivir, tanto en el Ecuador como en el Consejo de Educación, Ciencia, Innovación y Tecnología de la UNASUR (COSSECTI) que parte del mapeo de las innovaciones existentes en la región para promoverlas y potencializarlas en respuesta a las necesidades regionales, y otros mecanismos de colaboración internacional en alianzas públicas con centros de investigación e inversionistas. En esta etapa se debe considerar la articulación de los centros académicos y de investigación formal así como las propuestas populares para el desarrollo del potencial que tienen los ecosistemas biodiversos de la región y las oportunidades de recuperación ambiental necesarias para garantizar la resiliencia social y ambiental en la cual el bioconocimiento se sustenta.

# BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos, Abya-Yala.
- Calixto, Raúl, Lucila Herrera y Verónica Hernández (2004). *Ecología y medio ambiente*. México: Thomson Editores.
- Constanza, Robert, y otros (2007). *An Introduction to ecological economics*. Florida: CRC Press.
- Constanza, Robert, y Sven Erik Jorgensen (2006). *Understanding and solving environmental problems in the 21st century*. Ámsterdam: Elsevier.
- Correa, Rafael (2010a). Enlace Ciudadano No. 182. Palacio de Carondelet, Quito, 7 de agosto.
- Correa, Rafael (2010b). «Hacia la revolución universitaria». *Discursos de la Nueva Política*. Cuaderno No. 3. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House Mondadori.
- De la Torre, Lucía, y otros (2008). *Enciclopedia de las plantas útiles del Ecuador*. Quito: Herbario QCA de la Escuela de Ciencias Biológicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador & Herbario AAU del Departamento de Ciencias Biológicas de la Universidad de Aarhus.
- Ecuador (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito: Asamblea Nacional.
- Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Falconí, Fander (2010). *Con Ecuador por el Mundo*. Quito: El Conejo.
- Izquieta, José Luis (1990). *Alcance y límites de la nueva antropología marxista*. Salamanca: San Esteban
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador: Propuestas para el debate*. Quito: Biblioteca General de Cultura.
- Larrea, Carlos, y Lavinia Warnars (2009). «Ecuador's Yasuní-ITT initiative: Avoiding emissions by keeping petroleum underground». En *Energy for Sustainable Development*, Vol. 13, No. 3: 219-223.
- Lovelock, James (2006). *La venganza de la tierra: Por qué está rebelándose y cómo podemos todavía salvar a la humanidad*. Traducción al español de Mar García Puig, 2007. Barcelona: Planeta.
- Meadows, Donella, y otros (1972). *Los límites del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ministerio del Ambiente, MAE (2010). Día Mundial del Ambiente. Quito: Ministerio del Ambiente.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001 – 2010*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y Unión Mundial para la Naturaleza (2001). *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000*. Quito: Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN.
- Mittermeier, Russell, y otros (1997). *Megadiversidad. Los países biológicamente más ricos del mundo*. México: CEMX S. A. y Agrupación Sierra Madre.
- Morin, Edgar (2008). *El paradigma perdido. Ensayo de bioantropología*. Barcelona: Índice.
- Paredes, Domingo (1986). «Ciencia, técnica y universidad en la sociedad colonial». En *Historia social de las ciencias en Colombia*. Bogotá: Empresa Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.
- Quirola, Dania, y Eduardo Guerrero (2005). *Estrategias Nacionales de Biodiversidad: Estado de Arte y Perspectivas*. UICN. Brasilia: Ministerio de Ambiente de Brasil.
- Ramírez, Rene (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito: Ariel.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007). *Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. La Paz: CIDES-UMSA, ASDI y Plural editores.
- SENACYT (2010). *Memoria Institucional 2008/2009: Gestión nacional en ciencia y tecnología al servicio de los ecuatorianos*. Quito: Grafitex.
- SENPLADES, Naturaleza y Cultura y Universidad Técnica Particular de Loja (2010). *Sistematización del Primer Taller sobre Bioconocimiento en la Zona de Planificación 7*. Loja: Documento de trabajo, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Talleres Gráficos Calle.
- Vogel, Joseph Henry (2009). *The economics of the Yasuní Initiative: Climate change as if thermodynamics*. London: Anthem Press.
- Vogel, Joseph Henry, ed. (2000). *El cártel de la biodiversidad: transformación de conocimientos tradicionales en secretos comerciales*. Quito: CARE, Proyecto SUBIR.

### **Direcciones en la red**

Asociación Kallari: [www.kallari.com](http://www.kallari.com) (visita 19 de julio de 2010).

Ecuabusiness: [ecuabusiness.blogspot.com/2008/04/la-firma-natura-procesa-el-aceite-del.html](http://ecuabusiness.blogspot.com/2008/04/la-firma-natura-procesa-el-aceite-del.html) (visita 20 de julio de 2010).

Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP): [www.fepp.org](http://www.fepp.org) (visita 22 de julio del 2010).

Napo Wildlife Centre: [www.napowildlifecenter.com](http://www.napowildlifecenter.com) (visita 12 de julio del 2010).

Programa de Pequeñas Donaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): [www.undp.org.ec/ppd](http://www.undp.org.ec/ppd) (visita 27 de julio de 2010).

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Facultad de Ciencias Exactas y Naturales: [www.biologia.puce.edu.ec/natura.php?c=179](http://www.biologia.puce.edu.ec/natura.php?c=179) (visita 30 de julio del 2010).

Yachana Lodge: [www.yachana.com](http://www.yachana.com) (visita 5 de julio de 2010).

### **Entrevistas**

Baldeón, Manuel (2010). Entrevista personal. Quito, 4 de agosto.

Vogel, Joseph (2010). Entrevista personal. Quito, 2 de agosto.

# VII

## IMPORTANCIA DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL CASO DE LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL ÁREA DE LA SALUD

Manuel Baldeón

Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología

y

Napoleón Benítez

Asesor del Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología

### RESUMEN

El artículo reflexiona sobre la relevancia que tiene la investigación como actividad académica en la formación de profesionales de la salud. Con este trasfondo se analizan los efectos de la dependencia científico-tecnológica por la falta de investigación en las universidades y centros de investigación del Ecuador. Luego, se discuten algunas ventajas que tiene el país, como su rica biodiversidad, que bien empleadas le permitirían solventar su retraso en materia investigativa. Para concluir, partiendo de revisar algunos datos referentes a la investigación en medicina, se considerarán los posibles aportes que un impulso en este campo investigativo podría brindar para el Buen Vivir de la población ecuatoriana

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo trata la importancia de la actividad académica de investigación en la educación de profesionales de la salud. Para esto se analizarán como ejemplos las consecuencias de la dependencia en ciencia y tecnología frente a la presencia de epidemias externas infecciosas virales mundiales; se discutirá también la limitada capacidad de resolver enfermedades propias, como las denominadas «enfermedades olvidadas», por la falta de capacidad investigativa en nuestras universidades y centros de investigación; se analizarán también características únicas del Ecuador, que le permitirían en el mediano y largo plazo liderar la investigación en salud aprovechando ventajas tales como la biodiversidad; se presentarán datos de la situación actual de la investigación en medicina en el Ecuador; y, finalmente, se tratará sobre la importancia de los actores del sistema nacional de investigación en salud para contribuir a la formación de recursos humanos calificados, desarrollar investigación científica y aportar al bienestar y salud de la población ecuatoriana.

Para que las instituciones puedan ser llamadas universidades deben cumplir la actividad de enseñanza y ser un «centro de investigaciones» (RAE, 2006: 1491). Son inherentes a la actividad académica la docencia y la investigación. La docencia no puede ejercerse sin investigación, y viceversa. Si representáramos la actividad académica como una moneda, estaría formada en una cara por la docencia y la otra cara sería la investigación. La docencia y la investigación forman un todo en el ejercicio académico universitario, y no pueden separarse.

Desafortunadamente la mayoría de la actividad «docente universitaria» en el Ecuador en las últimas décadas ha sufrido la desarticulación entre el proceso de enseñanza y la investigación (CONEA, 2009). Las instituciones autodenominadas universidades no han sido más que estamentos de repetición de conocimientos generados fuera de esas instituciones. Como resultado la formación de profesionales en áreas tan importantes como medicina, agronomía, veterinaria, entre otras, se ha visto seriamente limitada. Más grave ha sido la formación de profesionales en su gran mayoría consumidores de conocimiento sin capacidad de crearlo en estas importantes áreas del saber.

## 2. CONSECUENCIAS DE LA DEPENDENCIA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA FRENTE A LA PRESENCIA DE EPIDEMIAS EXTERNAS INFECCIOSAS VIRALES MUNDIALES

Uno de los resultados de esta incapacidad de crear conocimiento para resolver necesidades de la sociedad es la dependencia del conocimiento que se genera en otros países. Para ejemplificar esta dependencia, bástenos revisar lo que ha sucedido en el país en las últimas décadas en relación a las epidemias de infecciones virales consideradas «nuevas» en el mundo. A inicios de los años ochenta se reportaron los primeros casos del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en ciudades importantes de los Estados Unidos de América. Las infecciones identificadas como SIDA tenían entonces una alta mortalidad. Gracias a estudios científicos epidemiológicos, rápidamente se detectaron los grupos de riesgo de la enfermedad. Posteriormente, la actividad de investigación, tanto en Norteamérica como en Europa, determinó que el agente causal era un virus, el virus de inmunodeficiencia humana (VIH; Janeway y otros, 2008). A partir de entonces, la investigación en microbiología, bioquímica, inmunología, farmacología, ha permitido describir en detalle la historia natural de las enfermedades. Además, por el esfuerzo científico en el estudio de la infección, ahora están disponibles métodos de diagnóstico, tratamientos antivirales, y se están estudiando formas de prevención como vacunas. En relación a los fármacos antivirales es interesante notar que antes de los años ochenta la farmacoepia mundial no tenía disponibles estos medicamentos, mientras que al momento tenemos varias decenas, gracias a la investigación desarrollada en este tema. Como resultado de esta actividad científica, actualmente si una persona que haya sido infectada por el VIH es tratada adecuadamente puede mantener una vida prácticamente normal, lo que no sucedía en los años ochenta. La prevalencia de infección por VIH ahora es mundial, siendo los países más pobres los más afectados, incluido Ecuador (Corbie-Smith y otros, 2010). La investigación para controlar la incidencia de esta grave enfermedad continúa, y se esperaría que en el mediano plazo existan mejores medios para prevenirla.

Otro ejemplo más reciente, en el que se puede ver cómo la investigación es imprescindible en el control de estas infecciones, es el del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS), descrito en 2003. Esta infección viral provoca también una tasa de mortalidad significativa, particularmente en personas adultas y de la tercera edad. El primer caso de este síndrome se describió el 26 de febrero de 2003, y en 6 semanas se reportaron casos prácticamente en todo el mundo. En respuesta a esta epidemia, la Organización

Mundial de la Salud (OMS) reconoció a esta enfermedad como una amenaza de salud global y expidió medidas preventivas para detener la infección (OMS, 2004: 6). Estas medidas de la OMS y la rápida respuesta de la actividad científica en países desarrollados determinaron que, para el mes de junio de 2003, la epidemia haya sido controlada. Otra vez, las investigaciones en ciencias básicas permitieron tener medidas diagnósticas y de tratamiento para esta infección (OMS, 2004: 6).

Otro ejemplo que ilustra la dependencia en ciencia y tecnología es la reciente epidemia de influenza causada por el virus denominado AH1N1. En el mes de marzo de 2009 se reportaron por primera vez casos de una infección causada por una nueva variedad de virus de influenza en México y Estados Unidos de América. Para el mes de abril de 2009 fue posible ya la identificación de esta nueva variedad del virus de influenza a nivel molecular. Para el mes de junio de ese año, la OMS había establecido varias medidas de prevención para controlar la enfermedad en el mundo. Similar a los casos anteriores, rápidamente se desarrollaron métodos de diagnóstico específicos para este nuevo tipo de influenza, al igual que para su tratamiento. Al momento están disponibles vacunas para prevenir la infección (OMS, 2010: 7).

Con los tres ejemplos que acabamos de ilustrar se ha puesto en evidencia la absoluta vulnerabilidad de los países en desarrollo en general, y del Ecuador en particular, para enfrentar estas graves infecciones. Países que no tienen capacidad para desarrollar un diagnóstico preciso, oportuno, que pudiera identificar rápidamente la presencia o no del virus y por tanto la identificación de la enfermedad; países sin los medios de tratamiento adecuados para limitar el crecimiento microbiano; y sin una forma de prevenir la diseminación e infección de la mayoría de la población no infectada. Esta vulnerabilidad nos deja como meros espectadores de la muerte de nuestros grupos etarios más vulnerables: los niños, los jóvenes, las mujeres embarazadas. Esta vulnerabilidad a la que aludimos tiene origen en la ausencia de personas con la capacidad de crear conocimiento dirigido a resolver los problemas de la sociedad, como es en este caso una infección viral.

La pregunta es entonces: ¿en dónde se pueden formar estas personas? ¿Cómo se entrenan grupos de personas con estas capacidades? ¿Cuánto tiempo toma su formación? La respuesta es evidente, en las universidades y en los centros de investigación. En el caso de la infección por el virus de influenza AH1N1, afortunadamente la letalidad del virus fue baja y la mortalidad fue mucho menor de la que se esperaba. Esta característica de la infección no permitió la muerte de un porcentaje importante de la población en Ecuador, como sucedió con la epidemia de otra variedad del virus de influenza que en el siglo anterior costó la vida de aproximadamente 40 millones de personas en el mundo, con la llamada «gripe española» (OMS, 2005). Fue este «accidente» de la na-

turaliza el que previno un posible desastre en nuestro país, y no nuestra capacidad de enfrentar la infección. Como ya se ha indicado, en las sociedades que tienen desarrollada su capacidad de investigar y de generar conocimiento —principalmente en las universidades— las amenazas de estas infecciones virales y otras enfermedades pueden ser enfrentadas y controladas.

Este impresionante despliegue de generación de conocimiento para producir medios de diagnóstico, fármacos de tratamiento y vacunas solo fue posible por la capacidad científica y tecnológica de la que disponen los llamados países desarrollados. Merece destacar el hecho de que la producción de estos instrumentos para detener la infección no fue exclusiva de un país, sino más bien el trabajo de redes de investigadores distribuidos en varios países. Esto significa que existe un grupo de países —del cual Ecuador no forma parte— que privilegian la actividad científica y tecnológica. La historia de la influenza AH1N1 y de las otras infecciones virales que hemos tratado aún no termina, las características microbiológicas de cambio constante de estos virus hacen que sean una constante amenaza para la población mundial. Es por esto que la OMS ha establecido formas de vigilancia epidemiológica para el control de estas infecciones (OMS, 2004; 2010). Es decir que el peligro está allí, y si queremos participar activamente en el control de estas infecciones debemos integrarnos al grupo de países que privilegian la generación de conocimiento en sus universidades por medio de la investigación científica. Caso contrario estamos en una constante dependencia para nuestra supervivencia.

¿Por qué es importante que las escuelas de medicina tengan una actividad científica activa? Se podría concebir que para formar médicos, para tratar pacientes y curar enfermedades se necesitan solamente «buenos médicos» en las aulas y hospitales, que conozcan sobre las enfermedades. A primera vista, se podría coincidir con esta afirmación. Sin embargo, por los ejemplos de las enfermedades que hemos anotado, esta aseveración es incorrecta. Los «buenos médicos» que utilizan el conocimiento generado fuera de su alcance solamente son capaces de repetir y utilizar la información en el mejor de los casos. Se podría indicar que estos profesionales son consumidores de conocimiento y sus estudiantes también lo serán. Este ciclo de consumidores de conocimiento se perpetúa y nos hace dependientes de aquellas instancias en donde se lo genera. La implicación de este sistema perverso es que no se forman individuos con la capacidad de resolver problemas médicos propios de las poblaciones a las que sirven.

### 3. LIMITADA CAPACIDAD DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDADES PARA RESOLVER ENFERMEDADES PROPIAS: EL EJEMPLO DE LAS «ENFERMEDADES OLVIDADAS»

Otro ejemplo que ilustra la dependencia en ciencia y tecnología en salud es la situación de las llamadas «enfermedades olvidadas» (*neglected diseases*). Estas son enfermedades propias, que reciben limitada atención de la comunidad científica mundial y que requieren de su estudio a nivel local.

Se denomina «enfermedades olvidadas» (EO) a un grupo de enfermedades, en su gran mayoría infecciosas, de las zonas tropicales (Holveck y otros, 2007). Las EO se concentran en poblaciones con limitados recursos, que viven en zonas marginales. Ejemplos de las EO incluyen infecciones por helmintos (trichuriasis, ascariasis, teniasis), filariasis linfática, oncocercosis, esquistosomiasis, lepra, leishmaniasis, enfermedad de Chagas, entre otras (Holveck y otros, 2007). Estas enfermedades son causa de discapacidades severas, y con frecuencia de muerte. Aunque las causas de las enfermedades indicadas son distintas, tienen como denominador común la pobreza. Varias de estas enfermedades se transmiten por el uso de agua contaminada en lugares con poco o ningún servicio de saneamiento ambiental. Si a esto se añade el limitado acceso a servicios de salud y la baja educación de las poblaciones afectadas, podemos inmediatamente ver cómo estas enfermedades se mantienen en alta incidencia en estos grupos vulnerables (Holveck y otros, 2007). Este grupo de EO ha recibido muy poca atención para su estudio por parte de la comunidad internacional, y se las considera de baja prioridad. Muchas de estas enfermedades son tratadas con medicamentos desarrollados hace más de 50 años. Medicamentos que en muchos casos son difíciles de administrar, como en el caso del tratamiento de la leishmaniasis (una inyección intramuscular de un antimonial por 20 días consecutivos), y que son causa de severos efectos adversos. Esto hace que los tratamientos no se cumplan y se provoque la aparición de patógenos resistentes a los pocos medicamentos disponibles. La falta de interés en el estudio de estas enfermedades y de las poblaciones afectadas podría deberse también a que la investigación en estas enfermedades no es «rentable» para las empresas con capacidad de generar medios de prevención, diagnóstico y tratamiento de estas enfermedades (Kesselheim, 2008). Como se puede ver, la contribución de los centros de investigación locales, públicos y privados, a la solución de estas enfermedades, que no son de interés internacional, es de suma importancia.

La investigación científica en epidemiología, infectología, microbiología, inmunología, farmacología, biotecnología, nanotecnología, es crítica para limitar la presencia de las EO en nuestra población. Será entonces indispensable investigar y dar solución a las condiciones del medio ambiente en que viven las personas afectadas; investigar las características clínicas, la historia natural de cada una de las infecciones; investigar las características microbiológicas de cada uno de los patógenos causantes de estas enfermedades, así como sus ciclos en la naturaleza, sus propiedades de multiplicación, infección a los huéspedes definitivos o de transmisión; estudiar la respuesta de defensa a la infección por parte del huésped, a nivel celular y molecular. Este conocimiento contribuirá para el desarrollo de métodos de diagnóstico y tratamiento basados en la biotecnología y la nanotecnología.

Para lograr estos avances, que permitan controlar o eliminar a nuestras EO, se necesitan entonces instancias de investigación en las que se realicen los estudios indicados, las cuales deberían estar en las escuelas de medicina de las universidades y los institutos nacionales de investigación. En estos sitios de generación de conocimiento la presencia de profesores/investigadores con títulos de maestría y doctorado (Ph. D.) debería ser la regla. Las especialidades de estos profesores/investigadores debería entonces responder a las necesidades que tiene la sociedad; en este caso, las especialidades deberían estar relacionadas con la eliminación de las EO. Por lo tanto, serán indispensables profesores/investigadores en epidemiología, microbiología, inmunología, farmacología, biotecnología. Es importante indicar que un doctor (Ph. D.) en inmunología o microbiología no necesariamente tiene que ser médico. La contribución de un Ph. D. en inmunología en la formación de médicos en la universidad garantiza la formación de médicos con excelencia. No es verdad entonces que para formar médicos, para tratar pacientes y curar enfermedades se necesitan solamente «buenos médicos» en las escuelas de medicina de la universidad ecuatoriana.

Un detalle más merece indicarse, estos profesores/investigadores con la más alta calificación deben formar parte del profesorado universitario a tiempo completo, para que puedan desarrollar sus actividades de enseñanza e investigación de forma apropiada. Además, estos profesores/investigadores deben tener un salario adecuado que les permita tener una vida digna que esté de acuerdo a su calificación profesional. Lamentablemente, tanto en las universidades públicas como en las universidades privadas del Ecuador, la mayoría de las clases en las escuelas de medicina son dictadas por los llamados «profesores a tiempo parcial». Estas clases con frecuencia se dictan en horas en que los profesores no atienden a otros trabajos de hospital o consulta privada, por lo que los horarios pueden ser muy inconvenientes para los estudiantes. La actividad de enseñanza universitaria se convierte entonces en el ingreso «extra» del profesional de la salud que da clases en la universidad. De esta forma se privilegia el trabajo par-

ricular —que permite tener mayor ingreso— a la actividad académica, y la relación de pertenencia a la institución universitaria no se puede establecer. También ha sucedido que «profesores a tiempo completo», que deberían estar la mayoría de horas laborables en sus instituciones educativas, solamente permanecen en ellas el tiempo que dictan sus clases. Otro fenómeno de los últimos años es la falta de oportunidades de integración a la cátedra universitaria ecuatoriana de profesionales calificados al más alto nivel (Ph. D.), graduados en universidades extranjeras de prestigio mundial. Las causas de este fenómeno pueden ser múltiples, pero deben destacarse: la falta de reconocimiento apropiado a la formación de estos profesionales por parte de los directivos universitarios locales; la falta de inversión en investigación que pueda cubrir gastos del equipamiento y uso de los laboratorios para que estos profesionales puedan poner en práctica su entrenamiento; y la falta de inversión para sueldos justos. Como se puede apreciar, las condiciones de aprendizaje y enseñanza en las aulas de la mayoría de las escuelas de medicina del Ecuador no permiten que se ejerza la investigación científica. Como se ha visto, también esto se debe a la falta de calificación del cuerpo docente, en muchos casos por la falta de laboratorios y facilidades clínicas para la investigación.

La presencia de profesores/investigadores en las aulas y laboratorios de las escuelas de medicina no solamente generará conocimiento sobre las EO, sino que además garantizará la formación de médicos capaces de tratar estas infecciones. Lo que es más importante, su actividad académica de enseñanza e investigación dará lugar a la formación de profesionales en las ciencias médicas, capaces también de crear conocimientos como sus profesores. Esto les permitirá ejercer su actividad profesional no solamente como usuarios del conocimiento sino también como eventuales generadores del mismo.

En las actuales circunstancias que vive el Ecuador, la mayoría de los médicos que se forman en sus universidades no han tenido la oportunidad de atender a centros ecuatorianos de excelencia académica con capacidad investigativa, y por tanto su capacidad profesional es limitada. No es justo que la juventud del país no tenga la posibilidad de educarse en centros verdaderamente universitarios que les permitan realizarse como personas y como profesionales de excelencia. Es evidente entonces que la actividad de investigación en las aulas universitarias es indispensable para que la universidad cumpla con su función de resolver los problemas de la sociedad; en el presente caso, de las enfermedades propias que la afectan (Alger y otros, 2009). Más aún, la actividad académica de enseñanza, y sobre todo de investigación, permite a los profesores/investigadores y a los estudiantes del área médica universalizarse con todas las instancias académicas médicas del mundo. Y de esta forma llegar a ser parte de la comunidad científica mundial. Esta pertenencia entonces permitirá contribuir, por ejemplo, a la solución de los problemas de infección que hemos mencionado, como son el VIH, SRAS, influenza, EO y enfermedades crónicas no transmisibles. Solamente así la dependencia científica y tecnología actual podrá ser superada.

Pasemos ahora a considerar algunas de las particularidades que darían ventaja al Ecuador en la generación de conocimiento en el área de las ciencias biomédicas. Estas ventajas, de ser aprovechadas, podrían impulsar significativamente la actividad académica de investigación en nuestro país. Nos referiremos específicamente a la biodiversidad del Ecuador y su potencial farmacológico terapéutico.

## 4. LA BIODIVERSIDAD Y LA MEDICINA EN EL ECUADOR: EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD Y SU ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN

El Ecuador es considerado como uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo. La biodiversidad del Ecuador es única en la taxonomía de plantas, insectos, aves, anfibios, mamíferos (Bass y otros, 2010). Al igual que en otros lugares ricos en biodiversidad biológica, la amenaza para la supervivencia de esta riqueza también está presente en el Ecuador. Baste indicar que en el valle amazónico del Ecuador existen grandes reservas de petróleo, gas, metales preciosos con potencial de explotación (Bass y otros, 2010). Solamente el uso del conocimiento y la tecnología, resultantes de la investigación, permitirán el uso adecuado de estas riquezas naturales preservando el medio ambiente. A continuación se ejemplifica la conservación y el potencial uso que se podría dar a la biodiversidad del Ecuador a través de instituciones de investigación como las universidades, para la generación de principios activos aplicables a la salud en base a la investigación científica de esta riqueza.

El uso de plantas para el tratamiento de enfermedades se ha mantenido en las sociedades humanas por siglos. Un grupo importante de medicamentos que se utilizan en la industria farmacéutica hoy en día son derivados de plantas (Raskin y otros, 2002). Medicamentos clásicos como la aspirina, y otros más modernos también de uso masivo, como los utilizados para disminuir el colesterol en la sangre, son derivados de plantas. La gran mayoría de los medicamentos de uso actual se descubrieron en plantas de los trópicos y, en menor número, en plantas de climas templados. Se estima que aproximadamente el 90% de fármacos derivados de plantas aún no han sido descubiertos. Al momento existe un gran interés a nivel mundial en el estudio de plantas con el propósito de obtener potenciales medicamentos para la prevención y tratamiento de enfermedades comunes (Schmidt y otros, 2007). En este sentido, es importante destacar el descu-

brimiento de la artemisina para el tratamiento de la malaria, una de las parasitosis más comunes en el mundo (Douglas y otros, 2010). Redes internacionales de investigación promueven la bioexploración farmacológica de productos naturales para el beneficio de la salud humana y del medio ambiente en países en vías de desarrollo, a partir de microbios, animales y plantas. Igualmente, muchas universidades en el mundo se encuentran desarrollando programas internacionales para el descubrimiento y desarrollo de nuevos medicamentos, investigando en la biodiversidad biológica de los trópicos (Dushenkov y Raskin, 2008). Sin embargo, solo un limitado número de universidades ecuatorianas tienen programas de investigación en el área de farmacología de productos naturales, y cuentan con muy poco personal docente calificado y facilidades físicas modernas para llevar a cabo este tipo de investigación.

La presente deficiencia de «nuevos» medicamentos para el tratamiento de enfermedades tan prevalentes como infecciones, cáncer, problemas cardiovasculares, obesidad, entre otras, es una oportunidad para el desarrollo de medicamentos nuevos, desarrollados científicamente a partir de medicinas naturales de la flora y fauna de nuestro planeta (Schmidt y otros, 2007; Raskin y Ripoll, 2004). Ecuador, uno de los países con una de las diversidades más grandes del mundo en flora y fauna, prácticamente no ha explorado ni se ha beneficiado de este potencial farmacológico único utilizando métodos de investigación modernos. Se hace necesaria entonces una política de apoyo a la investigación de la biodiversidad del Ecuador, para su adecuada conservación y utilización. Esta política contribuirá al descubrimiento de productos que permitan tratar enfermedades que al momento afectan a la población del Ecuador y del mundo, como las que se han indicado anteriormente. Todo esto con un profundo respeto a la cultura nacional y la conservación del medio ambiente.

Tradicionalmente, en el Ecuador solamente se ha tomado la riqueza natural y se la ha vendido en forma no procesada en forma de materia prima como el petróleo, los minerales, el cacao, banano, y no se ha logrado obtener productos con valor agregado —que son los que usualmente producen más riqueza—. La falta de valor agregado se da por falta de la aplicación de conocimiento derivado de la investigación científica y por la falta de tecnología para la utilización de esos productos naturales. Solamente con la investigación científica y la aplicación tecnológica se podrá obtener valor agregado que se pueda derivar de nuestra riqueza natural; en el presente caso, compuestos con potencial terapéutico para beneficio de los ecuatorianos y del mundo.

En el pasado, los procesos de bioexploración farmacológica en los países en vías de desarrollo se han caracterizado porque organizaciones foráneas han tomado los recursos naturales de sus sitios naturales, y los han llevados a centros de investigación fuera de esos países para ser estudiados en países desarrollados. Una política de apoyo a las

universidades y el compromiso de estas para la investigación en bioexploración farmacológica debe revertir ese proceso. Lo que se debe hacer es traer la tecnología necesaria a los países en vías de desarrollo para que sea aplicada por investigadores locales de universidades locales, y de esta forma se evite que los beneficios de la bioexploración salgan de sus sitios de origen, evitando la fuga de cerebros y beneficiando directamente a los dueños de los recursos naturales, que en este caso somos los ecuatorianos. Se debe evitar a toda costa que se tomen los recursos naturales de los países en vías de desarrollo en donde se realiza la bioexploración. Por el contrario, el objetivo deberá ser entrenar y equipar a profesores/científicos locales con herramientas nuevas que puedan ser utilizadas directamente en el campo de trabajo —como bosques, sabanas, y otros ecosistemas—. Esta política de Estado debe promover a nivel local el desarrollo de una infraestructura sostenible, propiedad intelectual, conservación del medio ambiente, oportunidades de educación y entrenamiento, principalmente a nivel de las universidades.

Una política nacional de bioexploración debe determinar que la toma de muestras y los estudios farmacológicos se hagan de tal forma que se preserve el medio ambiente. Toda actividad de bioexploración debe evitar cualquier situación que ponga en peligro el medio ambiente o que cause algún daño ecológico. La idea es que toda actividad de investigación cumpla a cabalidad los principios de la Convención de Diversidad Biológica y con todas las leyes nacionales e internacionales de bioexploración (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2000).

Las actividades de investigación en bioexploración deberán estar dirigidas a solucionar enfermedades que son muy comunes y que afectan a grandes grupos poblacionales, como las infecciones virales de las que hemos tratado anteriormente, las enfermedades olvidadas que, como hemos dicho, no son motivo de estudio de instancias internacionales y que afectan a grandes grupos de población en el Ecuador. Es importante indicar que en la mayoría de grupos humanos se utiliza «medicina alternativa», que incluye plantas o sus derivados para la prevención y tratamiento de enfermedades como las indicadas anteriormente. Esta práctica usualmente carece de documentación suficiente que respalde la inocuidad y efectividad de las plantas para el tratamiento de estas enfermedades. Por otro lado, la medicina alternativa tiene un papel limitado en el currículo de la mayoría de escuelas de medicina. En el Ecuador la práctica de la medicina alternativa (incluido el uso de plantas) también es común, por lo que se hace necesario estudiar en forma rigurosa su efectividad e inocuidad, para de esta manera proteger la salud de los ecuatorianos. Por lo expuesto, la investigación de las plantas medicinales busca nuevas alternativas terapéuticas para enfermedades comunes, y también permite el uso apropiado de las plantas como medicinas. Por otro lado, el ejercicio de la actividad científica en este campo de la biodiversidad y su aplicación en medicina puede ser un campo único que dé una ventaja competitiva a los profesores/investigadores del país.

A lo expuesto anteriormente es conveniente añadir que en nuestros días, a nivel mundial, se reconoce un nuevo paradigma de prevención y tratamiento para las enfermedades más prevalentes, como las relacionadas con el exceso de peso, el síndrome metabólico y las enfermedades crónicas no transmisibles. Este paradigma consiste en el uso de frutos, verduras, alimentos vegetales en general, y sus derivados, para la prevención y tratamiento de enfermedades (Mathai, 2004). Este nuevo paradigma tiene como sustento científico la presencia de compuestos fitoquímicos benéficos que se encuentran en las plantas, como son los terpenos, fenoles, tioles, fitoestrógenos (Mathai, 2004; Mathers, 2006). Estos compuestos son ahora materia de intensa investigación en las principales universidades del mundo, principalmente en países desarrollados, a nivel básico y clínico para el tratamiento de las enfermedades antes indicadas. El estudio de la biodiversidad ecuatoriana, además de contribuir en el desarrollo de nuevos medicamentos para la farmacopea mundial, permitiría la conservación de especies vegetales con propiedades medicinales, el fortalecimiento de los centros de investigación y la formación de recursos humanos en salud.

Es conveniente ahora revisar cuál es la situación de la actividad académica universitaria ecuatoriana en relación a la formación de recursos humanos en el área de la salud, particularmente los médicos.

## 5. SITUACIÓN ACTUAL DE LA INVESTIGACIÓN EN LA CARRERA DE MEDICINA EN EL ECUADOR

Al momento existen 39 universidades que ofrecen formación en ciencias de la salud humana. De estas universidades, 22 tienen programas para la formación de médicos. Hasta finales de los años ochenta existían menos de 10 facultades de medicina en el país. En estos últimos años se han creado nuevas universidades que ofrecen la carrera de medicina. Estos datos podrían interpretarse como que en el Ecuador de los últimos años hay un mejoramiento importante en el cuidado de la salud debido al crecimiento de centros de formación de profesionales en esta área. Más aún cuando la OMS recomienda que debe haber 23 médicos por cada 10.000 habitantes, y en el Ecuador existen 15. Sin embargo, los datos epidemiológicos relacionados con las principales causas de enfermedad y muerte no confirman esta aseveración. Por poner un ejemplo, las tasas de infecciones respiratorias y diarreas agudas para el año 2000 fueron de

5.517,32 y 1.799,31 por cada 100.000 habitantes, respectivamente; mientras que estas mismas tasas para el año 2007 fueron de 12.517,62 y 3.796 (MSP, 2007). Las causas de esta disparidad entre la formación de recursos humanos en medicina y el estado de salud de la población podrían deberse a varios factores. Pero por el tema que estamos tratando, veamos la situación de la actividad científica en las escuelas de medicina. El denominador común de todas las escuelas de medicina en el Ecuador es su limitada actividad científica. De acuerdo con la evaluación del CONEA del año 2009, solamente respecto a 20 universidades se podría decir que tenían líneas establecidas de investigación (CONEA, 2009). De estas universidades, 12 tienen escuelas de medicina que hacen investigación. No hay datos disponibles de las líneas/temas de investigación que se realizan en las escuelas de medicina anteriormente indicadas. Datos de la SENACYT indican que de los 69 proyectos financiados por esta entidad entre 2008 y 2011, 12 son del área de la salud y hasta mediados de 2010, 8 están ejecución. Datos indirectos del perfil epidemiológico del país, y directos con el número de investigaciones financiadas por la SENACYT, demuestran que las escuelas de medicina en el país, al margen de su aumento cuantitativo, tienen limitados recursos humanos y físicos para desarrollar investigación relevante en el área de la salud (SENACYT, 2009).

A continuación, se tratará sobre la necesidad de tener un sistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico en salud, que permita a todos sus actores contribuir a la formación de recursos humanos calificados, con el propósito de desarrollar investigación científica y contribuir al bienestar y salud del Ecuador.

En las secciones precedentes ha quedado clara la necesidad de tener una actividad constante de investigación y desarrollo tecnológico en las ciencias médicas en nuestro país. Evidentemente, la investigación permite mejorar las condiciones de salud de la población y es parte del desarrollo social y económico de los pueblos (ver sección 4). Idealmente, la actividad científica de un país en el área de la salud debe ser coordinada entre los hacedores de la ciencia, universidades y centros de investigación, y los sistemas de salud usuarios del conocimiento. Esta articulación debe facilitarse desde los estamentos de Gobierno que apoyan el desarrollo de la actividad científica; en el caso del Ecuador, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT). En el área de salud, la SENACYT forma parte del sistema nacional de ciencia y tecnología, que está conformado por las instituciones nacionales de investigación y los centros universitarios que desarrollan investigación en ciencias de la salud (SENACYT, 2009). En este sistema nacional de investigación en salud, la SENACYT, como un brazo del Estado, dicta las políticas de investigación en salud que tienen como fundamento el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (SENPLADES, 2009). Por tanto, los aspectos de priorización de los temas que deben investigarse en el país estarán dirigidos a solucionar los problemas de salud pública más comunes en la sociedad ecuatoriana. En este sentido,

los recursos del Estado que se inviertan en estos temas prioritarios serán utilizados de la mejor manera. Además los resultados de las investigaciones pueden convertirse en herramientas de desarrollo, no solo para tratar enfermedades sino como herramienta de desarrollo económico como en el caso del estudio de la biodiversidad (ver sección 4).

La SENACYT, en el contexto actual que vive el Ecuador, tiene como política de Estado la formación de recursos humanos, el financiamiento de proyectos de investigación, el apoyo a la diseminación del conocimiento por medio del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la formación de redes de investigadores a nivel nacional e internacional, y la generación de nuevos conocimientos en salud. Así, entre 1994 y 2007 se otorgaron, en promedio, 22 becas al año para la realización de estudios a nivel de maestrías y doctorados (Ph. D.) en países con mayor desarrollo académico. La mayoría de estas becas se otorgaban a profesionales en las ciencias sociales. Esto contrasta con las aproximadamente 400 becas que se han otorgado entre 2008 y 2009, bajo el actual gobierno, a profesionales en ciencias como biología, química, matemáticas, física, que son las áreas que requiere el país para su desarrollo (SENACYT, 2009). Para 2010 se prevé otorgar 250 becas para profesionales y profesores universitarios en las áreas indicadas. El énfasis en la formación del recurso humano universitario se da porque en los actuales momentos aproximadamente solo el 1,5% de los profesores a tiempo completo tienen Ph. D. En universidades de países desarrollados el grado de Ph. D. de sus profesores es la regla y no la excepción, como en el caso del Ecuador. La limitada presencia de profesores con capacidad de investigar y enseñar en la universidad ecuatoriana limita la formación de profesionales de calidad en nuestro país. En cuanto al financiamiento de proyectos de investigación, en el periodo comprendido entre 1994 y 2000 se designaron aproximadamente 16 millones de dólares para proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Entre 2001 y 2006 la inversión anual en proyectos de investigación estuvo por debajo del millón de dólares. Contrariamente, a partir del año 2007, periodo del actual gobierno, la inversión para el financiamiento de proyectos de investigación ha sido de aproximadamente 40 millones de dólares (SENACYT, 2009). Esto es, en tres años se ha invertido más del doble de lo que invirtieron gobiernos anteriores en 13 años. En cuanto al uso de las TIC, el área de la salud ha sido una de las más atendidas. La SENACYT financia el 50% del costo de las bases de datos más importantes en salud, como EBSCO, Wiley Interscience, Springer, Access Medicine-McGraw-Hill, HINARY, entre otras. Lo que permite que las universidades públicas y privadas, y los centros de investigación tengan acceso a la información más reciente para su actividad docente y de investigación. Estos datos demuestran que las actividades del actual gobierno en estos años, de apoyo a la ciencia y tecnología en relación al financiamiento de proyectos de investigación, infraestructura, y de formación de recursos humanos, supera con mucho al gasto que han realizado otros gobiernos en años anteriores.

El Ecuador ha entrado en un nuevo proceso de desarrollo, uno que utiliza el conocimiento y la tecnología para promover el Buen Vivir de los ecuatorianos. Base de este nuevo modelo es la generación de conocimiento y su aplicación. Similar a lo que pasa en otros países, la mayoría del conocimiento debería generarse en los centros de educación superior, principalmente en las universidades. Al respecto, la creciente inversión en formación de recursos humanos y financiamiento de proyectos de investigación realizada por el gobierno actual en la universidad ecuatoriana debería mejorar su actividad académica. Es necesario tomar ventaja de esta nueva visión del gobierno para fortalecer la capacidad de investigación en la universidad ecuatoriana, particularmente en las escuelas de medicina. Solamente así se podrán enfrentar las demandas de conocimiento a nivel local y mundial. Hemos ejemplificado cómo la limitada capacidad de investigación nos hace vulnerables a epidemias exógenas y a enfermedades propias. Sin escuelas de medicina con profesionales altamente calificados que puedan resolver problemas de salud no es posible promover el Buen Vivir. No es posible tampoco aprovechar nuestro capital humano y nuestras ventajas únicas del medio ambiente para contribuir a solucionar nuestros problemas de salud y los del mundo. Al nuevo reto, de contribuir al Buen Vivir, debemos acudir prestos todos los que hacemos el Ecuador, especialmente la universidad, fuente de conocimiento y progreso. Es necesario impulsar el cambio que demandan los nuevos tiempos, las nuevas ideas, las nuevas situaciones. No es posible enfrentar los nuevos retos en salud con la universidad que actualmente tenemos. La universidad y las instancias que la dirigen no son un fin en sí mismas. Son medios por los que la sociedad tiene la oportunidad de mejorar su nivel y calidad de vida, su salud. Es momento de pensar en todos los que hacemos el Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alger, Jackeline, y otros (2009). «National health research systems in Latin America: A 14-country review». En *Revista Panamericana de Salud Pública / Pan American Journal of Public Health*, Vol. 26, No.5: 447-457.
- Bass, Margot, y otros (2010). «Global conservation significance of Ecuador's Yasuní National Park». En *Plos One*, Vol. 5, No. 1: 1-22. Versión electrónica disponible en: [www.plosone.org](http://www.plosone.org).
- CONEA (2009). *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador 2009*. Quito: CONEA. Versión electrónica disponible en: [conea.gov.ec](http://conea.gov.ec) (visitada el 22 de junio de 2010).
- Corbie-Smith, Giselle, y otros (2010). «Intervention mapping as a participatory approach to developing an HIV prevention intervention in rural African American Communities». En *AIDS Education and Prevention*, Vol. 22, No. 3: 184-202.
- Douglas, Nicholas, y otros (2010). «Artemisinin combination therapy for vivax malaria». En *The Lancet*, Vol. 10, No. 6: 405-416.
- Dushenkov, Vyacheslav, e Ilya Raskin (2008). «New strategy for the search of natural biologically active substances». En *Russian Journal of Plant Physiology*, Vol. 55, No. 4: 564-567.
- Holveck, John, y otros (2007). «Prevention, control, and elimination of neglected diseases in the Americas: Pathways to integrated, inter-programmatic, inter-sectoral action for health and development». En *BMC Public Health*, Vol. 7, No. 6: 1-21. Versión electrónica disponible en: [www.biomedcentral.com/1471-2458/7/6](http://www.biomedcentral.com/1471-2458/7/6).
- Janeway, Travers, y otros (2008). *Immunobiology The health system in health and disease*. 6ª ed. Nueva York: Garland Science Publishing.
- Kesselheim, Aaron (2008). «Drug development for neglected diseases. The trouble with FDA review vouchers». En *The New England Journal of Medicine*, Vol. 359, No. 19:1981-3.
- Mathai, Kimberly (2004). «Nutrition in the adult years». En Kahtleen Mahan y Sylvia Escott-Stump, eds. *Krause's food, nutrition, & diet therapy*. Philadelphia, Elsevier: 302-317.
- Mathers, John (2006). «Plant foods for human health: research challenges». En *Proceedings of the Nutrition Society*, No. 65: 198-203.
- MSP, Ministerio de Salud Pública (2007). *Diez principales causas de morbilidad según provincias-Ecuador 2007*. Quito: Versión electrónica disponible en: [www.msp.gov.ec](http://www.msp.gov.ec).
- OMS (2010). *WHO Guidelines for pharmacological management of pandemic influenza A(H1N1) 2009 and other viruses*. Versión electrónica disponible en: [www.who.int](http://www.who.int) (visitada el 5 de julio de 2010).

- \_\_\_\_\_ (2005). «Avian Influenza (bird flu): An introduction». En *Newsletter*, No. 7: 1-8. Versión electrónica disponible en: [www.emro.who.int](http://www.emro.who.int) (visitada el 20 de junio de 2010).
- \_\_\_\_\_ (2004). *WHO Guidelines for the global surveillance of severe acute respiratory syndrome (SARS)*. Versión electrónica disponible en: [www.who.int](http://www.who.int) (visitada el 5 de julio de 2010).
- Raskin, Ilya, y Christophe Ripoll (2004). «Can an apple a day keep the doctor away?». En *Current Pharmaceutical Design*, No. 10: 3419-3429.
- Raskin, Ilya, y otros (2002). «Plants and human health in the twenty-first century». En *Trends in Biotechnology*, Vol. 20, No. 12: 522-531.
- Real Academia Española (2006). *Diccionario esencial de la lengua española*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Schmidt, Barbara, y otros (2007). «Revisiting the ancient concept of botanical therapeutics». En *Nature Chemical Biology*, No. 3: 360-366.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000). *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Textos y anexos*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- SENACYT (2009). *Memoria institucional 2008-2009*. Quito: SENACYT.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES. Versión electrónica disponible en: [plan.senplades.gov.ec](http://plan.senplades.gov.ec) (visitada el 19 de junio de 2010).



# VIII

## FUGA Y DESPERDICIO DE CEREBROS: ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA CALIFICADA

Jacques Ramírez

Director del Instituto Ciudad del Distrito Metropolitano  
de Quito y profesor de FLACSO- Ecuador

### RESUMEN

El artículo indaga en el fenómeno de la migración ecuatoriana calificada, partiendo de una discusión sobre los conceptos adecuados para referir este fenómeno, para mostrar cómo las habilidades de los migrantes terminan por ser desperdiciadas en los países de destino. Se plantea luego una comparación con las circunstancias en otros países del entorno regional, y los resultados revelan que la migración calificada es más frecuente de lo que se sospecha, lo que supone una paradoja en las políticas «antimigratorias» de los países de destino. Para cerrar, se señalan algunas pistas y recomendaciones de políticas públicas a nivel nacional.

# 1. INTRODUCCIÓN

Si bien los estudios migratorios desde la academia ecuatoriana han proliferado en la última década, el tema de la migración calificada es una arista muy poco analizada y que requiere de mayor atención, como ha empezado a suceder en diferentes países de la región y en diferentes espacios de diálogo multilateral donde nuevamente se ha colocado en la mesa de debate los asuntos concernientes a la migración de recursos humanos calificados.

Pese a que en términos generales el «perfil del migrante ecuatoriano» no recae en esta categoría, los datos disponibles señalan importantes niveles de escolaridad por encima del promedio país (8,1 años de escolaridad), y muchos muestran importantes niveles de estudios de tercer nivel. Tanto en aquellos migrantes ecuatorianos a los que se puede considerar como migrantes calificados como en los que no recaen en esta categoría, se observan cambios considerables en cuanto a la ocupación laboral entre el «antes y después» de migrar, lo que nos lleva a plantear la existencia de un desperdicio de cerebros y habilidades de los y las migrantes.

A manera de ejemplo, si el 26,3% de las personas trabajaban como patronos o por cuenta propia en Ecuador, apenas el 4,6% entraba dentro de esta categoría en el país de destino elegido. Si el 50,5% de los hombres estaba como empleado u obrero antes de salir, este porcentaje sube al 73,4% en destino. Para el caso de las mujeres, si el 5% eran empleadas domésticas antes de migrar, ya en su lugar de destino el 32% se dedicó a esta actividad (INEC, 2007).

En este contexto, el objetivo del presente artículo es detenerse en el análisis de la migración calificada, para lo cual se inicia con una breve definición conceptual para saber a qué nos estamos refiriendo cuando utilizamos este término. Por otro lado, se pasa revista a las diferentes nociones y perspectivas que han surgido más allá de la noción de fuga de cerebros, tales como intercambio de cerebros, ganancia de cerebros, circulación de cerebros y desperdicio de cerebros.

En la segunda parte del texto se presenta información cuantitativa de la migración calificada ecuatoriana, comparándola con lo que sucede dentro de los otros países del área andina y a nivel regional de América Latina y el Caribe. Finalmente, se cierra con las conclusiones del trabajo, en donde damos algunas pistas y recomendaciones de políticas públicas a nivel nacional.

## 2. DE FUGA DE CEREBROS Y OTROS CONCEPTOS

Castles y Miller (2004) señalan varios casos en donde se detecta un considerable flujo de profesionales, ejecutivos, técnicos y personal altamente calificado que se trasladan de los países menos desarrollados a los países más desarrollados. Por citar algunos ejemplos los autores hablan de casos en los cuales miles de doctores e ingenieros provenientes de la India, Malasia y Hong Kong son apetecidos y se trasladan a Europa, América del Norte y Australia.

Hay reportes de que este flujo es tan grande, como el caso filipino, que centros médicos, clínicas y hospitales han tenido que cerrar sus quirófanos porque todo el personal se ha ido a Reino Unido. Alemania compite con otros países altamente desarrollados para atraer especialistas hindúes en la rama de la tecnología de la información.

Fue justamente en estos países del norte, concretamente en el Reino Unido, donde se acuñó, en la década de los sesentas, el concepto de *brain drain* o «fuga de cerebros», para referirse a la emigración de científicos e ingenieros hacia Estados Unidos y Canadá. Bajo este concepto se entiende la migración calificada como una pérdida para el país de origen de uno de sus recursos más valiosos para el desarrollo: el capital humano. Este enfoque fue el predominante para entender este tipo de migraciones que han salido de América Latina en décadas pasadas (Pellegrino, 2001).

Esta noción de pérdida para los países de origen y de ganancia para los países que captaban dicha población luego fue cambiando y profundizando a raíz de estudios más detallados, donde se detectó que la incorporación de mano de obra calificada en destino se daba en ocupaciones que no correspondían con el nivel de calificación, habilidades y experiencias profesionales, a lo cual se denominó *brain waste* o «desperdicio de cerebros».

Como señala Altamirano (2006), los países del hemisferio norte compiten entre ellos para atraer estudiantes y capital humano de países del hemisferio sur y, de esta manera, las mejores universidades de nuestro hemisferio forman cuadros científicos, académicos y profesionales «calidad de exportación». Sin embargo, estos cuadros no necesariamente se pueden insertar en nichos laborales acordes a sus habilidades, y si lo logran, solo en algunos casos son remunerados de una manera menor comparada con una persona local con sus mismas capacidades. Como veremos en la siguiente sección, para el caso de la migración calificada ecuatoriana, prevalece esta perspectiva

pesimista, sobre todo si analizamos cuánto ha invertido el Estado en formar a sus estudiantes que han emigrado a Estados Unidos (fuga), y cuántos de estos se encuentran realmente insertos en destino en puestos de trabajo acordes a su formación (desperdicio).

En años recientes han surgido otro tipo de reflexiones, por así decirlo, «optimistas», que han introducido nuevos conceptos como el *brain exchange* o «intercambio de cerebros», que implica un movimiento en dos direcciones. Es decir, un intercambio de migrantes calificados entre dos o más países, sin que este intercambio necesariamente signifique pérdidas para algunas de las naciones involucradas. Por otro lado, se redefine el concepto de *brain gain* o «ganancia de cerebros», que ya no solo se refiere a cuando un país industrializado recibe una migración neta positiva de mano de obra calificada, sino también cuando el migrante de algún país emisor retorna a su país de origen y se reinserta en una actividad productiva, aplicando los conocimientos y habilidades adquiridas durante su experiencia migratoria.

Por otra parte, el concepto de *brain circulation* o «circulación de cerebros» está referido principalmente a la movilidad de estudiantes que se desplazan para llevar a cabo estudios universitarios en el extranjero, tomar algún tipo de empleo, y después retornar al país de origen (Lozano y Gandini, 2009).<sup>1</sup> Aunque puede haber casos que entren en este tipo de definiciones y experiencias, la tendencia de la migración calificada de migrantes de la región, podemos señalar que esta no contribuye a la mejora y al desarrollo del país de origen.

### 3. ¿DÓNDE ESTÁ LA MIGRACIÓN CALIFICADA ECUATORIANA?

Aunque no se tiene una sola definición de migración calificada, siguiendo la literatura especializada (Docquier, Lowell y Marfouk, 2008; Lozano y Gandino, 2009) podemos definir a los migrantes calificados como aquellas personas mayores de 25 años que han logrado un nivel educativo de trece años o más; es decir, con al menos un año cursado en el nivel terciario y que nacieron en otro país distinto al de residencia.

---

<sup>1</sup> Han surgido otro tipo de conceptos como el de *brain strain* para explicar que el impacto de la migración de recursos humanos calificada contemporánea puede tener efectos positivos y/o negativos sobre los países en desarrollo, sugiriendo un patrón de movimientos internacionales mucho más complejo entre países de origen y destino, así como efectos de distinto signo, también complejos (Lowell, Findlay y Stewart, 2004).

Si bien no se tiene mayor información ni estudios cuantitativos realizados en el país que nos permitan hacer una lectura detallada sobre la migración calificada, los datos proporcionados por la encuesta ENEMDU (INEC, 2007) nos permiten hacer una lectura sobre el nivel de instrucción de la población migrante por sexo y lugar de destino. Aunque en términos generales sabemos que nuestra población migrante no recae dentro de la categoría de migración calificada, el 19,42% tiene estudios universitarios, lo cual representa una población considerable, pero de quienes no tenemos mayor conocimiento.<sup>2</sup>

Siguiendo esta fuente, en primer lugar podemos señalar que hay, en Ecuador, más mujeres que hombres que han migrando y entran en la categoría de migrantes calificados. En total, el porcentaje de hombres con instrucción superior es de 17%, mientras que las mujeres alcanzan el 22,4%. Estos datos para el caso ecuatoriano concuerdan con un patrón a nivel global, en donde se ha producido una creciente participación de mujeres migrantes en el flujo de mano de obra calificada.

Si analizamos en relación al destino podemos indicar que la mayoría de hombres migrantes con instrucción superior se encuentra en Italia (26,6%), en los Estados Unidos (18,2%) y en menor medida en España (11,9). Por el contrario, en el caso de las mujeres migrantes calificadas, la mayoría se encuentra en Estados Unidos (26,8%), y luego en Italia (18,9%) y España (17,2%). En números absolutos, la mayoría de migrantes calificados, tanto hombres como mujeres, se encuentran en Estados Unidos, país que ha recibido flujos migratorios procedentes de nuestro país desde la década del cincuenta del siglo pasado.

---

2 Según los datos de Docquier, Lowell y Marfouk (2008), el número de migrantes calificados de la región latinoamericana y caribeña experimentó el mayor crecimiento relativo de migrantes calificados residentes en los países de la OCDE. Si para 1990 representó la cifra de 1,9 millones, para 2007 subió a 4,9 millones, pasando a aportar el 19% del total de migrantes calificados del mundo en los países de la OCDE.

**Tabla 1. Población emigrante por país de destino según nivel de instrucción y sexo**

Hombres										
Nivel de Instrucción	España	%	Italia	%	EEUU	%	Otros	%	Total	%
Ninguno	1.630	1,9	0	0	1.329	1,8	279	1,5	3.243	1,7
Primaria	29.174	34,4	2.094	18,8	32.864	43,2	3.531	19,2	67.778	35,5
Secundaria	44.079	51,9	6.063	54,5	27.920	36,8	8.974	48,8	87.228	45,7
Superior	10.044	11,9	2.958	26,6	13.829	18,2	5.606	30,5	32.524	17,0
Total	84.927	100	11.115	100	75.942	100	18.390	100	190.773	100
Mujeres										
Nivel de Instrucción	España	%	Italia	%	EEUU	%	Otros	%	Total	%
Ninguno	815	1,1	95	0,4	236	0,6	139	0,8	1.285	0,8
Primaria	21.681	27,2	4.674	21,3	14.521	36,0	2.755	14,9	43.631	27,2
Secundaria	43.505	54,6	13.047	59,4	14.723	36,5	8.378	45,3	79.653	49,7
Superior	13.595	17,2	4.136	18,9	10.832	26,8	7.223	39,0	35.786	22,4
Total	79.596	100	21.952	100	40.312	100	18.495	100	160.355	100

**Fuente:** ENEMDU, 2007.

**Elaboración:** FLACSO, 2008.

Este dato de nuestra población migrante calificada que se encuentra en Estados Unidos no es un caso aislado, todo lo contrario: dicho país del norte constituye el principal destino de la migración calificada global y de América Latina y el Caribe (ALC). Como señala Lowell (2008), a inicios del nuevo siglo el 65% de los migrantes calificados del mundo se encontraban residiendo en la región de América del Norte, con algunas fluctuaciones por región como la de ALC que tiene el 88,3% de su población migrante calificada en América del Norte.<sup>3</sup>

En el estudio realizado por Lozano y Gandini (2009), a pedido del SELA, se indica que en el trienio 2005-2007 la población de migrantes calificados de 25 años o más, nacidos en América Latina y el Caribe y residentes en Estados Unidos, ascendió a 4.143.062 personas, de las cuales el 52% eran mujeres.<sup>4</sup> Para poder dimensionar de mejor manera lo que representa la migración de personas calificadas hacia Estados Unidos, y para salir de los nacionalismos metodológicos, a continuación presentaremos una serie de datos comparativos que nos permitan hacer una lectura más integral de esta población.<sup>5</sup>

3 Según Docquier y Marfouk (2006), el 90% de la población migrante calificada, la mayoría proveniente de países del sur, vive en uno de los 30 países de la OCDE.

4 Dicho estudio se basa en la información proporcionada por la American Community Survey (ACS). A continuación, retomamos los datos proporcionados en este trabajo, donde se considera como universo a las personas migrantes calificadas con diploma universitario, el cual representa el 43,1% de este grupo, lo que en términos absolutos, según la ACS, fue de 1.192.746 para toda la región.

5 Por lo general cuando se habla en términos cuantitativos de flujos de migrantes se utiliza el término «stock de migrantes». Sin embargo, en la reunión del SELA, realizada en Caracas el 17 y 18 de junio de 2009, en la cual participé

**Tabla 2. Migrantes asalariadas con diploma universitario de 25 años y más residentes en Estados Unidos por región o país de origen según nivel de estudios, 2005-2007**

Región/ Total	País	Nivel de Estudios (%)		
		Licenciatura	Maestría	Doctorado
Estados Unidos	29.078.505	64,6	26,2	9,3
América Latina	1.192.746	68,2	20,4	11,4
México	292.625	72,9	16,4	10,7
Centroamérica	147.582	73,6	18,4	8,0
Caribe	395.302	67,0	22,5	10,5
Países Andinos	246.072	66,4	20,3	13,3
Bolivia	12.529	68,8	18,3	12,9
Colombia	99.210	65,2	19,8	15,0
Ecuador	34.818	70,1	16,6	13,4
Perú	63.910	70,2	19,5	10,3
Venezuela	35.605	58,6	27,4	13,9
Cono Sur	111.165	56,4	26,4	17,2

**Fuente:** American Community Survey, 2007.

**Elaboración:** Lozano y Gandini, 2009.

Esta información nos permite hacer varias lecturas. En primer lugar, sobresale el dato de la población nativa (estadounidense) comparada con la de ALC. El porcentaje de los migrantes calificados de ALC que cuentan con grado de doctorado (11,4%) es superior al de la población nativa (9,3%). Al desagregar esta información, salvo los centroamericanos que tienen un menor grado que los estadounidenses, el resto de la región —mexicanos (10,7%), caribeños (10,5%), andinos (13,3%) y cono-sureños (17,2%)— presentan porcentajes superiores.

Los migrantes ecuatorianos calificados con grado de doctor representan el 13,4%, porcentaje que se encuentra no solo por encima del de la población nativa, sino también del promedio de la región de ALC, de México, del Caribe y de la subregión andina. Analizando lo que pasa en nuestra subregión, solamente los colombianos, 15%, están por encima de la población ecuatoriana. De esta manera se observa cómo la población altamente calificada de la región y el mundo es captada para trabajar en el «imperio».

---

representando a Ecuador, los países miembros decidimos eliminar este término y hablar de personas migrantes (calificadas o no). Meses después, en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo entre América Latina y Europa, realizado en Bruselas, ante la reiterada utilización del término «stock» por parte de los europeos, una vez más intervine para poner un alto y señalar el total rechazo para que dejen de vernos simplemente como números y datos fríos.

De igual manera, en el nivel de licenciatura, prácticamente todas las subregiones se encuentran por encima del porcentaje que tiene la población nativa (64%), a excepción de los cono-sureños. Los centroamericanos con título de licenciatura representan el 73,6%; los caribeños el 66,7%; y los andinos el 66,4%. Ecuador y Perú son los países de la subregión con mayores porcentajes, con 70,1% y 70,2% respectivamente. Y en relación al nivel de maestría, ALC presenta, en términos generales, un menor porcentaje que la nativa. Los ecuatorianos residentes en Estados Unidos con título de maestría representan el 16,6%, siendo el porcentaje más bajo de la subregión en este nivel, mientras que Venezuela es el mayor y el único que está por encima de los estadounidenses.

Ahora bien, si cruzamos esta información en relación con la variable laboral encontramos que el 87,9% de los migrantes calificados de ALC se encuentran en la categoría de ocupados asalariados; el 20,8% se encuentran inactivos; y el 3,1% desocupados (Lozano y Gandini, 2009: 23). Una primera lectura nos diría que la mayoría de esta fuga de cerebros se encuentra trabajando de manera asalariada. Sin embargo, si retomamos el concepto de desperdicio de cerebros, anotado en el primer acápite, vemos que los migrantes de ALC tienden a estar en trabajos no calificados en mayores proporciones que los nativos. En términos generales, 6 de cada 10 nativos consiguen una ocupación acorde con su formación, mientras que para el caso de los nacidos en ALC únicamente 4 de cada 10 migrantes labora en una ocupación acorde con su formación.

Como vemos en la siguiente tabla, del total de migrantes calificados nacidos en algún país de América Latina y el Caribe, y residentes en Estados Unidos, población que en 2007 ascendió a 1,2 millones de profesionales, únicamente el 43% laboró en una ocupación que se correspondía a su nivel de formación, mientras que el 57% restante se desempeñaba en ocupaciones de baja o nula calificación (Lozano y Gandini, 2009).

**Tabla 3. Migrantes asalariados con diploma universitario de 25 años y más, residentes en Estados Unidos, por región o país de origen según calificación de la ocupación, 2005-2007**

Región/ País	Total	Calificación de la ocupación (%)		
		Alta <sup>6</sup>	Técnica <sup>7</sup>	Sin calificación <sup>8</sup>
Estados Unidos	29.078.505	60,0	25,1	14,9
América Latina	1.192.476	42,6	26,7	30,7
México	292.625	35,9	26,7	37,4
Centroamérica	147.582	36,3	27,3	36,4
Caribe	395.302	47,7	27,8	24,5
Países Andinos	246.072	42,5	25,3	32,2
Bolivia	12.529	39,1	25,5	35,4
Colombia	99.210	44,7	25,6	29,7
Ecuador	34.818	37,4	25,4	37,2
Perú	63.910	38,0	25,8	36,2
Venezuela	35.605	50,4	23,6	26,0
Cono Sur	111.165	51,0	24,7	24,3

**Fuente:** American Community Survey, 2005-2007.

**Elaboración:** Lozano y Gandini, 2009.

Al analizar a la población de la subregión andina, vemos que la población ecuatoriana presenta los porcentajes más bajos de calificación alta. En otras palabras, de los 34.818 ecuatorianos que se encuentran en Estados Unidos y que tienen un título universitario, solo el 37,4% se encuentra trabajando en una actividad acorde a su formación; un porcentaje similar, 37,2%, se encuentra trabajando en actividades que no requieren calificación. Porcentajes similares tienen bolivianos y peruanos, que ocupan los porcentajes más bajos de toda la región, solo superados por algunos países de Centroamérica como Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que tienen los peores porcentajes, donde 3 de cada 10 personas migrantes trabajan en un lugar acorde a su formación.

Estos datos hablan nítidamente de un desperdicio de cerebros de nuestros migrantes calificados. Incluso la situación es más crítica si vemos el nivel de desempleo de

6 Grado profesional, nivel de doctor, nivel de maestría, licenciatura o nivel mayor por experiencia laboral (por ejemplo científicos e ingenieros, doctores, administradores financieros, educadores de nivel postsecundario).

7 Nivel de asociado, adjudicación laboral postsecundaria, experiencia de trabajo relacionada con la ocupación, entrenamiento de largo plazo en el puesto de trabajo (por ejemplo carpinteros, electricistas, cocineros o jefes de cocina, terapeutas de masajes, agentes de bienes raíces).

8 Entrenamiento moderado en el puesto de trabajo, entrenamiento de corto plazo en el puesto de trabajo (por ejemplo trabajadores de la construcción, representantes de servicio al cliente, cuidadores de niños, limpiadores de casa y empleadas domésticas, empleadas u oficinistas de archivo-burócratas).

los migrantes calificados. Mientras que la población nativa con estudios universitarios desempleada es del 2%, el porcentaje para los migrantes de la región es del 3,1%. Y, al analizar a la subregión andina, el cuadro es más crítico para los ciudadanos venezolanos, que tienen el 4,1% de población migrante calificada en desempleo; mientras que los ecuatorianos llegan al 3,7%, los bolivianos, al 3,4%, y los peruanos al 3,3%.

Un dato que llama altamente la atención es que un gran porcentaje de esta población migrante de ALC se educó en Estados Unidos. En efecto, el porcentaje a nivel de toda la región es de 54,3%, y de la subregión andina, Ecuador es el país que presenta los porcentajes más altos de población que se educó en universidades dentro de Estados Unidos, con 51,5%, seguido de los bolivianos, con 50%.

**Tabla 4. Migrantes asalariados con diploma universitario de 25 años y más, residentes en Estados Unidos, por región o país de origen según lugar de estudio, 2005-2007**

Región / País	Total	Estudios fuera de Estados Unidos		
		Con menos de 10 años en EE.UU.	Con más de 10 años en EE.UU.	Estudios en EE.UU.
América Latina	1.192.746	26,1	19,7	54,3
México	292.625	27,4	14,9	57,7
Centroamérica	147.582	17,7	21,2	61,1
Caribe	395.302	17,0	21,3	61,7
Países Andinos	246.072	37,5	21,2	41,3
Bolivia	12.529	25,6	24,3	50,0
Colombia	99.210	39,7	19,4	41,0
Ecuador	34.818	28,0	19,6	51,5
Perú	63.910	35,8	27,1	37,1
Venezuela	35.605	46,9	16,2	37,0
Cono Sur	111.165	40,5	21,4	38,2

**Fuente:** American Community Survey, 2005-2007.

**Elaboración:** Lozano y Gandini, 2009.

Este cuadro nos da luces para tener información más certera sobre la fuga o pérdida de cerebros. Si entendíamos por este concepto el costo que experimentan los países emisores de capital humano por la migración calificada, vista esta de manera específica como aquella población que estudió y se formó en su país de origen y luego emigró, los datos presentados nos demuestran que casi la mitad (45,8%) de toda esta población migrante calificada de ALC estudió fuera de Estados Unidos. Los países andinos son los que tienen mayores porcentajes: Venezuela 63,1%, Perú 62,9%, Colombia 59,1%,

Bolivia 49,9% y Ecuador 48,5%. Como se observa, los países de la subregión y también los cono-sureños están por encima del promedio de la región.

En términos absolutos, para el caso ecuatoriano, si tomamos el universo de migrantes calificados con título universitario que se educaron en el país, 16.887 personas, y multiplicamos por el costo por estudiante universitario por año, USD 2.200, sabiendo que en promedio una carrera dura 5 años, tenemos un monto de USD 185.757.000 que se invirtieron en educar a estudiantes en nuestro país y que posteriormente migraron a Estados Unidos.<sup>9</sup>

## 4. CIERRE

Desde la bibliografía especializada se ha denominado ganancia de capital humano al beneficio que experimentan los países que reciben a personas altamente calificadas y profesionales de diferente índole, que se incorporan a la fuerza de trabajo en dichos lugares de destino. Como hemos visto, la tendencia mundial ha sido, y es, que sean los países desarrollados del norte los que se benefician de esta migración al atraer a personas provenientes de América Latina, Asia y África.

Para lograr dicho objetivo, dichas potencias mundiales han implementado políticas gubernamentales a pesar, como señala Altamirano (2006), de que son conscientes de los efectos negativos para los países de origen. Por ejemplo en Canadá, para atraer migrantes calificados, el gobierno de Québec ofrece cinco años libres de impuestos a ingenieros, médicos y financistas que trabajan en sus universidades.<sup>10</sup> Irlanda tiene una política inmigratoria selectiva para atraer extranjeros especialistas en ciencia y tecnología. Francia creó el Edu-France, un organismo administrativo con presupuesto de 15 millones de euros para atraer capital humano particularmente de Asia y América Latina. Alemania tiene un programa de veinte mil visas de trabajo para profesionales

---

<sup>9</sup> La cifra sería aún más alta si tomamos el dato de migrantes ecuatorianos calificados con estudios universitarios (aunque no tengan título), que asciende a 50.811 personas según la ACS. Si ponemos en promedio tres años de estudios universitarios, la cifra ascendería a USD 335.352.600. Jugando con los datos disponibles, y suponiendo que toda nuestra migración calificada realizó sus estudios de educación básica en Ecuador (10 años de estudio a un costo de USD 702 por año) y bachillerato (3 años de estudio a un costo de USD 1.137), nos daría una cifra escalofriante de USD 530.009.541 que se invirtieron en 13 años de escolaridad de los migrantes calificados ecuatorianos que trabajan en EE.UU.

<sup>10</sup> Para un análisis de caso canadiense ver Pagnotta y Ramírez (2009).

<sup>11</sup> Hasta el año 2003 se otorgaron 195 mil visas H-1B (Altamirano, 2006: 85).

en ingeniería e informática. De igual manera, Estados Unidos incrementó el número de visas H-1B para profesionales calificados.<sup>11</sup>

Aquí se ve una de las grandes paradojas e hipocresías de los países «desarrollados» del norte, que cada vez más restringen el ingreso y refuerzan los controles migratorios para impedir la llegada de extranjeros no calificados —que les son de suma utilidad para ocupar ciertos nichos laborales que la población nativa no realiza, como albañilería, agricultura, servicio doméstico, entre otros—, pero sacan la alfombra roja para que lleguen los migrantes altamente calificados. Aunque, como vimos, mucha de esta población migrante calificada está desperdiciada al no ocupar puestos de trabajo acordes a su formación. Y para los que tienen más suerte y si logran una buena inserción laboral, sus salarios se encuentran muy por debajo de la población nativa, que tiene los mismos niveles educativos. De esta manera, esta «fuga de cerebros», atraídos por esas ventajas que señalamos anteriormente, en la práctica no solo se transforma en un desperdicio, al estar el 60,9% de la población migrante calificada de la región en ocupaciones que no corresponden a su formación, sino que podemos considerar esta situación como un robo de recursos humanos, pues los migrantes calificados ni siquiera son remunerados de una manera justa e igualitaria.<sup>12</sup>

Estos son algunos de los elementos que causan desigualdades y asimetrías entre unas regiones y otras. Por eso, desde los países de origen, concretamente en el caso ecuatoriano analizado, se requieren de unas políticas públicas que permitan la transformación de esta tendencia que hemos señalado en el presente artículo. Si algún tipo de retorno se tiene que estimular, al menos temporalmente, es el de los cerebros que nos han robado. Nuestros migrantes calificados tienen el derecho a regresar a su patria, y el Estado la obligación de incentivar su retorno, sobre todo de aquellos que obtuvieron becas de cuarto nivel en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país.

Afortunadamente, estos tópicos han sido recogidos en las estrategias del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), en donde se habla de la necesidad de políticas concretas para evitar la fuga de cerebros, así como acciones para repatriar a ecuatorianos altamente formados (SENPLADES, 2009: 111).<sup>13</sup>

Sin embargo, como sabemos, el tema del retorno es mucho más complejo de lo que se piensa y no constituye una de las alternativas a corto plazo de nuestra población migrante.<sup>179</sup> Por eso se debe también impulsar políticas de vínculo con nuestros migrantes científicos y profesionales, para que contribuyan con el cambio que está viviendo el país. Afortunadamente, vivimos en un mundo cada vez más interconectado, gracias

12 Incluso uno se podría preguntar cuánto han contribuido nuestros migrantes, calificados o no, al desarrollo de los países llamados del «Primer Mundo».

13 Para lo cual se requiere que en la nueva Ley de Educación Superior se plasmen directrices claras para el reconocimiento de títulos, automático y gratuito, de aquellos estudiantes que han hecho estudios de cuarto nivel en universidades extranjeras de primer nivel.

al desarrollo de las NTIC, que permitirían efectivamente un transnacionalismo de la diáspora científica en beneficio del país.

Por otro lado, y para afrontar estas asimetrías entre países receptores y países de origen de migrantes, es necesario apostar a un intercambio y circulación de recursos humanos calificados a nivel intrarregional, a través de los espacios que se han creado, como UNASUR o ALBA, para que profesionales de algunos de estos países viajen y contribuyan en los procesos de transformación de los otros, en el marco de la integración latinoamericana; y también a nivel sur-sur, para que profesionales de otras latitudes como africanos o asiáticos venga a nuestro continente y viceversa. Todo esto visto como parte de un proyecto político descolonizado y contrahegemónico.

Finalmente, esto requiere de un nuevo marco normativo en materia de educación superior, ciencia y tecnología, que nos permita seguir avanzando hacia el tal anhelado Buen Vivir de todos y todas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, Teófilo (2006). *Remesas y «nueva fuga de cerebros». Impactos transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Castles, Stephen, y Mark Miller (2004). *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas- INM- Cámara de Diputados de México- Fundación Colosio- Miguel Ángel Porrúa editores.
- Docquier, Frédéric, Lindsay Lowell y Abdeslam Marfouk (2008). «A gendered assessment of highly skilled emigration». En *Population and Development Review*, Vol. 35, No. 2: 297-321. Disponible en formato electrónico: [www.perso.uclouvain.be](http://www.perso.uclouvain.be).
- FLACSO (2008). *Ecuador: la migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO Ecuador – UNFPA.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Quito: INEC.
- Lowell, Lindsay (2008). «Highly skilled migration». En International Organization for Migration, ed. *World migration 2008. Managing labour mobility in the evolving global economy*. Ginebra, OIM: 51-76. Disponible en formato electrónico en [www.iom.int](http://www.iom.int).
- Lowell, Lindsay, Allan Findlay y Emma Stewart (2004). «Brain strain. Optimizing highly skilled migration from developing countries». Institut for Public Policy Research, Documento de trabajo No. 3 de la serie *Asylum and Migration*. IPPR: Londres.
- Lozano, Fernando, y Luciana Gandini (2009). «La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas». Documento base preparado para la Reunión Regional *La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe*, 17 y 18 de junio, Caracas. Disponible en formato electrónico en: [www.sela.org](http://www.sela.org).
- Pagnotta, Chiara, y Jacques Ramírez (2010). «La migración calificada de ecuatorianos a Canadá». En Jacques Ramírez, ed. *Con o sin pasaporte: ensayos socio-antropológicos de la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN (en prensa).
- Pellegrino, Adela (2001). «Éxodo, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada». En *Notas de Población*, No. 73: 129-162.



ISBN 978-9978-92-893-6



## TRANSFORMAR LA UNIVERSIDAD PARA TRANSFORMAR LA SOCIEDAD

---

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo