

**Nuevas bases
para la Reforma
Universitaria en
el siglo XXI**

**La recuperación
de *lo público* en
la educación
superior de
Ecuador,
2007-2017**

**René Ramírez Gallegos y
Analia Minteguiaga**

Ramírez Gallegos, René

La recuperación de lo público en la educación superior de Ecuador, 2007-2017 / René Ramírez Gallegos ; Analía Minteguiaga. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU, 2022.

Libro digital, PDF - (Nuevas bases para la Reforma Universitaria en el siglo XXI ; 1)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47019-6-1

1. Educación Superior. I. Minteguiaga, Analía. II. Título.

CDD 378.009



IEC Conadu

Instituto de Estudios y Capacitación - Federación Nacional de Docentes Universitarios

Yamile Socolovsky - Directora

Pasco 255 | CPAC 1081 AAE

Ciudad De Buenos Aires, Argentina

(54 11) 4953.5037 (54 11) 4952.2056

www.iec.conadu.org.ar Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Creative Commons 4.0 Internacional (Atribución-NoComercial-CompartirIgual) a menos que se indique lo contrario

Coordinadora Editorial: Miriam Socolovsky

Corrección de estilo: Aldana Rodríguez Golisano

Diseño y diagramación: Pablo Tesone

Presentación

Con Nuevas Bases para la Reforma Universitaria en el siglo XXI proponemos una revisión de las transformaciones que se generaron en el ámbito universitario y de educación superior a partir de los gobiernos populares que condujeron América Latina a comienzos de los años 2000 en el ciclo posneoliberal y que volvieron a instalar la necesidad de lo estatal como sentido imprescindible para hacer frente al escenario de devastación en el que se encontraba la región.

Este ciclo de reformas tuvo características de sincronidad y se puede resumir en algunas directrices en común: aumento del presupuesto educativo, un mayor acceso de los sectores populares a los estudios universitarios y superiores, con la particularidad de tratarse de primeras generaciones en la universidad; la apertura de nuevas instituciones; y la elaboración de programas sociales para favorecer la permanencia en las carreras. Para el año 2008, se sintetizó un consenso que se cristalizó en la Declaración de Cartagena, en la que la Conferencia Regional postuló que la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados.

Sin dejar de prestar atención al hecho de que los procesos políticos fueron diversos y a que estas reformas se produjeron en el marco de una tensión entre democratización y recuperación de lo público, por un lado, y mercantilización y privatización, por otro, consideramos que es necesario recorrer esas reformas para preguntarse en qué y de qué modo se avanzó en ese sentido, y en qué medida; y también, por qué en este, como en otros planos, quedaron pendientes transformaciones más estructurales, necesarias para lograr una democratización integral de la universidad.

El IEC CONADU retoma, de esta manera, la pregunta por el legado de la Reforma y por los procesos políticos que habilitan el acceso de los sectores populares a la universidad, que abordamos previamente, en 2018, en la colección Nuevas Bases para la Reforma Universitaria.

**La recuperación
de *lo público* en
la educación
superior de
Ecuador,
2007-2017**

René Ramírez Gallegos y Analía Minteguiaga

Introducción¹

Desde 1980, Ecuador vivió un proceso de privatización y mercantilización² en todas las esferas de la vida social. Este naufragio vino de la mano de procesos de pauperización, desigualdad y exclusión en el país. Se edificaron sistemas diferenciados en el acceso y usufructo a la salud, a la educación, a la seguridad social, entre otros; en los que un conjunto vital de bienes y servicios estuvo en función del poder adquisitivo de cada ciudadano y de su capacidad de compra en el mercado. En esta etapa, se construyó una concepción de lo público como lo “residual” y de “mala calidad”. La desinversión y abandono al que fue sometido actuó como profecía autocumplida para justificar acciones privatizadoras. A la par de aquello, se profundizó, en nombre de la libertad del mercado, una estructura productiva dependiente de *commodities* de exportación con nulo valor agregado mientras se profundizaba —con el justificativo de la especialización y las ventajas comparativas— la importación de bienes industrializados y tecnológicos con alto valor agregado.

En este escenario ¿qué pasó en el campo universitario? ¿Participó la universidad ecuatoriana en la construcción de esta sociedad de la exclusión? En buena medida, los hechos confirman una respuesta positiva. Vinculado a las

¹ La presente contribución analiza las reformas de la educación superior emprendidas durante la presidencia de Rafael Correa Delgado en Ecuador entre enero de 2007 y mayo de 2017. No lo hace desde una descripción exhaustiva de éstas ni de sus componentes sino fundamentalmente de las *orientaciones normativas* que las guiaron y bajo las cuales tales reformas adquieren efectiva significación. Por otra parte, si bien se hace referencia a la educación superior en general, lo cual incluye instituciones universitarias y de educación superior no universitarias, se hace hincapié en las primeras dado el papel preponderante que éstas ejercen dentro de dicho campo. Asimismo, los datos consignados especificarán el tipo de Instituciones de Educación Superior (IES) de la que se está haciendo referencia. En cuanto a la educación superior no universitaria en Ecuador (conformada por institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y conservatorios de artes), recién en el año 2010 y bajo la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), fue integrada efectivamente a este campo (antes existía una bicefalía entre el Ministerio de Educación y el ex Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP). Los principales cambios en este sector se inician con el “análisis del funcionamiento legal” realizado por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación (SENESCYT) en 2012; y, en 2013, con la evaluación de calidad por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), lo cual supuso el cierre de 126 instituciones. Una versión preliminar de este artículo se puede encontrar en Ramírez, 2016.

² Por privatización se entiende el proceso en el que avanza la oferta y demanda de carácter privado en el campo educativo y por mercantilización, al establecimiento de un valor de mercado a un servicio o bien que debiera considerarse como derecho.

reformas estructurales de los ochenta y noventa, se configuró un campo universitario que fue reflejo de la sociedad neoliberal que se anhelaba edificar: un sistema para una sociedad elitista y excluyente³.

Durante más de dos décadas este esquema fue tremendamente prolífico. Empero, hacia el segundo lustro del siglo XXI la situación se revirtió. Entre 2007-2017 en Ecuador se produjo un quiebre político cultural que buscó trocar las dinámicas descritas. En este marco, se gestó un proceso constituyente —que incluyó diversas experiencias de democracia directa y deliberativa y elecciones formales— y se aprobó una nueva Constitución Política (2008) en un arduo y complejo desarme de la vieja institucionalidad y configuración de una nueva, acorde al novel pacto de convivencia (Ramírez y Minteguiaga, 2010). Esto incluyó la sanción de leyes orgánicas y demás reglamentaciones, la creación de nuevos organismos o la modificación de los existentes y un abanico nutrido de políticas públicas para hacer efectivos los cambios.

En este disruptivo contexto, el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana puso en primer plano la transformación del sistema de educación superior de Ecuador como medio para constitucionalizar la sociedad. El supuesto fue que una educación de calidad para todos y todas era el principal mecanismo para construir una robusta democracia radical, que en nuestros términos es definida como democracia humana sostenible social y ambientalmente, y también para transformar la tradicional matriz productiva primaria-exportadora y secundaria-importadora del país. Es decir, la constitucionalización de la sociedad ecuatoriana pasaba por encontrar un catalizador de las mutaciones que se necesitaban en términos de régimen político y económico.

³ No hablamos aquí de explicaciones en las que se reifique un voluntarismo completo e irrestricto de los sujetos involucrados; esto es, presuponiendo acciones total y plenamente conscientes, deliberadas y/o racionales. La pregunta alude a en qué medida la universidad logró o no tomar distancia de dinámicas excluyentes y desigualadoras en su campo de intervención.

Es pertinente afirmar que una democracia radical tiene como base un sistema productivo democratizador. La disputa por el régimen político debía incluir necesariamente al régimen económico, en tanto era irrealizable bajo un sistema de acumulación y (re)distribución excluyente. A su vez, este cambio de la matriz productiva sólo resultaba posible si se generaba una modificación en la matriz cognitiva de la sociedad. Empero, la mutación en la matriz de pensamiento se produce en tanto se consolide la construcción de una democracia participativa y deliberativa, y con ello se realiza un quiebre epistemológico de los sistemas educativos y de la forma de producir y gestionar el conocimiento y la información a favor de *los comunes*. Este círculo de interdependencia encuentra una arista fundamental para la transformación social en la edificación de sistemas educativos públicos que se rijan por los principios de igualdad, calidad y autonomía responsable, entre otros.

Erróneamente, tanto en el campo político como en el debate público, se ha orientado la disputa oponiendo el Estado a lo privado y no lo público a lo mercantil. Empero, lo establecido en la nueva Constitución de Ecuador pasó fundamentalmente por la desmercantilización del derecho a la educación/el conocimiento y la recuperación del sentido de lo público de ese derecho.

La presente contribución busca poner en contexto los avances que se consiguieron en el país andino en el periodo señalado⁴, así como también lo que faltó por hacer en aquel entonces y los retos que aún conserva el sistema de educación superior para la construcción de un nuevo orden social. En este marco, el texto se divide en seis partes. La primera sección aborda lo que

⁴ Si bien el trabajo se concentra en el periodo 2007-2017 debe indicarse que los datos consignados pueden tener distintos recortes temporales debido a los instrumentos e indicadores estadísticos de fuente oficial disponibles en Ecuador. Básicamente, Encuesta de Condiciones de Vida (2006-2014, ECV), datos administrativos del Sistema Nacional Información de la Educación Superior Ecuatoriana (SNIESE, 2014-2016) y Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2007-2017, ENENDU). A lo largo del texto se especificará la fuente consultada. Asimismo, en el apartado 2 se utiliza un modelo probabilístico basado en la ECV para revelar el grado de democratización operado en el acceso a la educación superior como consecuencia de las reformas.

implicó la agenda de recuperación del sentido de lo público en el sistema educativo de Ecuador, dado que es el sentido que se juzgó más relevante dentro de la disputa por el cambio. La segunda y la tercera sección se concentran en dos principios claves para capturar el efecto democratizador de las reformas educativas emprendidas. Por un lado, en términos de igualdad (que incluye a la gratuidad) y, por el otro, de calidad del sistema de educación superior. A partir de tal análisis, y en el marco de lo sucedido a nivel macrosocial en el país, durante la década del gobierno del presidente Rafael Correa Delgado, se pone en sentido prospectivo el segundo momento que debió atravesar el sistema de educación superior, luego de centrarse en la formación del talento humano; esto es, en tanto aglutinador y detonador de la construcción del intelecto colectivo social como estrategia para disputar una inserción inteligente y soberana a nivel mundial. Una agenda que se planificaba consolidar luego de las elecciones de 2017, las cuales por su resultado garantizaban continuidad programática, pero que fue abortada por la recomposición neoliberal operada bajo el gobierno de Lenin Moreno. En la última parte, se presenta a modo de epílogo una reflexión sobre la complejidad de los fines últimos del proceso reformista.

El sistema de educación superior como bien público

Uno de los ejes del cambio de mirada respecto al sistema de educación superior, en general, y de la universidad, en particular, consiste en redefinirla como un bien público. Partiendo de esta idea, Ecuador inició en el año 2007 un proceso de transformación decisivo que marcó distancias, inclusive, con países de larga tradición reformista-progresista. Esta nueva mirada implicó considerar lo público en al menos nueve dimensiones o aspectos.

En primer lugar, la recuperación de lo público está relacionada con la consciencia del impacto que produce el bien “educación superior”, el cual afectará tarde o temprano a la sociedad en su conjunto. No existe, en este sentido, la posibilidad de desentenderse como sociedad de la producción del bien “educación superior” o “universidad”. En términos de Hirschman (1977), no hay opción por la salida, porque incluso ésta conlleva ineludibles efectos negativos de carácter colectivo. Se llama efecto colectivizante al impacto colectivo que se desprende de disponer de profesionales y científicos/as mal o bien formados/as que producen conocimiento, sea erróneo o veraz, de mala o buena calidad. 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 del campo universitario; o dicho de otro modo, con la democratización en el acceso, tránsito y egreso de la universidad; y también con la democratización en la toma de decisiones al interior de los centros de estudio, es decir, con el cogobierno. Por una parte, en Ecuador, producto del arancelamiento de la universidad pública y el consiguiente proceso privatizador de la oferta de educación superior (proliferación de universidades, carreras y programas particulares autofinanciados) durante el neoliberalismo, se generaron ostensibles barreras de entrada, tránsito y salida (Ramírez, 2010a: 34-40). Por otra, la creación de universidades privadas se hizo bajo una particular apropiación del concepto de autonomía. Así, por ejemplo, se sostuvo una noción ligada a lo financiero-presupuestario, sin su contraparte de cogobierno. Las universidades privadas se olvidaron de este crucial elemento y funcionaron cual empresas o fundaciones con promotores y gerentes persiguiendo, sobre todo, el lucro. En el caso de las casas de estudio públicas, bajo la noción de autonomía, defendieron el “autofinanciamiento” mediante el arancelamiento de las carreras y programas formativos.

El desafío de la reforma iniciada en 2007 fue, por tanto, cuestionar la torre de marfil y democratizar el sistema de educación superior.

En tercer lugar, la recuperación de lo público alude al trabajo de articulación de intereses plurales para alcanzar alguna forma de interés general o colectivo en el campo universitario. Algunos autores plantean que las supuestas “conquistas” en este ámbito no deben ser disputadas por nadie, menos aún por el Estado, pues se supone que, al haber sido promovidas por “actores universitarios” son por definición “buenas” y buscan *per se* el bien común. Debe recordarse que en Ecuador los órganos que gobernaban el campo, antes de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2010, bajo la idea de la “autorregulación del sistema”, resultaron en los hechos cooptados por grupos, intereses y lógicas particularistas y mercantiles (Minteguiaga, 2010). Si bien debían representar el interés común de todas las y los involucrados, permitieron un proceso de mercantilización y privatización sin precedentes. Cada actor individual o incluso grupal buscó, bajo una mirada parcial, su mejor beneficio (inclusive algunos desconociendo el marco legal vigente) y al Estado se lo relegó del proceso decisorio, a fin de que cumpliera el “único papel para el que servía”: garantizar el constante flujo de dinero del Fondo Universitario que, a su vez, era distribuido sesgadamente.⁵ Como señalaremos más adelante, la autonomía terminó desembocando en autarquía frente a la sociedad y en heteronomía frente al mercado.

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 procuró erradicar lo patriarcal de este entorno. La sociedad patriarcal proviene, entre otros elementos, de las relaciones del mundo privado-familiar de carácter machista que persisten en el país. Resulta paradójico

⁵ Nos referimos al Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO).

que mientras cada vez más mujeres que hombres ingresan, transitan y se titulan, incluso con mejores desempeños y calificaciones, las autoridades y las plantas académicas hayan sido integradas casi exclusivamente por varones (CONEA, 2009). Así, por ejemplo, en las universidades públicas —incluidas las tres de posgrado— antes de la reforma implementada no había ninguna rectora. Por ello, lo público tiene que ver con alumbrar una problemática que se suele ubicar inadecuadamente en el espacio de lo privado o de lo doméstico pero que se reproduce en diferentes esferas públicas, entre ellas la del mundo universitario.

En quinto término, los significativos niveles de endogamia y nepotismo registrados en el sector impedían garantizar el carácter público de la educación superior. Se observaban cargos de autoridad que, sin respetar la más mínima regla de la democracia universitaria, se traspasaban de padres a hijos o hijas, de esposos a esposas; y se nombraba a familiares para los cargos académicos y administrativos. En otros casos, se revelaba una dinámica asociada a los padrinazgos académicos. Asimismo, y muy unido al tema de lo patriarcal, en muchos casos las académicas mujeres “debieron” su ingreso y ascenso en sus carreras académicas a sus vínculos parentales o familiares, más que a sus méritos o experiencia profesional, a pesar de que los poseyeran sobradamente y más que los varones a las que se las asociaba.⁶

En sexto lugar, mirar a la universidad como un bien público implica concebirla como un espacio de encuentro común y compartido; por el contrario, en Ecuador se estableció como ámbito de reproducción de clase y distinción social. Bajo un nuevo marco, la universidad debería constituirse en un lugar de referencia, donde se efectivice la concurrencia y encuentro de diferentes grupos sociales, provengan estos de colectivos étnicos diversos, de posiciones

⁶ Véase como ejemplo lo revelado en la investigación de Salas Espinoza (2011).

políticas plurales, de estratos económicos desiguales, de territorios o regiones heterogéneas o de credos disímiles. Sin embargo, la universidad se había transformado en un espacio de selección social y homogeneización. Durante el ciclo neoliberal y hasta la Constitución del 2008 el ingreso a la universidad se cumplía en función del precio que se podía y se estaba dispuesto a pagar, y su finalidad no era necesariamente la formación sino el acceso a las clases dominantes y a las relaciones sociales que de ellas se desprendían. Esto se había exacerbado como consecuencia de la expansión de centros universitarios privados de corte empresarial y con un sistema de aranceles que estuvo vigente incluso en las universidades públicas hasta la aprobación de la nueva Carta Magna. Además, no existía regulación alguna para los esquemas de cobro en el sector universitario que, a pesar de que debían ajustar los aranceles y tasas a los “costos reales” de las carreras y programas ofertados, siguieron lógicas monopólicas de mercado.

En séptimo lugar, reconocer a la universidad como un bien público tiene que ver con la misma misión y finalidad de esta institución. La persona profesional o académica ecuatoriana que se titula en las universidades locales generalmente es formada para satisfacer las necesidades del mercado o maximizar las utilidades de las instituciones educativas. No obstante, la producción de los centros de estudio no debe estar vinculada prioritariamente a la acumulación del capital sino orientada a cubrir necesidades sociales, garantizar derechos, democratizar la sociedad, potenciar capacidades individuales y territoriales, generar riqueza colectiva y democracia de calidad.⁷ Así se exige un sentido más amplio que lo propuesto por la perspectiva utilitaria. En este nuevo ámbito, el conocimiento —y su proceso de

⁷ Debido a que el sistema empresarial ecuatoriano tiene un amplio componente rentista, la inversión en desarrollo tecnológico y científico ha sido históricamente casi nula; razón por la cual este vínculo no parece ser la regla común dentro del sistema local. Recién bajo las reformas emprendidas entre 2007 y 2017 en la educación superior se empieza a poner énfasis en la generación de conocimiento y no en la mera transmisión.

generación— debe ser contemplado y construido como un bien público para la sociedad (pro-común)⁸ y no con fines de mercado.

Desde esta perspectiva, se entiende por qué la autonomía universitaria sufrió un proceso de subordinación al mercado; es decir, se transformó en una heteronomía mercantil: no solo no divulgó el conocimiento ni su producción sino que lo mercantilizó, lo monopolizó y se apropió del mismo de manera privada.⁹ Similar situación sucedió con la planificación de la oferta académica, que respondió a una lógica de mercado. Rescatar lo público en el campo universitario implica recuperar el sentido de la autonomía con responsabilidad social, frente a la autarquía y heteronomía que reinó en los centros de estudio en las últimas décadas.¹⁰

En octavo lugar, se puede sostener que la recuperación de la universidad como bien público implica la recuperación de la legitimidad de ésta en la crítica pública que coadyuve a una mayor calidad en la deliberación democrática. Esta legitimidad se recupera con la rigurosidad de la información y del conocimien-

⁸ En este punto vale la pena aclarar que la noción sobre *lo común* que maneja el presente escrito se diferencia de otras de raíz profundamente antiestatal, que las conduce, a menospreciar las conexiones de sentido con la noción de lo público, tanto en términos doctrinarios como históricos (Cfr. Laval y Dardot, 2014). Para estas perspectivas resulta una contradicción plantear una concepción de *lo común* que reserve al Estado algún papel en su consecución. En el contexto capitalista, renunciar a la acción colectiva del Estado para hacer depender todo de la sociedad implica desconocer que: a) el Estado es expresión de la sociedad civil y sus relaciones sociales, su externalidad es un artificio; b) puede asumir diversas formas históricas según sea la correlación de fuerzas en el ámbito societal, no una única asociada a los denominados “Estados comunistas”; c) la incommensurabilidad de las desigualdades sociales representa un enorme problema para articular alguna forma de interés compartido; y, d) la pretensión de convocar y representar alguna forma de interés compartido por parte del Estado ha sido y sigue siendo parte de las luchas que se dan en la sociedad.

⁹ En el caso de Ecuador, mayoritariamente, ni siquiera la transmisión del conocimiento ha estado articulada a un análisis crítico de la aplicabilidad de los conceptos sobre la realidad y los problemas nacionales (Ramírez, 2018).

¹⁰ El escaso y poco riguroso debate que se ha desplegado sobre la universidad ecuatoriana en los últimos años se ha caracterizado por la falta de problematización de la autonomía universitaria. Envueltos en una lógica fuera de época y, por ende, carente de perspectiva histórica, algunos académicos siguieron sosteniendo que el único peligro de la libertad académica de la universidad está en su relación (vista como tensión y enfrentamiento) con el Estado. Esta visión se volvió dominante durante los años de mayor avance del mercado sobre la universidad y, en este sentido, participaron tales visiones en permitir que la privatización y mercantilización no fuesen denunciadas y criticadas a tiempo. Al ponerse casi exclusivamente en un plano normativo (y casi “moral”) no pudieron ver esos procesos fácticos que efectivamente la transformaron. La defensa carente de autorreflexividad de la insignia: “la autonomía no se toca!” impidió ver que la universidad era heterónoma frente al mercado. Para estudiar un ejemplo de tal enfoque consultar el texto de Ospina (2012) y Cfr. Arcos (2010).

to a través de los debates teóricos y de los procesos de investigación que se generan al interior de sus fronteras. La falta sistemática de discusión, la escasa investigación científica, la ausencia de rigor y en muchos casos la manifiesta parcialidad con la que se ha operado ha hecho que se deslegitime la voz de la universidad. Dicha legitimidad también pasa por recuperar un rol protagónico de la universidad para pensar los horizontes de cambio posibles en el marco del nuevo pacto de convivencia aprobado por las y los ecuatorianos.

En noveno lugar, debe señalarse que la desmercantilización del conocimiento implica buscar formas alternativas de generarlo, y recuperar su carácter colaborativo, colectivo y compartido por sobre los intereses individualistas y privados.¹¹ Jamás podría el conocimiento ser visto como un bien privado o particular si se reconoce que su producción debe ser llevada adelante como parte de un proceso de acción colectiva, en el que se discutan las problemáticas sociales con pertinencia para el Ecuador y se las analice multidimensionalmente; en el que se construyan respuestas respetando diferentes saberes y se llegue a soluciones-compromiso en favor del bien común.

En esta línea, la recuperación de lo público implica la construcción de un sistema que reconozca lo diverso como parte del proceso de aprendizaje social. Esto requiere edificar un sistema que incorpore en su pedagogía social la pluralidad de saberes que existen en la sociedad y concrete una igualdad y equidad epistémica.¹² Lo público no podrá constituirse como tal sino construye la sociedad (mundo) intercultural, y en el caso de Ecuador y de otros países de la región, la plurinacionalidad. De hecho, un componente fundamental de la sostenibilidad de la democracia reside en el reconocimiento el

¹¹ Esto no implica que no se deba promover un entorno económico que incentive la producción científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.

¹² La primera supone que no habrá una jerarquía de saberes y la segunda que no operará una homogeneización o uniformización de saberes.

reconocimiento del otro (o la otredad), en tanto diverso, como un igual (lo que no significa homogéneo). En otras palabras, la recuperación de lo público en una sociedad de diversos radica en construir sistemas en los que pueda florecer un diálogo entre una pluralidad de epistemologías sin jerarquías de poder. Un quiebre fundamental, en este sentido, plantea construir una pedagogía del aprendizaje-servicio en el que las personas puedan estudiar en una experiencia compartida en comunidades reales en las que la gente vive, participa en acciones colectivas y trabaja: la esfera pública, la vida cotidiana y el ecosistema como verdaderas aulas de aprendizaje.

Como se ha señalado en otras ocasiones (Ramírez, 2010b), la recuperación de lo público implicaba en esta ola transformadora de la educación superior en Ecuador la edificación a largo plazo de un sistema en el que la universidad deje de ser el eje de los análisis y se ponga atención al *general intellect*. Es decir, las nueve dimensiones antes mencionadas abrevan en un resultado que es generar un “intelecto colectivo social”, a través del funcionamiento de redes de producción, transmisión y creación de conocimiento/aprendizaje dentro de la sociedad. La configuración de este intelecto social colectivo es la edificación de la sociedad que *aprende a aprender aprendiendo*, y desde todos los ámbitos de creación de saberes socialmente valiosos. Visto así, las universidades se constituirían en uno de los tantos núcleos de aprendizajes/conocimientos existentes, sin negar su papel preponderante. Tales núcleos actuarían en una suerte de sistema de redes neuronales, como un intelecto colectivo que, al ampliarse en espacios, acciones, tiempos de debate, deliberaciones, críticas socialmente valiosas y conocimientos, tendría su efecto en la fundación de una nueva forma de democracia basada en el conocimiento y en la sostenibilidad social y ambiental.

2. La igualdad como base de una democracia de nuevo tipo

Aunque lecturas institucionalistas de la democracia sostengan que la “cuestión democrática” se resuelve en el ámbito de los procedimientos e instituciones que regulan el juego de los equilibrios políticos y de la competencia electoral, cabe sostener que tal marco analítico no alcanza a comprender el pliego de relaciones que se establecen entre democracia, mercado y desarrollo, en el seno de las cuales se construyen y bloquean las libertades sustantivas de los individuos o colectivos.¹³ Las conquistas de la democracia han sido y serán siempre importantes en la historia de la civilización humana. Sostenemos que, siguiendo a Przeworski: “con todas sus deficiencias, la democracia es el único mecanismo por el que el pueblo puede ejercer su poder y la única forma de libertad política factible en nuestro mundo” (2010: 27). No obstante, el minimalismo que sostiene que es suficiente dentro de la convivencia social que existan elecciones periódicas y recurrentes en el marco de una pluralidad política es un limitante para seguir disputando la construcción de sociedades más biocéntricas. En el marco de la convivencia social, así como no se deben tolerarse dictaduras, aunque éstas registren alto bienestar humano e igualdad social, tampoco deben permitirse democracias que convivan con bajísimos niveles de bienestar humano y con altas desigualdades sociales. Resulta absurdo hoy en día, cuando las democracias están consolidadas en la mayoría de los países del mundo, no pensar qué régimen de bienestar (social, económico y ambiental) produce una mayor sinergia virtuosa para generar una convivencia social armónica.¹⁴ La democracia representativa ha convivido con un sistema capitalista inhumano y depredador de la naturaleza. De hecho, el sistema capitalista ha encontrado

¹³ Las libertades de las personas se fundamentan en su capacidad para llevar una vida razonablemente sana y activa; en este sentido, tal concepción de libertad entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus específicas circunstancias personales y sociales (Sen, 2000).

¹⁴ Para un análisis entre democracia y bienestar y la disputa sustantiva que entraña esta relación para el caso de Ecuador, ver Ramírez (2004).

su justificación “ética”, muchas de las veces, en la democracia representativa. Ecuador firmó un nuevo pacto de convivencia en el 2008 que buscó construir la sociedad del “buen vivir”. Esta sociedad se basó en un acuerdo en el que la democracia debía estar en armonía con un sistema social, económico, cultural, ambiental que permita el florecimiento individual y colectivo a través de la satisfacción intergeneracional de las necesidades, la expansión de las libertades y la garantía de derechos de la naturaleza y de sus ciudadanos. La compatibilidad de un régimen democrático con el régimen del buen vivir construye una democracia humana, social y ambientalmente sostenible.

La educación es la piedra angular de la expansión de las libertades de los individuos pero también es el mecanismo más eficaz para construir una sociedad de ciudadanos igualmente libres. Si la educación fuera sólo para una élite, difícilmente se estará democratizando el buen vivir en la sociedad; lo que provocaría que la propia democracia sea poco sostenible y pueda ser ultrajada con mucha facilidad. Es claro que mejorar el consumo por sí solo no resuelve el problema estructural de la economía primario-exportadora de *commodities* y secundario-importadora de bienes industriales. Por ello es imprescindible, para el cambio de la matriz de riqueza social, habilitar y fortalecer capacidades, así como edificar robustos sistemas de repartición del bien público educación superior. En este marco, no es menor la pregunta sobre cómo se está distribuyendo la educación en el país.

Se podría señalar que la característica diferenciadora de la Revolución Ciudadana fue que, junto a la reducción de la pobreza, redujo la desigualdad económica y ésta vino acompañada de procesos de democratización de capacidades humanas. Al analizar la tasa de crecimiento en la participación del consumo según percentiles, se puede percatar con claridad la principal diferencia en la economía política de la (re)distribución económica operada durante el co-

rreísmo en comparación al período neoliberal. Según datos del INEC a partir de las Encuestas sobre Condiciones de Vida, en el período 1999 al 2006 creció la participación del consumo en todos los percentiles; empero, el crecimiento fue mayor en los percentiles más ricos. En el período del presidente Rafael Correa también se dio un crecimiento en todos los percentiles de consumo, con la diferencia que los más pobres fueron los que crecieron a mayor velocidad.

En la disputa de los procesos de reforma en el campo de la educación superior ha existido históricamente “el dilema” del *trade-off* entre democratización y calidad. Empero, Ecuador ha demostrado que se pueden producir cambios radicales que combinen calidad con igualdad y democratización.

En el período 2006-2014, en términos absolutos, la matrícula universitaria creció en 136.000 estudiantes, equivalente a un crecimiento de 4,1 puntos porcentuales.¹⁵ En este marco, esta tasa de crecimiento anual resultó el doble del incremento anual poblacional (Censo de Población y Vivienda). La pregunta que debemos hacernos es si tal aumento matricular vino acompañado de procesos de democratización en el acceso a la educación superior.

Quizá este ha sido uno de los mayores logros en términos de revertir una tendencia perversa que se dio en el sistema de acceso a la educación superior durante el neoliberalismo. La recuperación de un sistema de educación superior gratuito, la implementación de una agresiva política de becas para grupos históricamente excluidos, la eliminación del examen de ingreso basado en pruebas de conocimiento¹⁶ por uno de razonamiento cognitivo, la ruptura de mecanismos parainstitucionales (redes de influencia social) para acceder a las

¹⁵ Estos datos corresponden a la ECV, no se utilizó para cálculo de matrículas la ENEMDU debido a que se encontraron inconsistencias en la reconstrucción del marco muestral, principalmente de los años 2010, 2011 y 2012; sobre todo cuando se analizan subgrupos etarios.

¹⁶ En Ecuador, antes de la reforma analizada (2006), en 9 de cada 10 universidades se tomaba un examen de conocimiento para el ingreso; este tipo de examen reproducía la estratificación existente en la sociedad, pues arrastraba la brecha cognitiva producida desde la educación básica y secundaria.

universidades y la creación de un sistema nacional de nivelación que buscó compensar las disparidades con que venían las y los estudiantes del bachillerato produjeron un esquema de acceso democratizado.

En efecto, al año 2016, el 73% de las y los ecuatorianos que ingresaron a la educación superior tenían padres que nunca estudiaron en la universidad ni en un instituto técnico o tecnológico superior (SNIESE, 2016). En términos generales, la probabilidad de ser primera generación que ingresa a la universidad fue cuatro veces más alta en 2014 que en 2006 (ECV). Este fenómeno reafirma la movilidad social intergeneracional producida: entre los padres tienen menor nivel educativo, hijos e hijas tuvieron mayores probabilidades de ingresar a la universidad y a carreras técnicas y tecnológicas. Este fue uno de los resultados de las políticas de la Revolución Ciudadana.

La matrícula de los dos quintiles más pobres se duplicó, tanto en términos absolutos como relativos. Al realizar un modelo probabilístico que permita visualizar el cambio en la estructura social entre 2006 y 2014 para estudiar el acceso de los quintiles más pobres, se revela que para el 20% más pobre de la población, la posibilidad de entrar a la educación superior fue en 2014 del 67%, mientras que en 2006 era apenas del 33% (ver Ramírez, 2016).

Es importante recalcar que en los últimos tres años de la gestión de Rafael Correa se registra un incremento significativo del porcentaje de estudiantes provenientes de colegios públicos que ingresan a las universidades. Hasta 2016, siete de cada diez estudiantes que ingresaban a través del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) provenían de un bachillerato público.

Más allá de la estadística descriptiva, en términos globales los resultados del modelo probabilístico muestran que los grupos normalmente excluidos aumentaron la probabilidad de acceder a la educación superior. Claramente, la

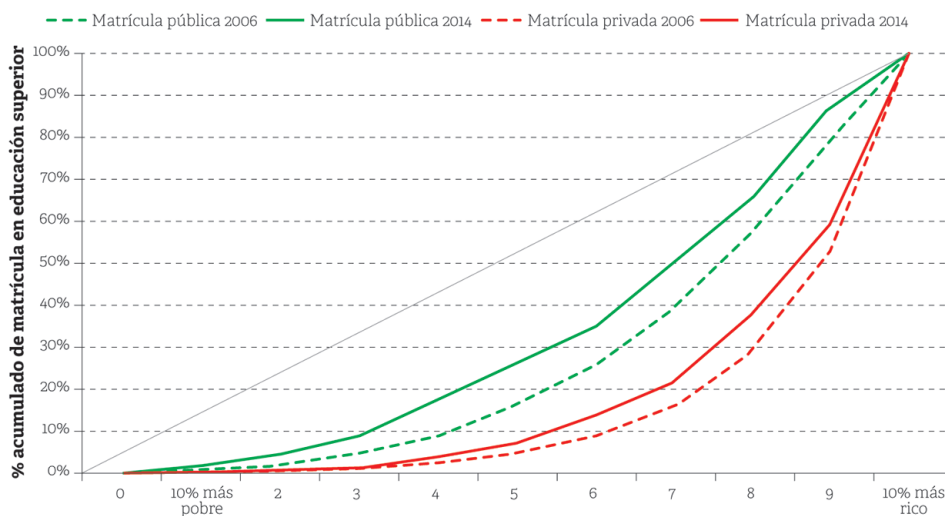
gratuidad implementada por la Revolución Ciudadana, yendo en contra de lo que sucede en el mundo, y el nuevo sistema de acceso a la universidad, dada la oferta de cupos otorgados por las universidades ecuatorianas sobre la base de su autonomía,¹⁷ rompieron con la disyuntiva democratización-calidad.

2.1. La igualdad en la oferta pública y privada

¿Existe democratización de capacidades en el campo de la educación superior si analizamos la oferta pública y privada? Para ver la distribución de cualquier bien o servicio en economía se suele utilizar la curva de Lorenz: tal gráfica nos permite ver si están concentrados en los estratos económicos más altos o si su distribución es más democrática. En el caso de Ecuador se revela que ambos tipos de instituciones mejoraron la distribución de matriculados en el período bajo estudio (Gráfico 1). Este hecho permite construir una sociedad más cohesionada al distribuir más equitativamente las capacidades dentro de la sociedad. En el ámbito de las IES públicas se puede afirmar que, del total de matriculados, mientras la razón entre el 10% más rico y el 10% más pobre en el 2006 era de 29 veces, en el 2014 este indicador se redujo a 7,5. En otras palabras, hubo una reducción del 65% en la brecha entre el decil más rico y el decil más pobre de matriculados entre el 2006 y el 2014 en las IES públicas ecuatorianas.

¹⁷ Se debe recalcar, que en Ecuador las universidades, en el marco de su autonomía, son las que fijan los cupos. Desde este lugar, podrían ampliarlos, incluso hasta garantizar el ingreso libre a sus aulas de acuerdo a su capacidad instalada.

Gráfico 1. Curva de Lorenz de la matrícula en la educación superior pública y particular, 2006-2014



Fuente: ECV, 2006-2014

Elaboración: Propia

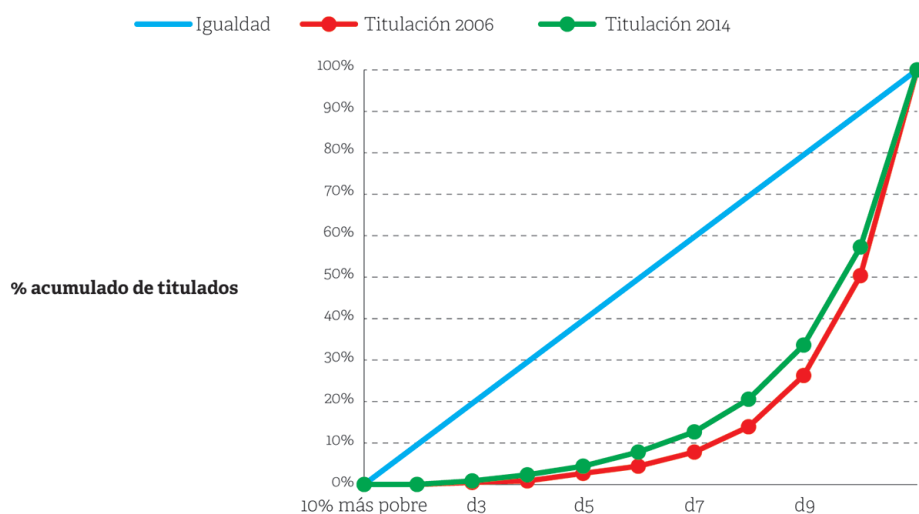
No obstante, existe una diferencia importante entre lo sucedido en la oferta pública y en la particular. Mientras en el acceso a la educación superior pública se duplica la matrícula en los dos quintiles más pobres al pasar del 8 al 17% su participación,¹⁸ en lo que respecta al ámbito privado, aunque hubo democratización en el período señalado, la matrícula siguió siendo muy concentrada. En efecto, en el 2006 el 84,6% de la matrícula total en las IES particulares provenía del 30% más rico de la población, y luego, en el 2014 el 78% procedía de este grupo social. Si uno de los objetivos más importantes de la reforma era recuperar el sentido público del bien educación superior para edificar una democracia

¹⁸ El incremento de la participación de la matrícula en la educación superior de los más pobres adquiere más relevancia en términos absolutos dado el incremento de la población en este nivel entre el 2006 y el 2014. Como se señaló anteriormente, es necesario que las universidades tengan políticas internas para otorgar más cupos al sistema y así profundizar la democratización en el acceso a la educación superior.

sostenible, difícilmente la distribución social de la matrícula en el ámbito de las universidades particulares coadyuve a conseguir tal meta. Este era y sigue siendo un reto importante que es necesario debatir si se quiere conseguir un sistema particular que no genere circuitos socialmente diferenciados.

Incluir no sólo es abrir las puertas. Sería absurdo que en nombre del “mérito” se niegue que las condiciones sociales de las que provienen los más pobres tienen un impacto en el desempeño estudiantil. En este marco, surge otro reto para el sistema: ¿qué deben hacer las IES para no expulsar a las y los jóvenes de menores recursos económicos en el tránsito a su titulación de tercer nivel? Con pocas excepciones, las universidades ecuatorianas no tenían políticas para intentar retener a los estudiantes más pobres. Si bien la distribución de titulados ha mejorado en los estratos medios y bajos, todavía sigue siendo muy concentrado el porcentaje de personas que terminan la universidad que provienen de los quintiles más altos de riqueza de consumo (ver Gráfico 2). El objetivo, en esta situación, no sólo es que entren a la universidad ciudadanos que provengan de familias de escasos recursos, sino también que permanezcan y se titulen en un marco de interacción social institucional que los incluya sin discriminación. Este es un tema pendiente que deben abordar las universidades desde sus políticas internas.

Gráfico 2. Curva de Lorenz de titulados en la educación superior pública y particular, 2006-2014



Fuente: ECV, 2006-2014

Elaboración: Propia

2.2. La igualdad en la educación superior desde una perspectiva económica

La educación no es una mercancía. En el debate constituyente y en el de la LOES de 2010 se pudo demostrar que el arancelamiento en las universidades públicas ecuatorianas constituía una barrera de entrada para las personas de escasos recursos (Ramírez, 2010a). No obstante, más allá de que sea o no una barrera, la gratuidad¹⁹ en la educación superior responde al principio político de que este bien; es un derecho que busca construir ciudadanos iguales. A partir de 2008, bajo la nueva Constitución, se tomó la decisión política

¹⁹ Vale señalar que incluso bajo todo el nuevo marco legal existieron universidades públicas que encontraron formas de evadir la gratuidad de la educación superior. Por ello, el Consejo de Educación Superior (CES), apoyado por la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE), estableció un reglamento para garantizar el principio constitucional de gratuidad. Así, por ejemplo, en el caso de la Universidad de Guayaquil se obligó a que devolviera USD 7,2 millones por concepto de cobros indebidos realizados a 23.279 estudiantes de valores considerados parte de la gratuidad.

de desechar la perspectiva mercantil en que la educación superior era vista como un bien de consumo, como lo fue por más de dos décadas en Ecuador, para instaurar la posición de que la educación superior es un derecho social que debe ser universalmente garantizado.

Si bien, como describimos en la sección anterior, entre 2006 y 2014 se dio un proceso de democratización en la matrícula de la educación superior, podría preguntarse si se produjo una sociedad más igualitaria en términos económicos. Cabe anotar que la inversión en el área subió del 0,7% del PIB en 2006 al 2,12% en 2014, el mayor crecimiento en toda la región latinoamericana (Ballas, 2016).²⁰ Debemos recordar que en América Latina la inversión en educación superior en la década analizada (2007-2017) se ha mantenido prácticamente constante (alrededor del 1%). Ecuador, a la par de Bolivia, fueron las naciones que más invirtieron en ese periodo en la región. Según datos de UNESCO al 2016,²¹ la inversión de Ecuador del 2,12% del PIB resultó incluso superior al promedio de inversión de Europa (1,2%) y de los países de la OCDE (1,4%).

La composición del gasto familiar en el sector público o privado es fundamental para analizar si el país avanzaba en garantizar el derecho a la educación superior y en detrimento de la mercantilización. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, el 40% del gasto total en educación superior en 2006 se destinaba a IES privadas y el 60% a las públicas, mientras que en 2014 el 74,4% se dirigía a las IES públicas y el 26,6% a las privadas. El incremento de 14,4 puntos porcentuales en la participación del gasto en las IES públicas da cuenta de que la desmercantilización fue parte del proceso de transformación del campo de la educación superior. Es importante señalar que en 2006

²⁰ En el campo de la educación superior, del total de recursos que existían en el sistema en el año 2014 se registró una subejecución presupuestaria equivalente al 20%; es decir, aproximadamente USD 325 millones de su presupuesto no fueron ejecutados por las universidades.

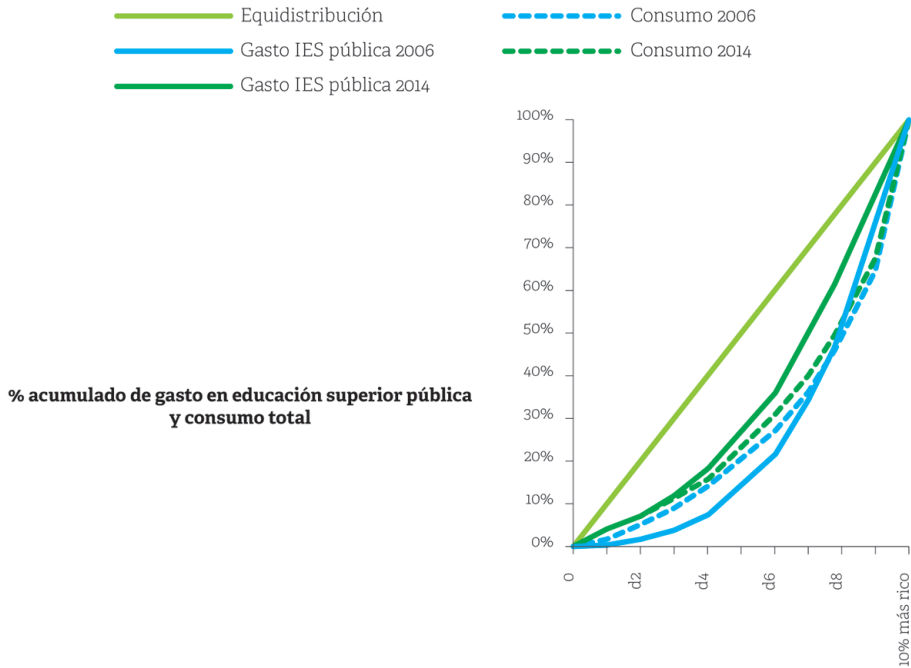
²¹ Para el caso de Ecuador la fuente de datos es el Ministerio de Finanzas, corresponde a la asignación inicial que consta en el Presupuesto General del Estado y a reliquidaciones de ejercicios anteriores.

el gasto de las familias en aranceles de las IES públicas representaba el 47% del gasto total en educación superior y en 2014 constituye el 19%. Claramente, el no depender de las reglas de juego de mercado se traduce en un avance en la garantía del derecho a la educación superior. En términos absolutos, el impacto de la gratuidad en la educación superior implicó para las familias una reducción en el gasto en educación de tres veces menos entre 2006 y 2014 (Ramírez, 2016). Tomando en cuenta la inversión estatal en educación superior pública, del total del gasto en este rubro en 2014 apenas el 6% constituía un gasto de bolsillo familiar. En otras palabras, el estudiar en IES públicas no dependía o, siendo estrictos, dependía marginalmente del ingreso de las familias. Se puede señalar que se pasó de un sistema de educación superior mercantil a un sistema en el que la educación superior es un derecho social.

Al analizar el gasto en educación superior de las IES públicas nos percatamos de que éste estaba significativamente mejor distribuido en 2014 que en 2006, cuando era regresivo para el 70% de la población (Gráfico 3). A su vez, se puede constatar que dicha distribución permitió disminuir la desigualdad en el consumo total del Ecuador, es decir, hubo un efecto igualador en términos económicos. A pesar de que la reducción de la desigualdad del consumo total ha sido muy significativa²² durante el período estudiado, puede señalarse que la distribución del gasto en educación superior pública era progresiva en 2014, cuando en 2006 era un agravante que producía mayor desigualdad. Desde la perspectiva económica, si queremos mejorar la progresividad de la distribución de los recursos públicos es indispensable avanzar en el incremento de oferta pública por parte de las IES, especialmente con las universidades del sistema.

²² La tasa de decrecimiento del Gini entre el 2006 y 2014 cae 10,5%.

Gráfico 3. Curva de Lorenz del gasto en educación superior pública, 2006-2014



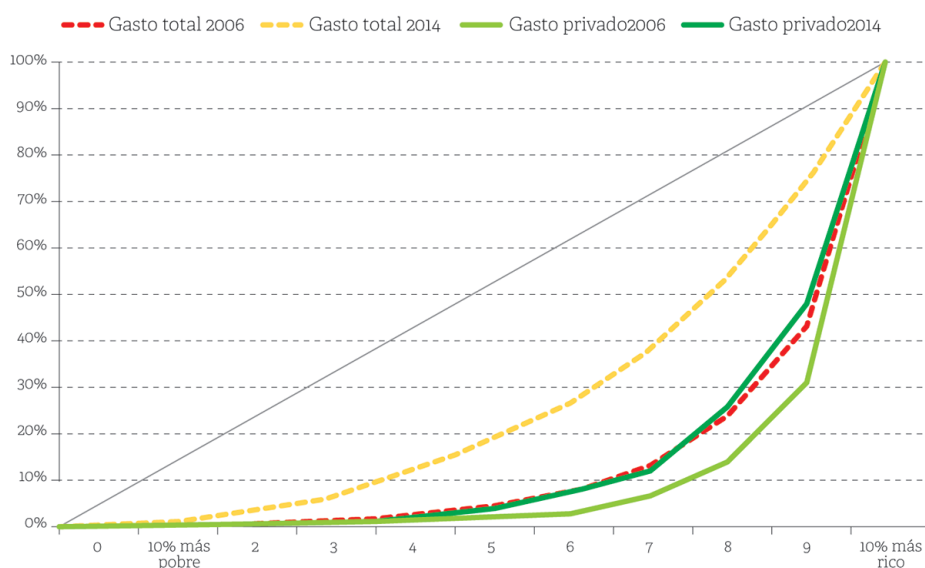
Fuente: ECV, 2006-2014

Elaboración: Propia

Si bien, al finalizar el gobierno de Correa, casi 7 de cada 10 ingresantes estudiaban en universidades públicas (SNIESE, 2016), cabría preguntarse por el efecto económico del gasto en educación privada, ya que en las universidades particulares no había indicaciones de redistribución. Si bien en IES privadas este aspecto mejoró entre 2006 y 2014, se puede observar que, dada la nueva distribución del gasto total de las familias, la regresividad se profundizó. En el 2006 la distribución del gasto en las IES particulares generaba mayor desigualdad en el consumo agregado de las y los ecuatorianos. En el 2014, la regresividad del gasto en educación superior privada se agravó frente al consumo

total del mismo año. En otras palabras, mientras la distribución del gasto en educación superior pública ayuda a construir una sociedad más igualitaria, la composición del gasto en la educación superior particular conduce a que la sociedad ecuatoriana sea más desigual.

Gráfico 4. Curva de Lorenz del gasto en educación superior particular, 2006-2014



Fuente: ECV, 2006-2014

Elaboración: Propia

Buscar mecanismos que permitan democratizar el acceso a la educación superior particular ha sido un reto para el país. En el marco de estas circunstancias, el Consejo de Educación Superior (CES) implementó políticas de regulación de los niveles e incremento de aranceles²³ en las IES particulares. El

²³ La regulación señalaba que no se podían incrementar los aranceles más allá de la inflación. Estos aranceles podían ser incrementados más allá del incremento generalizado del costo de vida únicamente bajo justificación debidamente aprobada por el CES.

reglamento que norma los aranceles fue un claro ejemplo de la búsqueda de la desmercantilización. Así, por ejemplo, en el reglamento se señalaba que los mismos debían estar en función del número de asignaturas que cada estudiante tomara en cada período académico y la matrícula no podría exceder el 10% del arancel, lo que implicó en promedio una reducción del 20% del valor de la misma. A la vez, se estipulaba que los derechos no son obligatorios y sólo pueden ser cobrados si el estudiante los solicita y usa. Asimismo, prohibió el cobro de valores por pasantías, derechos de grado, de disertación y de trabajos de titulación, por el otorgamiento del título académico en cada carrera, así como todo cobro que tenga que ver con la escolaridad académica del estudiante. La regulación con respecto a cobros de “derechos” implicaba una reducción para cada estudiante aproximada de 9 veces lo que venía pagando a lo largo de la carrera; el pago por derechos cayó, en promedio, de 1.412 dólares a 160.²⁴

En este marco, garantizar la reinversión de los excedentes que tiene el sistema universitario particular (equivalente a 102 millones de dólares anuales)²⁵ en becas o ayudas económicas, así como profundizar política de cuotas²⁶ en las IES particulares, podría ayudar a mejorar la distribución del gasto para construir un sistema que no institucionalice la estratificación social. Este es un reto de suma importancia para la discusión de la agenda futura en el campo de la educación superior. Si bien las IES deben ser sostenibles económicamente, la Constitución de la República señala como principio rector del sistema de

²⁴ Luego de procesos de investigación, el CES resolvió que se devuelva lo cobrado a las y los estudiantes por parte de universidades que incrementaron los aranceles por encima de la norma establecida. En una de éstas, también se resolvió que se permita el reingreso de aquellas personas que desertaron de la universidad por motivos del incremento en el valor de los aranceles. Estos estudiantes no debían pagar más allá de lo que venían haciéndolo antes de salir de la universidad. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/ces-analiza-ra-esta-tarde-el-reglamento-de-aranceles-de-universidades>

²⁵ Las fuentes de este dato corresponden a los estados financieros presentados por las propias instituciones al CES.

²⁶ Dentro de este contexto la SENESCYT emitió un decreto ministerial, en diciembre del 2015, que obligó a las universidades públicas a reservar el 10% de su matrícula a poblaciones históricamente excluidas (personas indígenas, afroecuatorianas, montubias, con discapacidad y privadas de libertad) y a las universidades particulares, a hacer lo mismo con el 5%. Un mínimo de 5% adicional en las universidades privadas debía ser para becas o ayudas económicas para estudiantes por otras razones sociales.

educación superior que las universidades y los institutos técnicos superiores particulares no tienen fines de lucro.

Una síntesis de lo mencionado se puede observar si analizamos el coeficiente de Gini del gasto en educación superior y de la distribución de matriculados en IES públicas y privadas. Mientras entre 2006 y 2014 la reducción en la tasa de cambio del coeficiente de Gini del gasto en educación superior pública fue del 33% y del Gini de la distribución de la matrícula 29%, los mismos coeficientes se reducen únicamente en 11% y 9% a nivel privado, respectivamente (ver Tabla 1). Quizá es necesario recalcar que en 2006 el coeficiente de Gini del gasto en IES públicas era mayor al del consumo total y en 2014 era significativamente más bajo. En otras palabras, la distribución de recursos en el ámbito público se hizo progresiva y permitió construir una sociedad más igualitaria. En el ámbito privado, el gasto en la educación superior no sólo evidenciaba coeficientes de Gini muy altos, sino que en ambos años estaban muy por encima del coeficiente de Gini de la distribución del consumo nacional. Dicho de otra forma, la distribución social de los recursos en el ámbito público permite construir una sociedad más igualitaria, pero el gasto en educación en el ámbito privado, al estar muy concentrado, empuja a incrementar la desigualdad económica. No obstante, dada la composición de la matrícula entre público y privado, el gasto en educación superior en la sociedad ecuatoriana durante el periodo de análisis fue progresivo: un cambio de 180 grados frente a lo que sucedía en la época neoliberal.

Tabla 1. Coeficiente de Gini de gasto público y matrícula público-particular, 2006-2014

Año	Gasto en IES públicas hogares + subsidio	Matrícula bruta	Gasto en IES particulares hogares + subsidio	Matrícula bruta	Consumo total
2006	0,53	0,49	0,86	0,74	0,49
2014	0,35	0,35	0,79	0,67	0,44
Tasa de cambio	-33%	-29%	-8%	-9%	-10%

Fuente: ECV y PGE, 2006-2014

Elaboración: Propia

2.3. Oferta institucional en el marco de las tres reformas universitarias en el Ecuador

Luego de las repercusiones que tuvo en la región latinoamericana la Reforma Universitaria de Córdoba (primera reforma)²⁷ y del más reciente proceso de heteronomización mercantil (expresado también en dinámicas privatizadoras/mercantilización) de la educación superior (segunda reforma), Ecuador buscó consolidar una tercera agenda de transformación del sistema de educación superior en general y de la universidad en particular.

En el espíritu del proceso independentista para constituir la República del Ecuador, en el país se presenta un primer período de creación de universidades públicas. En efecto, se crea la Universidad Central, la Escuela Politécnica Nacional, la Universidad de Guayaquil y la Universidad de Cuenca. Estas

²⁷ Para un análisis detallado de lo que constituyó la reforma de Córdoba ver AAVV (2008) *La Gaceta Universitaria 1918-1919. Una mirada sobre el movimiento reformista en las universidades nacionales*, EUDEBA. En el caso del Ecuador, la primera reforma fue acompañada por el impulso de los procesos de independencia al constituirse la República.

universidades son las únicas que ofertaron educación superior durante el primer siglo de la República del Ecuador.

Entre las décadas de 1940 y 1960 hubo un intento de reforma frustrada que impulsaba Manuel Agustín Aguirre y que respondía al espíritu de la Reforma de Córdoba. Es un período que coincidió con el denominado velasquismo. Durante estas décadas y en contra del principio de laicidad se crean 5 de las 8 universidades religiosas actualmente existentes con cofinanciamiento estatal. Si bien en este período también se crearon cinco universidades técnicas y una politécnica, también fueron clausuradas la Universidad Central, la Universidad de Cuenca, la Universidad de Guayaquil y la Universidad Nacional de Loja; esta última creada a principios de los cuarenta. Incluso luego de ser reabiertas, estas universidades tuvieron un recorte significativo de sus presupuestos. Si bien las propuestas de reforma de Manuel Agustín Aguirre no prosperaron, estas tuvieron un impacto en la construcción de un movimiento universitario “reflexivo/crítico” que ha tenido repercusiones incluso hasta la actualidad (Guijarro, 2016).

Durante la dictadura de los años 70 se crean dos universidades ligadas a las Fuerzas Armadas: la Escuela Politécnica del Ejército y el Instituto de Altos Estudios Nacionales, esta última, dedicada a la formación de posgrado de las élites castrenses. También en este período se crea la Escuela Politécnica del Chimborazo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) — Sede Ecuador.

El retorno a la democracia en el campo universitario viene de la mano de la creación de universidades principalmente particulares. Se crearon 53 universidades de las cuales 39 (74%) eran privadas. El período más nefasto se da sobre todo a partir del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992), cuando la privatización

de la oferta vino acompañada del deterioro de la calidad del sistema. En otras palabras, de 1992 a 2006 no solo se dio un proceso de privatización de la educación superior que excluyó y generó estratificación social, sino que el impacto fue aún peor porque la oferta resultó de mala calidad educativa. En efecto, en la primera evaluación del sistema de educación superior realizada ya durante la Revolución Ciudadana, todas las universidades creadas durante la reforma neoliberal (ver Tabla 2) se ubicaron en la categoría más baja de calidad (categoría E).

Tabla 2. Universidades categoría E y cerradas, según período presidencial

Período presidencial	Universidades en Categoría E (peor calidad)	Universidades cerradas	%
Sixto Durán Ballén	2	2	100%
Fabián Alarcón	6	3	50%
Jamil Mahuad	3	2	67%
Gustavo Noboa	8	2	25%
Lucio Gutiérrez	3	3	100%
Alfredo Palacios	4	3	75%
Total	26	15	58%

Nota: La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y la Universidad Jefferson fueron creadas durante la presidencia de Fabián Alarcón y Jamil Mahuad, respectivamente. Ambas universidades no fueron parte del proceso de evaluación, dado que no eran parte ya del sistema.

Debemos recordar que la creación de estas universidades se realizó a través de una ingeniería institucional legalmente constituida. Existen ejemplos de universidades creadas en la época neoliberal que fueron aprobadas por el

Congreso Nacional a pesar de que venían con informes técnicos no favorables por parte de las instituciones reguladoras del sistema de aquella época (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas-CONUEP/Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP).

Lo sucedido en el neoliberalismo en relación con la proliferación de nueva oferta universitaria nos permite también discutir un tema fundamental: una mayor oferta institucional (incluso la búsqueda de la masificación) puede no implicar democratización. Es usual sostener que para incrementar matrícula se debe incrementar el número de universidades. En Europa, principalmente, existe una tendencia a fusionar universidades por temas de calidad sin que esto implique jamás reducción de matrícula e incluso se ha dado con planes de expansión de cobertura. En Ecuador, como se evidenció anteriormente, durante más de dos décadas se crearon 53 universidades y se produjo en sus espacios una elitización socioeconómica. Del 2007 al 2014, se cerraron 17 universidades por falta de calidad y se crearon cinco universidades públicas; y no solo creció la matrícula, sino que se democratizó ampliamente el acceso a la educación superior. No deben olvidarse las graves denuncias que existían en Ecuador sobre la venta de títulos de nivel superior y los descomedimientos que ocurrían en las denominadas “universidades de garaje”.

Desde el punto de vista de la oferta del sistema, la tercera ola de transformación de la educación superior empieza con la desmercantilización y desprivatización del sistema. Luego del proceso de evaluación ligado al Mandato constituyente N°. 14 (2008) y de una segunda oportunidad (2012-2013) en el proceso de evaluación para las universidades que se ubicaron en la peor categoría (E) se tomó la decisión de cerrar 15 universidades por no cumplir estándares mínimos de calidad. A este grupo, es necesario sumar dos universidades que fueron cerradas también en ese mismo período por otros motivos de corte

legal: la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y la Universidad Jefferson. No es casualidad que de las 17 universidades cerradas el 100% fueran privadas. Por otra parte, a partir del 2007 se crearon cinco universidades públicas: Yachay Tech, Ikiam, Universidad de las Artes, Universidad Nacional de Educación y la Universidad de Posgrado del Estado. Si bien el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) ya existía, no era parte del sistema al no recibir fondos de la preasignación estatal. Esta universidad merece una consideración adicional: con la LOES de 2010, el IAEN no sólo que pasa a recibir fondos públicos, sino que se desecuritiza la formación que allí tenía lugar y pasa a ser la casa de estudios dedicada a la enseñanza de posgrado para las y los servidores públicos de toda la administración estatal. Por su parte, Yachay Tech e Ikiam²⁸ se crean con el objetivo de impulsar la investigación científica en el país y la generación de nuevo conocimiento e innovación.

A su vez, se pone en el centro de la construcción de una sociedad que aprende al docente del sistema educativo nacional. El incremento del salario del docente de escuelas y colegios también vino acompañado de un proceso de capacitación. No obstante, no fue suficiente. Se buscó construir una universidad especializada en pedagogía y educación de vanguardia para buscar mejorar el nivel formativo de base del personal educativo.²⁹ Metafóricamente se podría señalar que en la tercera reforma uno de los núcleos centrales fue el profesorado. Por otra parte, colocó en el centro del debate del sistema la formación en artes y humanidades (Noriega, 2016). La Universidad de las Artes

²⁸ En el Plan Nacional para el Buen Vivir del Ecuador (2009-2013) se establece que una de las estrategias principales de desarrollo del Ecuador debe basarse en el bioconocimiento, dada la riqueza de biodiversidad que existe en el país (ver Ramírez, 2010b). En el caso de Ikiam, la Universidad Regional Amazónica, ésta se dedica específicamente al estudio de la biodiversidad y ecosistemas de la Amazonía.

²⁹ Parte del círculo del mal desarrollo que se quiere romper, y que se detectó a partir del examen nacional de admisión a la educación superior, es que quienes desean ser profesores en la universidad son los que obtienen el menor puntaje en razonamiento verbal, numérico, y lógico-espacial. Es por lo que, como parte de la política pública, se estableció un puntaje mínimo de 800 para entrar a las facultades de Pedagogía, dando como incentivo una beca de una remuneración básica unificada a quienes superen cierta calificación. Es la única carrera de todo el sistema a la que se da tal incentivo.

vino a completar un vacío, tanto cuantitativo como cualitativo, en el sistema de educación superior. Esta Universidad asumió la responsabilidad de que los Conservatorios de Loja, Cuenca y Quito puedan constituirse en oferta de tercer nivel. Un reto que, si bien estaba en el nuevo reglamento académico (2014) a nivel de carreras, también era del sistema como un todo: volver a fusionar, como parte del proceso de formación de cualquier carrera, las artes con las ciencias. No debemos olvidar que en el período de gobierno 2007-2017 se inicia la creación de la primera ciudad del conocimiento de la región y del país, que constituye a la vez el primer parque científico, tecnológico y de innovación de la historia del Ecuador.³⁰

El impulso que se le dio a la formación técnica y tecnológica fue trascendental. En esta tercera ola de transformaciones, el gobierno del presidente Rafael Correa aprobó un proyecto de inversión de 308 millones de dólares para la creación de 40 institutos técnicos y tecnológicos a lo largo de todo el país.³¹ Se trata de institutos de formación dual que buscaron fomentar el aprendizaje a través del hacer (*learning by doing*) para articular de mejor manera el matrimonio educación-trabajo. La universidad “torre de marfil” tuvo una visión distante entre el proceso de aprendizaje y su vínculo con el mundo del trabajo y con la sociedad. Existen voces que, desde un elitismo arrogante, menosprecian la vinculación de la educación superior con la reproducción de la materialidad que garantiza, a su vez, la reproducción del mundo de la vida cotidiana

³⁰ Vale señalar que la ciudad del conocimiento estuvo inscrita dentro de la estrategia nacional de desarrollo del país. En el marco del cambio en la matriz productiva se buscó impulsar en la ciudad del conocimiento Yachay principalmente los sectores agroecológicos, de energías renovables, farmacéutico, petroquímico y de tecnologías de la información y la comunicación. No obstante, debido a que el nuevo gobierno de Moreno buscó deliberadamente la reprimarización de la economía y retornar al viejo *status quo*, el proyecto ha dejado de tener el impulso requerido para su concreción.

³¹ Es importante recalcar que la oferta de educación superior técnica y tecnológica pública antes del 2006 no contaba con infraestructura propia, dado que las instituciones eran apéndices de los colegios. En este marco, ofertaban clases en los márgenes de la oferta del bachillerato, siendo los docentes parte del Ministerio de Educación. Antes de la reforma, los docentes de los institutos técnicos y tecnológicos recibían su salario principal como profesores del bachillerato, y su labor como docentes técnicos y tecnológicos superiores era contabilizada simplemente como horas extras.

(Villavicencio, 2013). Pensar un sistema de educación superior vinculado con la sociedad es pensar también en la construcción de un sistema que busque la mejora en la productividad y la formación de nuevos profesionales que coadyuven a la transformación de la base material productiva que deberá democratizar su riqueza al momento que la va creando. Esto no se opone a crear una universidad reflexiva y crítica; pero es claro que una universidad reflexiva y crítica no se podrá configurar si se aleja y deja de disputar la construcción de la materialidad que garantizará no solo la reproducción de la vida sino la convivencia en una democracia humana sostenible, social y ambientalmente, a través de un cambio en la matriz productiva. Vale señalar que la creación de estos 40 institutos técnicos y tecnológicos implicó una nueva oferta de más de 100.000 cupos adicionales en el sistema, cuyo objetivo final era que represente un cuarto de la oferta total de educación superior. De haberse cumplido lo planificado, este aumento podría significar un incremento de 5 puntos porcentuales en la matrícula bruta de educación superior. En esta infraestructura se impartirán también procesos de capacitación y certificación de competencias laborales, intentando recuperar con esto la importancia del “valor de uso” social de los panaderos, carpinteros, electricistas, etc. Empero, buena parte de este proceso quedó trunco bajo la recomposición neoliberal morenista.

Finalmente, es necesario señalar que en este período el fomento a la formación de posgrado ha sido de gran importancia. Debido a la urgencia se implementó la política pública de becas más ambiciosa de la historia del Ecuador. En el período de gobierno se invirtieron cerca de mil millones de dólares para otorgar becas a casi veinte mil personas de este país que se encontraban estudiando en las mejores universidades del mundo, incluyendo las latinoamericanas. La planificación permitió que, al regresar estas personas, se incremente la oferta de posgrado en el Ecuador en especializaciones que en aquel momento el país

necesitaba y eran escasas o nulas. Antes no había cómo mejorar la especialización dado que en el sistema no existía oferta, producto de que no había profesionales.

En el plano nacional, la política fue el fomento de las ciencias sociales. Las dos instituciones más beneficiadas por esta política fueron la Universidad Andina Simón Bolívar y la FLACSO-Ecuador. La inversión en las universidades de posgrado de ciencias sociales del país constituyó desde 2006 hasta 2016 el 71% del total del gasto en todas las becas en el exterior en el período comprendido entre 2011 y 2016. Como se señaló, con el regreso de las personas becadas, el gobierno de la Revolución Ciudadana inició programas para el fomento del posgrado a nivel nacional en otras disciplinas científicas que antes no se podían ofertar por falta de talento humano especializado. En suma, la acción estatal en el ámbito de posgrado fue una política agresiva de becas para estudiar en las mejores universidades del mundo en áreas del conocimiento que no se habían desarrollado en Ecuador, y a la par una intervención robusta para desarrollar las ciencias sociales en el país.

3. Una calidad que democratiza

Usualmente, en política pública se suele tratar a la calidad como algo ajeno a la democratización. Los procesos reformistas de corte neoliberal que han sucedido en la región han supuesto un *trade-off* entre democracia y calidad. Aquellos países que tuvieron como objetivo excluyente la calidad construyeron un sistema de élite, poco democrático; y aquellos que buscaron democratizar lo hicieron con bajos estándares de calidad. Ecuador se planteó hacer los dos objetivos paralelamente o mejor dicho hacerlos compatibles.

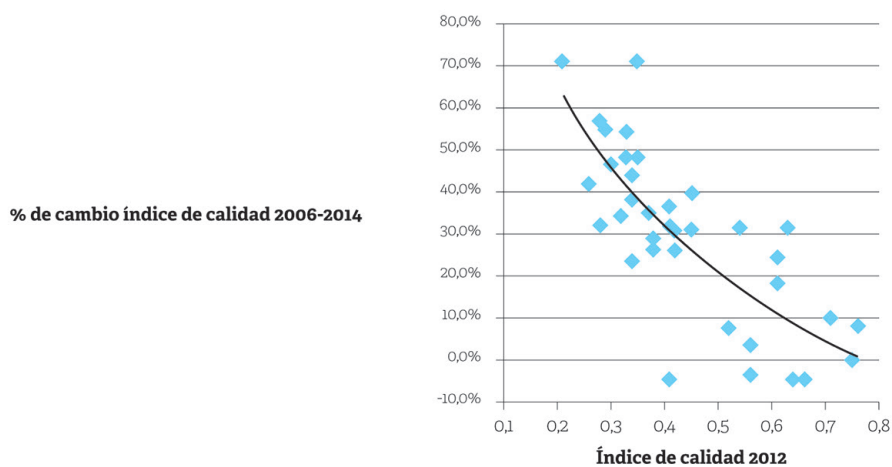
En el marco de la integralidad del sistema, la primera pregunta que debemos hacernos es si hay avances a nivel de bachillerato para edificar una educación de calidad para todos y todas, dado que esto permite que el acceso a la educación superior sea más democrático. De acuerdo al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de UNESCO (TERCER, 2013) las y los estudiantes de Ecuador de escuelas y colegios eran los que, en promedio, más habían mejorado su desempeño en la región, conjuntamente con los de República Dominicana. En el segundo examen regional (SERCE, 2006), Ecuador se encontraba en el penúltimo puesto.

De acuerdo con aquel tercer estudio, para el caso de los estudiantes de cuarto de básica en Matemáticas se registraba una mejora en el rendimiento de 51 puntos con relación al año 2006, que fue de 473 puntos, y en las pruebas de 2013 se logró un puntaje de 524; en Lenguaje se subió de 452 a 508. Para el caso de los estudiantes de séptimo los puntajes en el 2006 de Matemáticas fueron de 460, y en 2013 eran de 513. Lenguaje subió de 447 a 491 puntos. Si bien en el ámbito de Ciencias Naturales no se tiene comparación en el 2006, Ecuador obtuvo un puntaje de 510, igual a la media regional. La tendencia del TERCER también se pudo constatar a través del examen “Ser Bachiller” tomado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), en el que se evidenciaba una mejora importante por parte de las personas que estudiaban bachillerato (Sánchez, 2016). No obstante, si bien la mejora en el desempeño educativo fue significativa, no cabe duda de que se debía seguir trabajando en la dirección ya encaminada.

Ahora bien, dentro de la educación superior debemos preguntarnos si las universidades están produciendo circuitos diferenciados de calidad. Usualmente se suelen configurar sistemas en que la calidad participa en una estratificación social regresiva: IES malas para pobres y buenas para ricos. El objetivo

de la transformación del sistema en este ámbito era que la distribución de “calidades” sea igualmente buena para todos. En este sentido, se debe analizar si existió dentro del período bajo análisis un proceso de convergencia o divergencia entre universidades en términos de calidad.

Gráfico 5. Convergencia en el índice de calidad universitaria



Fuente: CES

Elaboración: Propia

Utilizando el índice de calidad³², que permite distribuir recursos públicos y que sintetiza el nivel de excelencia de las universidades, se puede observar que en Ecuador se estaba produciendo, como consecuencia de las políticas emprendidas durante la Revolución Ciudadana, una convergencia en la calidad

³² Hasta mayo de 2017 para analizar el índice de calidad, qué variables lo conforman y cómo se construye se podía visitar la página web del CES. La información de este índice era enviada por cada rector/a al CEAACES, que avalaba dicha información. Este índice luego era utilizado por el CES y la SENESCYT como parte de la fórmula que permitía la distribución de recursos provenientes de la preasignación del Estado (FOPEDEUPO). Empero bajo el gobierno de Moreno desapareció esta información al igual que toda la memoria institucional del periodo precedente.

de las universidades. En otras palabras, si bien todavía existía diferencia en el puntaje del índice sintético, ya se observaba que aquellas universidades que se encontraban rezagadas en términos de calidad eran las que mayores saltos daban (más crecían) al compararlas con la primera fase reformista (2012-2014). El sistema iba en camino a consolidarse para que únicamente pudieran ser parte del mismo universidades con niveles de calidad que no construyeran estratificación social desigualadora; es decir, que cualquiera que fuera a una universidad supiera que, independientemente de su elección, tenía la garantía de un aprendizaje similarmente bueno al de cualquier otra oferta educativa del país. La concreción de tal objetivo permitía edificar un sistema que coadyuvara, a su vez, a construir una sólida democracia al romper con circuitos diferenciados de calidad que segmentan a la sociedad.

Se debe recordar que para cumplir tal objetivo se empezó categorizando las universidades [de la “A” (mejor nivel) a la “E” (peor nivel)] y depurando el sistema. Así se cerraron por falta de calidad 15 universidades, 129 institutos técnicos y tecnológicos, y 44 extensiones. A diferencia del discurso mediático, en el campo universitario las universidades que no cumplían los estándares mínimos de calidad fueron universidades privadas. El objetivo fue ir eliminando paulatinamente las categorías de menor calidad para que en el transcurso del tiempo se tuviera un sistema en el que todas fueran de categoría “A”. En este marco, la categoría “E” desapareció del sistema y en el 2016 ocurrió lo mismo con la “D”. A diferencia de las perspectivas utilitarias que buscan hacer de las categorías rankings y mecanismos de competición, aquí cumplían un papel transicional en el marco de objetivo final que era la supresión total de clasificación alguna.

La convergencia en términos de calidad fue consecuencia de una distribución de recursos más igualitaria. Mientras que antes la razón entre la universidad que más recibía recursos y la que menos lo hacía era de 21 veces, bajo la nueva

normativa dicha diferencia fue de 3 veces. Se garantizó un mínimo de recursos por estudiante y el presupuesto fue asignado en función del desempeño académico en términos de calidad, mejora de la misma, investigación científica y eficiencia interna y administrativa, ponderado por la matrícula de cada institución (Ballas, 2016).

Como otra cara de la misma moneda, junto a la calidad también se debía garantizar la pertinencia de la educación superior. El sistema puede mejorar la calidad, pero en una oferta que la sociedad no necesite y que no esté centrada en resolver los problemas nacionales del país. Si se analiza tal arista, se puede observar una oferta más pertinente pero aún es un reto que se debe seguir profundizando en el sistema ecuatoriano (Samaniego, 2016). La oferta de carreras de tercer nivel prácticamente se ha mantenido constante, pero se observa, en los últimos dos años del gobierno correísta, un aumento de los cupos en carreras “pertinentes” en 14 puntos porcentuales, lo que permitió avanzar en la consolidación de un sistema de educación superior al servicio de las necesidades del país. Carreras sobresaturadas como “Administración” disminuyeron su matrícula en casi 10 mil estudiantes por incentivos financieros y regulatorios, en tanto que carreras ligadas a las ciencias básicas, ingenierías o humanidades aumentaron su participación en la matrícula total.

3.1. Niveles y velocidades de cambio en el sistema universitario

Cuando se analizan indicadores de calidad es evidente una mejora sistemática en el sistema universitario que se manifiesta en tales sentidos: incremento de la tasa de retención inicial y del porcentaje del profesorado a tiempo completo, con maestrías, doctorados, salarios dignos, entre otros (Santos, 2016). No obstante, las velocidades de cambio no fueron uniformes. Hasta 2017 se estaba

caminando hacia la construcción de un sistema que convergía en términos de calidad “hacia arriba”; es decir, se estaban cerrando brechas de calidad para no producir circuitos diferenciados que generaran estratificación socioeconómica. En esta sección se analizan con más detalle los niveles y velocidades de cambio en la calidad en el sistema de educación superior en el periodo abordado.

Según con los análisis de componentes principales realizado a partir de los datos del índice de calidad, se puede clasificar a las universidades de acuerdo con su calidad en cuatro grandes grupos.

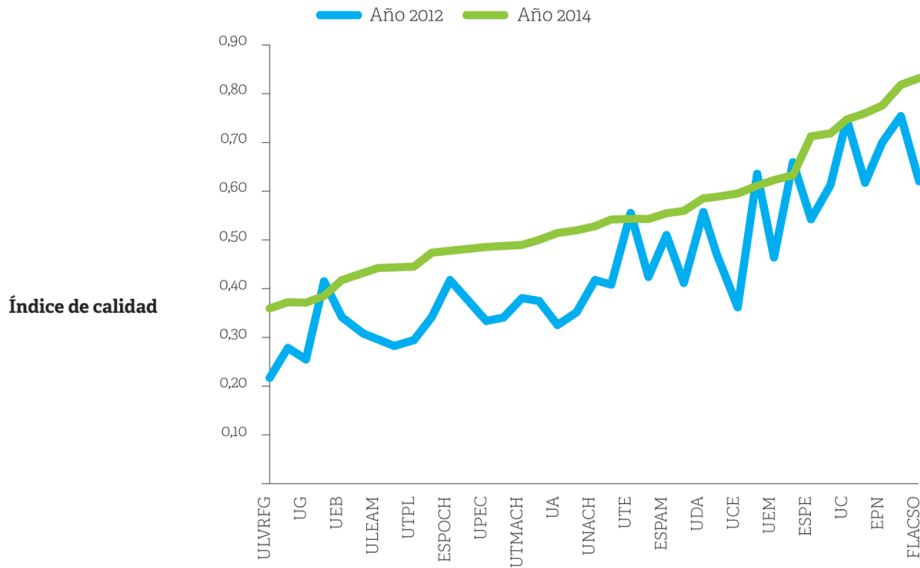
Clase 1. Universidades caracterizadas por haber tenido un gran salto en sus valores absolutos de cambio en el índice de calidad educativa. En este grupo se encuentran el 38% de las universidades y escuelas politécnicas.

Clase 2. Universidades que han mejorado en el índice de calidad, pero a menor velocidad que aquellas que pertenecen a la clase 1. En este grupo se encuentran el 35% de las universidades y escuelas politécnicas.

Clase 3. Universidades líderes en el sistema que tienen los mayores valores en el índice de calidad. También se caracterizan por haber tenido mejoras en el índice de calidad, pero como consecuencia de rendimientos de escala a menor velocidad que las clases 1 y 2. Pertenecen a esta clase el 19% de las universidades o escuelas politécnicas.

Clase 4. Universidades que han tenido un crecimiento marginal o que incluso han decrecido en el índice de calidad. En este grupo se encuentran tres universidades, equivalentes al 8% del total.

Gráfico 6. Índice de calidad 2012-2014



Fuente: CES.

Elaboración: Propia.

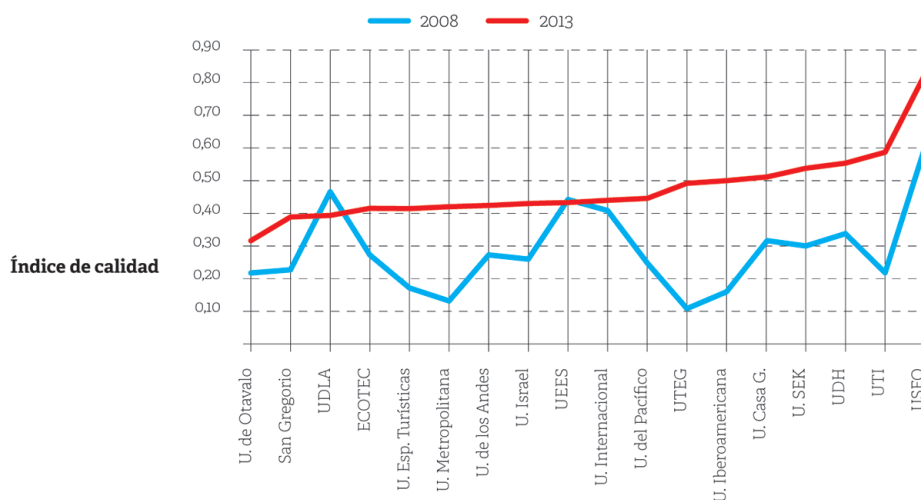
Como se puede ver en el Gráfico 7, se produjo una mejora sistemática en general en el sistema de educación superior. En efecto, en el 92% de universidades y escuelas politécnicas financiadas por el Estado se evidenció un progreso en los índices de calidad y únicamente en un 8% se da un retroceso.

3.2. Calidad en las universidades particulares autofinanciadas

Para analizar el desempeño en términos de calidad de las universidades particulares se utiliza la evaluación realizada por el CEAACES en el proceso de

acreditación y categorización.³³ Si bien los dos procesos de evaluación en estricto rigor no fueron comparables en términos absolutos, sí lo fueron en términos relativos dado que ambos resultaron autorreferenciales al desempeño del sistema en cada año. En otras palabras, la evaluación y categorización estuvieron en función del desempeño del sistema en su conjunto en un año determinado.

Gráfico 7. Índice de calidad, 2008-2013



Nota: En el 2008 el índice lo realizó el CONEA; en el 2013, el CEAACES.

Si analizamos las universidades particulares autofinanciadas, también se confirma una mejora importante. Entre el 2008 y el 2013, al analizar la categoría en que se encuentra cada universidad podemos percatarnos de que el 77% de las universidades particulares ascienden de categoría, 11% se mantienen en la misma categoría y el 11% pasa a una categoría inferior. El mérito

³³ En el 2008, antes de la LOES de 2010, este consejo se llamaba Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA). Como se indicó ese año inició el primer proceso de evaluación institucional bajo la nueva Constitución (Mandato No .14).

es mayor dado que en el índice del 2013 los estándares de evaluación fueron mucho más altos que los del 2008.

3.3. Adiós precarización laboral

Sin lugar a dudas, el trabajo a nivel universitario fue sinónimo de precarización laboral en el sistema de educación superior elitizante construido durante el neoliberalismo: bajos salarios, no afiliación a la seguridad social, contratos ocasionales por lustros o décadas, ausencia de un sistema de escalafón docente que permita construir una carrera universitaria, omisión del cogobierno y la participación la toma de decisiones, etc. Uno de los pilares de la nueva reforma ha sido desterrar la precarización laboral en el campo de la educación superior. En el 2016, Ecuador era el país que mejor salario pagaba en promedio a los docentes universitarios en Sudamérica. Así, por ejemplo, antes de la reforma, un profesor que entraba como auxiliar (nivel de escalafón bajo) ganaba 481 dólares por mes. Al finalizar el periodo del presidente Correa, un auxiliar que accede a un puesto de trabajo en la universidad gana, como mínimo, casi 1.700 dólares. En el 2016 se dio un crecimiento del 11% en el salario promedio del docente universitario. Un profesor principal llegaba a ganar 6.000 dólares por mes. El promedio antes de la reforma de un profesor ubicado en la máxima categoría era de 1.300 dólares mensuales. Por otra parte, el sistema de educación superior es un espacio que genera empleos. Desde el año 2010, el número de profesores aumentó en cerca de 11 mil nuevos profesores, cifra que representa un crecimiento del 44% (CEAACES, 2016). En la universidad más grande del país por volumen (Universidad de Guayaquil), se eliminaron los contratos por factura, en donde no se pagaba seguridad social y los docentes tenían contratos por lustros o décadas en condiciones muy precarias. Este fenómeno se repetía en

otras instituciones del sistema universitario. Por otra parte, con el propósito de cumplir la normativa de alcanzar el 60% de docentes a tiempo completo, el sistema universitario convocó a miles de concursos de merecimiento y oposición para poder dar nombramientos definitivos. En los últimos 4 años, se revirtió la tendencia, y se volvió a la precarización no solo salarial, la cual se redujo, sino del número de horas/clase y de las condiciones contractuales.

Quizá más importante que este crecimiento salarial es el reconocimiento del trabajo en términos de tiempo. En el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (2012), donde se regula la carrera del docente e investigador, se reconoce el tiempo de preparación de clase, de tutorías, de tesis, de investigación. Antes de esta nueva normativa, pocas universidades reconocían el tiempo de preparación de clase. Por norma y para todo el sistema, el reconocer el tiempo de preparación de clase implica la duplicación del salario del docente.³⁴

Como se verá más adelante, los incentivos dados no solo permitieron avanzar contra la precarización laboral, sino que también han significado una mejora cualitativa en el perfil académico y en la producción científica del docente/investigador. (Larrea, 2016)

4. Segunda fase de la estrategia: la democratización del conocimiento y la construcción del sistema de innovación social

El acceso a un sistema de educación público y de calidad no es suficiente si lo que se distribuye es pobreza material e intelectual. No se podrá conseguir calidad de vida digna para la población si existen sociedades igualmente po-

³⁴ Para un análisis detallado de este Reglamento y sus implicancias véase Minteguiaga y Prieto, 2013.

bres y desigualmente ricos. A su vez, la democratización del conocimiento no solo pasa por el acceso a los sistemas formales de educación. El impacto de la democratización educativa no será estructural en el Ecuador sino se genera otro sistema de gestión del conocimiento. No es compatible un sistema de educación pública de calidad con un sistema hiper privatizado de generación y apropiación del conocimiento y la tecnología por parte de toda la sociedad, y tampoco es posible sin un sistema que genere innovación social.³⁵

El capitalismo cognitivo ha construido una institucionalidad que le permite viabilizar la expropiación del *plusvalor* del conocimiento social a través de sistemas de propiedad intelectual que rigen, hoy en día, en el comercio mundial, produciendo lo que Michael Heller en 1998 denominó la “tragedia de los anticomunes”. Esta tragedia, en la arena del conocimiento, significa la subutilización del conocimiento científico y tecnológico causado por la excesiva privatización de los derechos de propiedad intelectual y el sobrepatentamiento. Los países del Sur deben romper con la tragedia de los anticomunes y construir sistemas de conocimiento/creatividad abiertos, concebidos como recursos compartidos y bienes públicos sociales (no sólo por principios de coherencia ética sino por la necesidad de eficiencia económica).

En este marco, la construcción de un nuevo sistema de gestión del conocimiento, tecnología y de la innovación dio comienzo a una segunda fase en la estrategia por la que apostó Ecuador. En primer lugar, esto estaba orientado a democratizar el acceso tecnológico para fomentar mayor productividad y garantizar derechos. A su vez, se buscaba que a través de procesos de transferencia tecnológica se reprodujera tecnología localmente y así poder articular el

³⁵ Uno de los cuellos de botella más importantes de la estructura productiva en Ecuador es el rentismo del empresariado ecuatoriano. La educación puede mejorar la productividad del actual sistema, pero también puede empujar para que se produzca una diversificación de este. En términos productivos, ambos objetivos son igualmente importantes, siendo el primero más importante en el corto plazo y el segundo en el mediano y largo plazo.

sistema científico-tecnológico para canalizar la innovación social y productiva.³⁶ Finalmente, consistía en generar conocimiento para beneficio social. Esto implicaba recuperar el sentido público y común del conocimiento y la tecnología, asegurando un equilibrio entre titulares y usuarios, pero con un fin mayor: la difusión del conocimiento y la reducción de la dependencia tecnológica.

Tal estrategia era difícil de consolidar si no venía vinculada a una ruptura del patrón de especialización primario exportador, secundario importador, y terciario importador de conocimiento. En otras palabras, todo lo logrado en temas de formación e investigación se puede revertir por erradas que sean las políticas tomadas en el campo del comercio internacional y el propio sistema productivo/financiero. Esto nos lleva a la necesidad de hablar que la construcción de la sociedad del aprendizaje y el conocimiento será viable si se trastoca la economía política del país.

A su vez, la construcción de un ecosistema de innovación buscaba fomentar la creación de nueva riqueza a través de agregar valor ligado al ingenio, la creatividad y el conocimiento del ser humano. Esto también implicaba construir un sistema en que la riqueza del emprendimiento fuera principalmente del innovador y no únicamente del financista (como sucede en el rentismo de los usuales sistemas de propiedad intelectual). De esta manera, se proponía romper con la forma de enajenación usual que se da entre capital y trabajo. Esto no solo permitiría generar riqueza y puestos de trabajo, sino también atacar al corazón de la injusticia social y poner por delante al trabajo sobre el capital.

En efecto, en el capitalismo cognitivo las personas que investigan, así como las que innovan, son asalariados, y el capitalista es el financista. Es por esto

³⁶ El proyecto "Ingenia Tec", que liga desarrollo tecnológico con compras públicas, debe ser prioridad no solo como política para reducir la dependencia tecnológica sino como política macroeconómica para evitar fuga de divisas al comprar tecnología importada. Lamentablemente este proyecto también fue desarmado durante la gestión morenista.

que Ecuador planteó en el “Código Orgánico de Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación” (2016) que el investigador/innovador/artista sean prioritariamente el mismo propietario de su creación y en donde, en el marco del respeto de los derechos de autor, se busque construir un sistema abierto, libre y común en la democratización del conocimiento y la tecnología creados. Dentro de esta perspectiva, se configuran derechos de propiedad intelectual acordes a la pluralidad de economías: pública, asociativa, comunitaria, privada, etc. Dicha situación implicaba cambiar la jerarquía de los valores de la sociedad: tendrían más valía en esta otra economía las ideas (talento humano) que el capital (hay mayor valor social en el “Banco de Ideas”, repositorio de proyectos creativos, que en el dinero de la banca comercial corriente). Es por ello que la regulación del sistema financiero o la banca pública de desarrollo debe jugar un rol fundamental para romper la escasez de oferta de financiamiento para la innovación de tecnología social. En este marco, y luego de las transformaciones radicales en el campo educativo que se llevaron a cabo, recuperar el sentido público del conocimiento, desarrollar tecnología local y democratizar el acceso/uso a la ciencia y tecnología constituyó un segundo momento de la transformación social y productiva que fomentó el gobierno del presidente Rafael Correa.

Uno de los ejes de la propuesta de tal inserción radicaba en la construcción de redes de aprendizaje, conocimiento, innovación y creación social a escala regional y mundial. A nivel latinoamericano se debe consolidar, a través de organismos de carácter regional y subregional, la construcción de una agenda que permita la libre circulación de ideas y de personas y edifique sistemas de gestión del conocimiento que recuperen la naturaleza pública y común del conocimiento y la tecnología. Debe quedar claro que las herramientas o armas que utiliza el capitalismo para garantizar su supervivencia son los Aspectos de los

Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio (ADPIC y ADPIC+), los Tratados de Libre Comercio, los Tratados Bilaterales de Inversión,³⁷ que a su vez se amparan en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). A través de esta ingeniería institucional mundial garantizan la dependencia del conocimiento de los países menos industrializados tecnológicamente.³⁸ En este marco, los países del Sur deben proponer un “Tratado Mundial de Ciencia, Tecnología e Innovación” que permita gestionar el conocimiento deconstruyendo aquella mirada sobre la propiedad intelectual que edifica una institucionalidad que mercantiliza y privatiza el conocimiento. En estas nuevas reglas de juego, están obligados a proteger la biodiversidad como patrimonio de sus Estados, dado que la estrategia más sutil de los países desarrollados es y será la expropiación privada de los recursos genéticos de los países que contamos con biodiversidad a través de la biopiratería.

El reto de Ecuador es romper con la tragedia de los anticomunes y dar paso a la potencia y virtud que encierra la gestión de los bienes público-comunes como el conocimiento; es decir, dejar de edificar sistemas en que “lo de todos” sea equiparado como “de nadie” y que sea apropiado el beneficio como “mío”, para construir sistemas en que “lo de todos” sea apropiado y distribuido como “nuestro”.

Si bien Ecuador tiene mucho por recorrer, en la década previa al 2017 fue el país que más creció en producción científica en la región (pasó del puesto 12 al puesto 6 en el ranking de producción científica) (Ramírez, 2018). Es relevante señalar que la producción científica ha sido generada de manera

³⁷ Así, por ejemplo, el Tratado Modelo Bilateral de Inversión de Estados Unidos señala: “ninguna parte podrá (...) imponer o establecer ningún requerimiento o establecer ningún compromiso u obligación: (...) a transferir ninguna tecnología en particular, un proceso de producción u otro conocimiento propietario a una persona en su territorio”.

³⁸ Un primer paso para romper con el neodependentismo de nuestros países implica quebrar la lógica sistémica que generan las instituciones mencionadas. Dicha ruptura será más difícil de hacer si no se genera institucionalidad regional en el marco de la integración regional. No obstante, como se discutirá más adelante, únicamente si se construyen sistemas cognitivos emancipadores se podrá poner fin a esta nueva forma de generar dependencia a nivel global por parte de los grandes Estados capitalistas.

descentralizada, es decir, se ha producido una democratización territorial. Sin lugar a duda, lo central de una ruptura con el colonialismo que abandone el neodependentismo de la mentefactura radica en generar conocimiento propio que permita satisfacer las necesidades de nuestros pueblos.

Epílogo: autonomía y emancipación

En una sociedad no puede existir emancipación sin autonomía. La construcción de un intelecto social colectivo implica construir autonomía social. Dado que la universidad es un eje nucleador en la construcción de la sociedad del aprendizaje y del conocimiento, es necesario poner en el centro del debate la búsqueda constante y sistemática de la autonomía.

Empero, ¿qué autonomía? Este no ha sido un concepto apolítico o neutral. De hecho, es un concepto en constante disputa. Podríamos señalar, siguiendo la historia de Ecuador, que han existido tres tipos de autonomía desde la Independencia: la liberal, la utilitaria y la social-republicana. Una autonomía social que ha tenido su correlato en el ámbito universitario.

La autonomía liberal coincidió con el momento de la historia en la cual se necesitaba una separación entre universidad y Estado/Iglesia. En este marco, la autonomía fue el equivalente a la libertad negativa de no interferencia.

Con el neoliberalismo, se busca construir una autonomía utilitaria y que ha estado ligada a procesos de privatización y mercantilización. En otras palabras, la autonomía universitaria estuvo ligada a la ideología del “dejar hacer/dejar pasar” con el fin de conseguir rentabilidad económica micro-institucional. En este marco, incluso lo estatal no garantizaba *lo público* (Ramírez, 2010a). Entonces el debate estuvo ligado principalmente a una autonomía en

la administración y financiamiento de recursos. La autonomía utilitaria producía un efecto perverso en la conquista de la autonomía como sociedad al dejar a grandes mayorías excluidas del acceso al bien conocimiento. Su logro estuvo cargado de vicios que condujeron a la desregulación del sistema, a la autarquía de las universidades frente a la sociedad y a la heteronomía de las mismas frente a los poderes económicos y de mercado (Ramírez y Minteguiga, 2010). La construcción de la democracia capitalista está asociada a la autonomía utilitaria en el mejor de los casos, o directamente a la aniquilación de la misma para la conformación de una heteronomía mercantil.

La Constitución del 2008 vino acompañada de otra autonomía: la social-republicana. Esta autonomía, que es pieza fundamental de la sociedad del buen vivir, tiene su fundamento en que la libertad negativa es fundamental y que también lo es la libertad positiva republicana. Busca la no interferencia pero también la no dominación, lo cual implica —como condición *sine qua non* de la misma— romper la dependencia cognitiva. Esta autonomía no puede constituirse sin generar conocimiento ni tecnología y si no es crítica y reflexiva. La autonomía no dominada debe estar acompañada de otro fin: debe ser pro-común, es decir, busca estar al servicio de la sociedad. Esto implica tener una sociedad que aprende, genera conocimiento y tecnología para garantizar derechos, satisfacer necesidades y potenciar capacidades; es decir, es una autonomía republicana y también es una autonomía social, al ser responsable con la misma sociedad.

Haciendo el símil con el individuo, si se sostiene que “pienso luego existo”, y no puede haber existencia sin libertad, entonces no es posible la libertad sin pensamiento crítico y propio. Con esta lógica podemos señalar que para que haya autonomía universitaria debe haber generación de pensamiento nuevo, pertinente y sistemático al interior de cada institución de educación superior.

La disputa política sobre “qué autonomía” es la disputa política sobre “qué sociedad”. Como hemos señalado a lo largo del texto, la edificación de una democracia humana social y ambientalmente sostenible implica la construcción y recuperación de *lo público*, tanto en el sistema de innovación social como en el educativo. Romper con el segundo neodependentismo ligado a la sujeción de nuestros países del Sur al conocimiento y la tecnología del Norte, implica conquistar una autonomía emancipadora, lo que conlleva construir una pedagogía que rompa con la matriz cognitiva y de pensamiento epistemicida que ha existido en Occidente; es decir, con aquella matriz que asesina de partida la sostenibilidad de la edificación de una democracia humana. Esto no se logrará si no edificamos una pedagogía y epistemología de los ojos abiertos (junto con los otros sentidos) en que la sociedad y el medioambiente sean vistas como aulas, la ciudadanía como compañera de clase y los derechos, las necesidades y las potencialidades de la humanidad y de la naturaleza como objeto de conocimiento e investigación para la búsqueda del bien común y la vida buena/digna de los seres vivos. Urge construir una autonomía emancipada que cimente una universidad que sea germen de una democracia emancipada y emancipadora.

Referencias

- Arcos, Carlos (2010). La autonomía como argumento político. En R. Ramírez (coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (pp. 57-82). SENPLADES.
- Ballas, C. (2016). Financiamiento de la Educación Superior en Ecuador. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Heller, M. (1998). The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. En *Harvard Law Review* 111 (3): 621-688.
- Hirschman, Albert (1977). *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2014). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.
- Guijarro, Juan (2016). Autonomía Universitaria: Política no metafísica. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Noriega, Ramiro (2016). Pensando la Universidad de las Artes. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Minteguiaga, Analía (2010). Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente. En R. Ramírez (coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (pp. 83-124). SENPLADES.
- Minteguiaga, Analía. y Prieto, Carlos (2013). *Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana. El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador*. Cuaderno de Política Pública N° 2. IAEN.
- Larrea, Elizabeth (2016). El Reglamento de Régimen Académico: horizonte de futuro para la construcción de la democracia cognitiva y la innovación

- social. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Ospina, Pablo (26 de junio de 2012). La re-estructuración de la educación superior en Ecuador: de la gramática de la autonomía a la semántica del poder. En *La línea de fuego*. <https://lalineadefuego.info/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta/>
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.
- Ramírez, René (2018). Estrangulamiento tecnocognitivo o emancipación de los conocimientos: propuesta para superar la neodependencia en América Latina y el Caribe. En P. Henríquez Guajardo y H. Juri (coords.) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Volumen: 5. (pp. 189-274) UNESCO-IESAL-UNC.
- Ramírez, René (Coord.) (2016) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Ramírez, René (2010a). Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006. Disputa teórico/práctica y política de la gratuidad en la educación universitaria. En R. Ramírez (coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. (pp. 27-56). SENPLADES.
- Ramírez, René (2010b) *Socialismo del Sumak Kawsay o Biosocialismo republicano*. SENPLADES.
- Ramírez, René (2004). *Pseudo-salida, silencio y, ¿deslealtad?: entre la inacción colectiva, la desigualdad del bienestar y la pobreza de capacidades*. FLACSO.
- Ramírez, René y Minteguiaga, Analía (2010). Transformaciones en la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencias de la nueva constitución política. En *Revista Educación Superior y Sociedad* 15 (1) (pp. 129-154).

- Salas Espinoza, Priscila (2011). *Flores en el ático: género y capital social en las instituciones de posgrado en Quito*. [Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo, FLACSO]. <http://hdl.handle.net/10469/7935>
- Samaniego, P. (2016). Pertinencia académica. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Santos, E. (2016). Calidad de la educación superior universitaria y politécnica en el Ecuador. En R. Ramírez, (Coord.) *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. SENESCYT-IESALC.+
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Villavicencio, Arturo (2013). ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana? En A. Acosta et al. *El correísmo al desnudo* (pp. 216-231). Montecristi Vive.

Sobre lxs autorxs

René Ramírez Gallegos. Economista, Ph.D en Sociología económica con especialización en “Relaciones de Trabajo, Desigualdades Sociales y Sindicalismo” por la Facultad de Economía, Universidad de Coimbra, Portugal; Maestro en Desarrollo Económico por el Institute of Social Studies, Eramus University of Rotterdam, Holanda. Secretario/Ministro Nacional de Planificación y Desarrollo (2008-2011); Secretario/Ministro de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2011-2017); Presidente del Consejo de Educación Superior (2011-2016). Docente de varias universidades. Director del Instituto de Producción, Economía y Trabajo de la Universidad Nacional de Lanus. Investigador del Programa de Estudios Universitarios sobre democracia, justicia y sociedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Director de la Revista Tlatelolco: democracia democratizante y cambio social (México) y de la Revista Ucronía (Argentina). Autor de decenas de artículos y libros en el campo de la desigualdad, el tiempo, el buen vivir, los conocimientos y la democracia.

Analia Minteguiaga. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México); Maestra en Políticas Sociales; Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales; y Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Grupo de Estudio en Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (GEPsyCT) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires. Co-coordinadora del Grupo de Investigación en Políticas Públicas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Autora y coautora de diversas publicaciones sobre políticas sociales y educativas.

iec
conadu
Instituto de Estudios y Capacitación

ISBN 978-987-47019-6-1



9 789874 701961