

Ecuador: “Sin Educación, no hay Revolución”.
La universidad como arena de disputa por la hegemonía
Ecuador: “No Revolution Without Education”.
The University as the Centre of the Dispute for
Hegemony
Equador: “Sem Educação, não há Revolução”.
A universidade como arena de disputa por uma
hegemonia

GRACE DIANA NOGALES HARO*

RESUMEN: El Ecuador de la última década ha sido escenario de transformaciones y disputas. Una de las esferas más importantes en este proceso ha sido la educación, caracterizada históricamente por ser un mecanismo de exclusión social. Este artículo revisa los momentos de la historia del Ecuador en los que se ha intentado reformar el sistema educativo, a la vez que los vincula con los distintos proyectos de Estado nación presentes en la historia nacional, en los cuales la matriz oligárquica conservadora ha mantenido su hegemonía. Bajo esta visión, se pretende comprender las potencialidades y limitaciones del proyecto de transformación de la educación emprendido por el gobierno de la Revolución Ciudadana.

PALABRAS CLAVE: *Educación, Ecuador, hegemonía, oligarquía.*

ABSTRACT: In the last decade, Ecuador has been the scene of transformations and disputes. One of the most affected fields in this process has been the education, historically characterized as a mechanism of social exclusion. This article reviews the moments in the history of Ecuador in which an attempt has been made to reform the education system, while it links them with the different nation-state projects presented in the national history, in which the conservative oligarchic matrix has maintained its hegemony. With this approach, it is intended to understand the potential and the limitations of the education transformation project undertaken by the government of the Citizen Revolution.

KEYWORDS: *Education, Ecuador, hegemony, oligarchy.*

* Estudiante de doctorado. Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional Autónoma de México. (México). <grace.nogales@gmail.com>.

RESUMO: O Equador da última década tem sido palco de transformações e disputas. Uma das esferas mais importantes nesse processo tem sido a educação, caracterizada historicamente por ser um mecanismo de exclusão social. Este artigo analisa os momentos da história do Equador em que tentou reformar o sistema educacional, ao mesmo tempo em que os vincula aos diferentes projetos de Estado-nação presentes na história nacional, nos quais a matriz oligárquica conservadora manteve sua hegemonia. Sob essa visão, pretende-se compreender as potencialidades e limitações do projeto de transformação educacional realizado pelo governo da Revolução Cidadã.

PALAVRAS-CHAVE: *Educación, Ecuador, hegemonia, oligarquía.*

RECIBIDO: 13 de febrero de 2018: **ACEPTADO:** 02 de mayo de 2018.

*“Desgraciado del pueblo donde los jóvenes
son humildes con el tirano, donde los
estudiantes no hacen temblar al mundo.”*

Juan Montalvo, escritor ecuatoriano.

INTRODUCCIÓN

El 7 de febrero de 2015, el entonces presidente del Ecuador, Rafael Correa (2007-2017), sentenció frente al auditorio de la Convención Nacional de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa: “sin educación, no hay revolución”. Es indudable que una de las mayores apuestas que asumió el gobierno que abrió el ciclo progresista¹ en el Ecuador fue la transformación del sistema educativo como un requisito indispensable para el ejercicio de la ciudadanía plena, así como el elemento clave para la superación y combate a la pobreza y las desigualdades sociales (Senplades, 2007: 33). En este cometido, la educación superior concentró

¹ Aunque el debate en torno a la cualidad de progresista atribuida al gobierno de Alianza País, encabezado por Rafael Correa entre 2007 y 2017, se encuentra abierto, toda vez que algunos académicos definen su proyecto como un nuevo modelo de dominación burguesa o un proceso de modernización capitalista (Cuvi, Machado, Oviedo & Sierra eds., 2013), este trabajo mantiene su categorización como progresista, y retoma la afirmación de Franklin Ramírez (2012) en la que se afirma que el gobierno de Rafael Correa abrió en el Ecuador un nuevo ciclo económico marcado por un escenario posneoliberal, caracterizado por la recuperación del control estatal de los recursos naturales, la inclusión de medidas redistributivas de la riqueza nacional y el reordenamiento de las estructuras estatales con miras a la construcción de un nuevo proyecto nacional.

un especial énfasis y se transformó en terreno de profundas confrontaciones.

Actualmente, tras casi dos años de que fuera realizado el cambio de gobierno, el cual dividió y confrontó al partido en el poder (Alianza País), en el Ecuador se hacen evidentes varias contradicciones y rupturas entre la praxis política y los postulados emanados del proyecto que se denominó Revolución Ciudadana. La transformación del sector universitario, uno de los principales caballos de batalla de este proyecto, constituye una de las esferas que aún se encuentra en disputa y que no está exenta de contradicciones y retrocesos.

Luego de ocho años de vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), esta normativa ha sido sometida a varias reformas, lo que evidencia la importancia de este tema en la reorientación del proyecto político en el marco del gobierno liderado por Lenin Moreno. Por tanto, este artículo tiene el objetivo de revisar el último capítulo de una larga historia de confrontación alrededor de la configuración del modelo universitario, el cual no ha dejado de representar un espacio de reproducción de la ideología dominante, y se ha convertido en un escenario clave para la disputa por la hegemonía.

Este trabajo parte de la hipótesis de que los momentos de disputa por la reconfiguración del proyecto nacional ecuatoriano han estado acompañados de reformas en el sector universitario, las cuales han pretendido romper con el carácter elitista de este sector. Sin embargo, en la medida en la que en el país ha predominado un modelo de Estado oligárquico, excluyente y conservador, el sector universitario se ha convertido en un espacio desde donde se reproduce este patrón. Es por ello que los elementos y actores que forman parte de la actual disputa por la transformación de la universidad aportan importantes claves para analizar los límites y alcances del actual proyecto de gobierno

En consecuencia, este artículo pretende brindar elementos históricos que hagan posible, a partir de la revisión de las reformas universitarias presentes a lo largo de la historia del país, una reconstrucción de la profunda relación existente entre la universidad ecuatoriana y el proyecto de Estado impulsado por una elite rentista, dependiente y autoritaria. En este sentido, el proyecto de transformación de la educación superior implica directamente una disputa por el proyecto de nación y con ello una confrontación por la hegemonía que históricamente ha recaído en un sector minoritario de la sociedad que, desde ámbitos como el de la educación, ha logrado imponer sus valores particulares como universales.

Es importante especificar cómo establecemos la relación analítica entre los factores antes señalados: universidad, Estado-nación, hegemonía y elite. Partimos de las ideas de René Zavaleta Mercado (1978 [2009]) con respecto a la configuración del Estado y de la nación como expresiones de la dominación burguesa. El autor retoma la noción de formaciones aparentes de Marx para caracterizar los Estados latinoamericanos. Dichos Estados son aparentes en la medida en la que hacen parecer los intereses de la clase dominante como si fueran necesidades de toda la sociedad, de forma que logran imponer la ideología burguesa como ideología nacional.

La ideología debe ser asumida como una forma colectiva de conciencia que, dependiendo del lugar que ocupa una clase en la estructura social, puede ser reproducida sistemáticamente y convertirse en un elemento clave de la dominación. De esta forma, el Estado se mueve entre dos polos que le permiten mantener el control, la ideología y la represión.

Si se parte de esta fórmula, se hace indispensable que la clase social que detenta el poder se legitime como elite (minoría selecta y rectora), es decir, que tenga hegemonía, entendido este término como el consenso antes que la coerción, de acuerdo a lo propuesto por Gramsci (Sacristán, 2013). Por lo tanto, la hegemonía puede ser definida como la dirección intelectual y moral que ejerce un grupo sobre otro, lo que convierte al oprimido en subalterno (Modonesi, 2010: 25).

En esta dinámica de reproducción sistemática de la ideología dominante y legitimación de su dirección (hegemonía), instituciones como la universidad juegan un papel fundamental en la vida de los Estados en una construcción paradójica: ya sea porque este espacio posee una potencialidad transformadora en la medida en la que las aulas universitarias están llamadas al desarrollo del pensamiento crítico o porque, por otro lado, la elitización de este ámbito puede convertirlo en uno de los principales vehículos de limitación de la movilidad social y legitimación de los mecanismos de jerarquización.

Como lo señala Alejandro Moreano:

la organización de las carreras profesionales responde siempre al desarrollo de la división social del trabajo y de la estructura del aparato del Estado y de la ideología dominante [...]. Por otra parte, los conocimientos que demanda el sistema son conocimientos operativos, funcionales, es decir técnicas que en algunos casos se derivan del desarrollo de la ciencia, pero en su inmediatez tienen por objetivo la reproducción de lo dado (1973: 1).

De la misma manera, como se pretende revisar en este artículo, la formación de la universidad ecuatoriana ha respondido históricamente a las necesidades del patrón de acumulación así como del proyecto político en curso. En consecuencia, ha tenido, desde su nacimiento, una profunda dificultad para desarrollar un verdadero pensamiento científico, crítico e independiente de los intereses políticos y económicos que han marcado el proceso de formación económica y social del país.

Así también, podemos afirmar que dicho patrón de acumulación ha sido predominantemente primario exportador y se ha expresado históricamente en la configuración de un modo de dominación oligárquico en el Ecuador, entendido éste como el dominio de “los pocos; un grupo cerrado exclusivo: oligo, que se conciben a sí mismos como ‘los mejores’ (aristoi). Esa aptitud, ser mejor, significa que el grupo conformado por esos individuos en su conjunto representa una tal porción del poder político y del poder económico, incontrastable para cada uno de los otros grupos existentes” (Saxe-Fernández, 1999: 33).

En ese sentido, no es de sorprenderse, que la universidad ecuatoriana haya constituido el espacio desde donde se afianzó el privilegio de las clases sociales que históricamente concentraron el poder político y económico y que, a su vez, se fueron asumiendo como portadoras de la ciencia y la cultura, y que cerraron el círculo de una sociedad excluyente y con poca capacidad de transformación, como pretende evidenciar este trabajo.

Para ello se hará una breve revisión de las reformas que la universidad ecuatoriana ha experimentado a lo largo de la historia. Se partirá del periodo colonial, tras la llegada del pensamiento ilustrado al país, y proseguirá con la década de los sesenta del siglo XX con el auge del movimiento estudiantil y la mercantilización que sufrió el sistema universitario durante la implementación del neoliberalismo, y finalizará con una exposición de los principales ejes del proyecto de transformación de la universidad propuestos por el gobierno de Alianza País, así como los escenarios que ha abierto este proceso en el Ecuador.

EL PENSAMIENTO ILUSTRADO Y LOS ANTECEDENTES DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

En los orígenes de la institucionalización de la universidad en la sociedad ecuatoriana del siglo XVIII, la llegada del pensamiento ilustrado a la Real Audiencia de Quito jugó un papel trascendental y empezó a presionar

sobre la necesidad de superación de la "sociedad tradicional" de la mano del "grupo de los criollos como clase social en ascenso" (Paladines Escudero, 1988: 37). Dicho pensamiento impactó en la refundación de la universidad colonial, y pretendió abrirla hacia un espíritu moderno.

Tras la salida del país de la Compañía de Jesús y la desaparición de la Universidad San Gregorio Magno, se creó la Real y Pública Universidad de Santo Tomás de Aquino, como una opción para la elite quiteña que en ese entonces viajaba hasta Lima para realizar su formación. Con la expulsión de los jesuitas y la disputa entre clérigos y seculares por la conducción de este nuevo centro de estudios, la universidad entró en un proceso de deterioro que desembocó en la reforma legal y académica realizada por el barón de Carondelet, presidente de la Audiencia, durante los primeros años del siglo XIX.

Entre los aspectos más importantes de la reforma se pueden contar la declaratoria del carácter público de la universidad, el surgimiento de nuevas cátedras (Economía Pública, Política Gubernamental y Letras Patrias), la inserción de maestros seculares en el sistema, la actualización bibliográfica y el desarrollo del conocimiento de lo propio.

En el marco de este proceso empezó a germinar la necesidad de construir una identidad nacional, así como un discurso de reivindicación de lo americano, lo cual figuró en los estatutos y manifiestos del grupo de ciudadanos ilustrados denominado Sociedad Patriótica de Amigos del País en cuyo interior se gestó el pensamiento que pocos años después (1810) desembocaría en la lucha por la independencia.² Hay que resaltar que estos próceres se formaron académica e ideológicamente en la naciente universidad.

El modelo universitario resultante de este proceso mantuvo su esencia a lo largo de la formación de la República y la consolidación del proyecto nacional. Durante el periodo en que Quito formó parte de la Gran Colombia (1822-1831), la Universidad Santo Tomás de Aquino se transformó en la Universidad Central de Quito, hoy denominada Universidad Central del Ecuador.

² Ver más en Paladines Escudero, Carlos (1988); *El pensamiento pedagógico ilustrado*, Banco Central del Ecuador: Quito.

LA UNIVERSIDAD EN LOS ORÍGENES DEL MODELO NACIONAL

Desde los principios de la República, el sistema educativo, y preferentemente la universidad, actuó como garante del orden social, cuya conducción fue asumida por un sector blanco criollo heredero del poder económico de la colonia y que se encontraba en franco proceso de consolidación de su poder político.

Como lo señala Villamarín (2011: 15), el sistema “no fue capaz de superar las falencias de la educación de origen colonial: la religión continuaba siendo la columna vertebral del pénsum de estudios, su orientación estaba sujeta a los intereses de grupos minoritarios, ella en sí misma era elitista, campeaban el memorismo y el enciclopedismo”.

Como se ha dicho, el problema de la educación refleja históricamente la confrontación por el control hegemónico del país, en cuya disputa no tenían lugar otros sectores que no pertenecieran a la clase dominante. La división social del trabajo estipulaba que las carreras asociadas al pensamiento estaban reservadas para la gente notable, pues a su vez constituían un elemento de distinción. La población indígena y negra, a su entender, estaba destinada, por orden natural, a ejecutar actividades manuales.

La vigencia de esta distribución de roles se evidencia en la brecha aún existente en el acceso a la educación de la población indígena y afroecuatoriana, así como de la inclusión de la mujer en este espacio; puesto que la participación de estos grupos en la división del trabajo ha sido marginal, principalmente en el ámbito académico universitario.³

³ Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 2001, los años promedio de escolaridad de la población indígena eran de 3,89, frente a los 8,28 de la población mestiza y los 10,21 años de la blanca. Para 2010, el número de años de escolaridad ascendió a 5,55 para el sector indígena, 10,13 del mestizo y 11,37 del blanco (Contrato Social por la Educación, 2013: 25). Por otro lado, de acuerdo con un informe del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en las universidades del Ecuador “del número total de docentes para 2008, 23.312 eran profesores hombres y 9.695 eran mujeres. Como puede evidenciarse, la disparidad de género es muy importante en el ámbito académico: apenas el 29% de los docentes universitarios en Ecuador son mujeres. Esto puede observarse también a través de la relación de paridad de géneros, lo que indica que por cada profesor hombre hay 0,4 mujeres docentes (CEAACES, 2014: 60). Como lo señala René Ramírez, esta situación responde, por un lado, a la histórica elitización de la universidad ecuatoriana y, por otro, a la extrapolación al ámbito público de las relaciones patriarcales presentes en el ámbito privado de las familias ecuatorianas (Ramírez, 2013: 17).

En otras palabras, el modelo educativo, que ha evidenciado elementos como la exclusión, la baja calidad que ha caracterizado particularmente la educación pública y la prevalencia de un sector (criollo) sobre el resto, tiene una larga datación, la cual nos remonta a la constitución del Estado ecuatoriano que, en sus orígenes, favoreció el control del aparato estatal por parte de un sector de tipo oligárquico⁴ con una impronta claramente eclesial y una estructura feudal y hacendataria, en donde el clero se convertía en vigía y promotor de una "sana" cultura nacional.

En este marco, al amparo de la sotana de los clérigos, se desarrollaron como corrientes pedagógicas preponderantes el memorismo y el enciclopedismo, las cuales privilegiaron el aprendizaje repetitivo, vertical y acrítico. Por tanto, este modelo educativo formó parte medular, en su carácter formativo, de un periodo de la historia del Ecuador en el que se consolidó a la nascente república ecuatoriana como un Estado excluyente.⁵

Como lo señala Moreano (1973: 9):

la existencia de un poder despótico-oligárquico y la consecuente ausencia de vida democrática constituyeron un factor determinante tanto de las estructuras de poder y decisión cuanto de los mecanismos de enseñanza. De hecho, y a pesar de ciertas conquistas democráticas, la elección de autoridades y el estilo de gestión académica y administrativa, reproducían el sistema de notables imperantes en la sociedad, amén de la creación de pequeños feudos en las facultades.

Así, el carácter elitista del modelo educativo, anclado en el rol predominante de la Iglesia a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX, permitió la construcción de círculos cerrados de "eruditos"⁶ en donde la identidad

⁴ De acuerdo con Jorge Núñez (1990), a lo largo del siglo XIX, se evidencia la preeminencia de dos sectores en pugna por el poder: los agroexportadores costeos (principalmente guayaquileños) y los terratenientes de la sierra. Mientras los primeros son el resultado de los auges cacaoteros, los segundos son los beneficiarios de los procesos de concentración de la tierra desde el periodo colonial. A ellos se suma un importante sector textilero concentrado en el sur (Cuenca). Mediante alianzas comerciales y matrimoniales, estos grupos configuran el núcleo oligárquico del país.

⁵ Por ejemplo, de acuerdo con la Constitución de 1830, para ser ciudadano era requisito la posesión de tierra y ser alfabeto.

⁶ Para mediados del siglo XIX, y siguiendo las bases de los modelos educativos europeos, el sector mejor formado para fungir como educadores fueron los religiosos, quienes reproducían además de los criterios morales de la fe católica, también las lógicas de dominación imperantes en la época. No podemos obviar que las familias criollas y mestizas con recursos buscaron posicionar a sus hijos en las cuatro estructuras sociales más importantes de ese periodo: iglesia, administración estatal, ejército y universidad.

nacional y el proyecto educativo serían definidos y perfilados por los representantes o socios de las familias más selectas de la sociedad, para quienes la educación y la cultura habían constituido un medio de extrapolación de sus valores familiares al proyecto e identidad nacional.

La pugna entre los sectores dominantes de ese periodo, que definirían el proyecto de nación, puede ser leída a través dos hitos. En primer lugar, la clausura de la Universidad Central de Quito en 1869, por parte de Gabriel García Moreno, presidente del Ecuador y ex rector de esa casa de estudios. En un afán de modernización del país, el Jefe de Estado pretendió reemplazar la Universidad Central, con una orientación hacia las humanidades, por la Escuela Politécnica Nacional, con carreras técnicas orientadas al desarrollo de la producción, la infraestructura, la industria, etc. La Universidad Central volvió a funcionar en 1875, tras el asesinato de García Moreno.

En segundo lugar, se deben señalar las transformaciones impulsadas por la Revolución Liberal (1895), la cual introdujo el principio de libertad de enseñanza y la laicidad de la educación, institucionalizado en las reformas constitucionales de 1905 y 1946 (Tobar, Donoso, 2001: 434). Este proceso, además, abrió el debate con respecto a la preeminencia de un humanismo burgués en la universidad pública. Más adelante, bajo la influencia que tuvo la Reforma de Córdova (1918) en América Latina, se discutiría la necesidad de democratización y masificación de la universidad pública.

En resumen, retomando el análisis de Alejandro Moreano (1973: 8), se puede caracterizar la universidad de esta primera etapa de la formación nacional como el correlato de una sociedad con un escaso desarrollo de las fuerzas productivas, en donde predominó la burguesía comercial y la propiedad agraria, y, consecuentemente, la oferta y la demanda de formación en el ámbito universitario se concentró en carreras más asociadas al prestigio y al estatus (Jurisprudencia y Medicina) que al desarrollo tecnológico y científico.

Asimismo, durante esta primera etapa, la universidad pública constituyó el escenario de formación de la burocracia, encargada de administrar y reproducir la ideología dominante, pero también emergieron de sus aulas personajes ilustres que jugaron un rol protagónico en la historia del país (próceres, patriotas y revolucionarios). Esta relación se transformaría con las reformas del modelo universitario alcanzadas a lo largo del siglo XX.

LA UNIVERSIDAD Y SUS REFORMAS

Algunos autores (Carvajal, 2016) atribuyen la primera reforma universitaria a los cambios que tuvieron lugar durante la primera mitad del siglo XX, en consonancia, como se señaló, con los propuestos por la Reforma de Córdoba, en Argentina, y en el marco del auge del movimiento estudiantil (en 1942 se creó la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador).

Estos cambios se orientaron principalmente a la autonomía y al cogobierno. Ambos principios fueron reconocidos en la Ley de Educación Superior de 1925. A ello se sumaron las demandas de democratización de la universidad, impulsadas por sectores de clase media que emergieron como resultado del desarrollo de una incipiente industria y la urbanización que experimentó el país en el marco de la crisis del sistema hacendatario y el fortalecimiento de la burguesía agroexportadora beneficiada por las reformas liberales y el auge del banano.

Durante la década de los cuarenta, en consonancia con la modernización económica, se insertaron en la universidad los principios de libertad de cátedra, docencia por concurso de merecimientos, investigación y vinculación social como roles de la universidad, extensión de la matrícula universitaria, diversificación de la oferta académica, laicidad y gratuidad. Aunque este proceso evidenció la vigencia de la universidad como un terreno en donde germinaba la lucha de clases, la reforma no dejó de estar al servicio de los intereses de acumulación de capital del nuevo bloque dominante y la necesidad de romper con los esquemas de la vieja universidad, sus nociones de estatus y prestigio, para volcarse a la practicidad de la formación técnica.

Así, entre las décadas de los cincuenta y setenta se abrieron carreras como Ingeniería Química, Administración de Empresas, Minas y Petróleos, entre otras. Adicionalmente, se fundaron la Universidad Técnica de Manabí, la Escuela Politécnica Nacional y la Escuela Politécnica del Litoral. En varias universidades públicas se creó la Facultad de Ciencias Económicas, separada de la de Jurisprudencia, y se fundó la carrera de Sociología, estas escuelas fueron las encargadas de erigirse en el centro de configuración y reproducción de la ideología dominante.

Cabe destacar que en la década de los cuarenta, por decreto gubernamental, se autorizó la creación de universidades particulares. Bajo este amparo, la iglesia volvió a la docencia, tras la fundación, en 1947,

de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la cual se ha mantenido históricamente mejor posicionada que las universidades públicas en términos de calidad.

En tal sentido, la radicalización del movimiento estudiantil y la reforma misma alcanzaron aquí su límite, y la universidad se vio constreñida una vez más a la función de proveedora de mano de obra (Moreano, 1973: 12). A esto se sumó el deterioro cada vez más acelerado de la calidad de las escuelas públicas,⁷ las cuales masificaron su ingreso y crearon extensiones en varias provincias, pero no contaron con el presupuesto, la infraestructura y los docentes necesarios para cubrir la demanda.

Este es el contexto que dio lugar a la denominada segunda reforma bajo la égida de un proyecto de gobierno nacionalista, desarrollista y autoritario. Durante la dictadura, que puso al frente del gobierno a una Junta Militar (1963-1966), se emprendieron los procesos de reforma con una orientación modernizadora orientada a insertar la universidad en la visión desarrollista que imperaba en América Latina.

Para la década de los sesenta todavía persistían en el país formas de explotación precapitalistas, primordialmente en sectores rurales, por lo cual el sector empresarial se insertó en el debate con respecto a los mecanismos de modernización de la universidad ecuatoriana, como uno de los elementos necesarios para la industrialización del país. En ese contexto, la dictadura militar se dio a la tarea de “refundar la universidad” con el apoyo de universidades norteamericanas.

Como lo señala Iván Carvajal (2016: 75-76):

el signo distintivo de la modernización fue la decisión de impulsar cambios en la Universidad Central bajo la tutela de la Universidad de Pittsburgh, contando para ello con fondos provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Hay que señalar que algunos de esos cambios se iniciaron en la Universidad Central del Ecuador durante el último rectorado de Alfredo Pérez Guerrero, antes de la dictadura [...]. No obstante la intervención dictatorial de la Junta Militar se sustentó en la exclusión de profesores y la restricción casi completa de la autonomía de la universidad. La modernización que se trató de impulsar durante el periodo dictatorial tenía como eje la reestructuración académica.

⁷ “La matrícula universitaria registró un crecimiento anual de 8.2 % entre 1950 y 1954, y de 8.7 % entre 1954 y 1958” (Pareja, 1986: 8).

Hay que destacar que esta refundación estaba pensada para priorizar el sector productivo, en el marco del proyecto Alianza para el Progreso, desplegado en América Latina para contrarrestar la influencia de la ideología comunista y de la Revolución Cubana. Sin embargo, entre 1969 y 1978 la reforma tomó otro rumbo bajo la dirección de los rectores de la Universidad Central, Manuel Agustín Aguirre, y de la Universidad Católica del Ecuador, Hernán Malo, quienes desde distintas influencias ideológicas (el socialismo y la teología de la liberación) buscaron su modernización bajo criterios de planificación, calidad y democratización.

En tal sentido, además de mantener conquistas anteriores como el libre ingreso (sin examen de admisión) y el cogobierno paritario, los profesores y estudiantes adscritos a la izquierda universitaria consiguieron introducir en el p \acute{e} nsum asignaturas como realidad nacional y latinoamericana, y pugnaron por el desarrollo de un pensamiento propio. Además, se logró la creación de nuevas universidades, extensiones universitarias e institutos de formación técnica y superior, y seguir con la lógica de la democratización de la educación.

De la misma forma, las organizaciones de izquierda y de estudiantes rechazaron los elementos de modernización que tenía la reforma debido al discurso antiimperialista que predominaba en la lucha social de la época. Por tanto, la universidad pública en las décadas de los sesenta y setenta se convirtió en un enemigo declarado del sistema. En ese periodo, la Universidad Central fue clausurada y reabierta en múltiples ocasiones.

Es justo en esta década que la universidad pública inició un camino de desprestigio y las universidades privadas empezaron a aumentar dramáticamente en número, pues las dificultades del sistema público para cubrir las demandas, que supuso la masificación del acceso, llevarían a un proceso de "mercantilización y diferenciación de la educación superior" (Rama, 2006: 11). Mientras, por un lado, la universidad pública deterioró su calidad y redujo cada vez más los cupos para el acceso a las aulas universitarias, por otro lado las universidades privadas se consolidaron como un privilegio reservado para el sector de la población capaz de cubrir sus altos costos de colegiatura.

La herencia que Malo y Aguirre dejaron desde sus trincheras fue la necesidad de ecuatorianizar la universidad, es decir, de ponerla al servicio de la nación con lo que esto significaba: modernizar los planes de estudio con el fin de dinamizar el conocimiento. De hecho, esta ecuatorianización

y la necesidad de modernizar la universidad se han mantenido como un tema pendiente.

EDUCACIÓN Y MERCADO: EL CONTEXTO NEOLIBERAL

Los problemas de fondo que llevaron a la necesaria pero inconclusa tercera reforma universitaria en el Ecuador se potencializaron en las décadas de los ochenta y noventa con el *boom* de las universidades de “garaje”,⁸ que en su inmensa mayoría no cumplían con los requerimientos mínimos para detentar la denominación de universidad, lo cual fue posible gracias a las políticas de desregulación estatal en el sector educativo, que eran convenientes al proyecto global del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para reinsertar las universidades latinoamericanas en su proyecto capitalista, ahora bajo una lógica tecnocrática.

Este fue el telón de fondo sobre el cual se buscó la implementación de reformas escolares y de planes de estudio que hicieran posible acoplar el modelo educativo a los intereses del mercado global. Es decir, esta reforma, en su momento, significó un cambio vertical (desde arriba) para “modernizar” la educación pública que, para los últimos años de la década de los noventa, representaba una expresión del deterioro del aparato estatal, pues se encontraba en crisis y con bajísimos niveles de rendimiento, y con altos índices de corrupción en su interior, como se verá más adelante.

Con la inserción plena del neoliberalismo en el país y la atomización del tejido social que supuso este modelo, ni el profesorado ni las autoridades encargadas de la educación constituyeron, como en otros países de la región, un bloque capaz de articular una resistencia sólida a la embestida neoliberal.

Así, por otro lado, el estudiantado, en su carácter de sector universitario organizado antes que un frente de resistencia, se convirtió en un bloque más de poder que, dividido entre la derecha y la izquierda, fungió como un actor político de mediana envergadura al servicio de los intereses de los distintos grupos de poder que pugnaron por los cargos de dirección al interior del sistema de educación superior. Como lo señala Moreano (1973: 26):

⁸ Esta expresión se usó para denominar las universidades que no cumplían los requerimientos mínimos de infraestructura para considerarse un centro de educación superior y que, sin embargo, recibieron sin mayores contratiempos el aval del Estado para funcionar y otorgar títulos.

Si en la década de los 60, la conducción del movimiento estudiantil era independiente y aun opuesta a las autoridades universitarias, a partir de los 70 se produjo el fenómeno inverso. Por supuesto el poder que se procuraba captar era un poder administrativo, es decir, estatal burgués. De allí que en la conquista de ese objetivo se abandonaron principios políticos e ideológicos, se establecieron alianzas con sectores de derecha, se promovieron a los diferentes niveles de dirección a personajes de distinto signo político con el solo compromiso de permitir la utilización del aparato administrativo. Más grave aún: la consolidación de pequeños aparatos de control condujo a la formación de guardias de choque y a la instauración de verdaderas formas de represión y terror.

En este sentido, la respuesta social organizada en torno a las reformas neoliberales aplicadas a la educación, que en otros países de la región fueron enérgicas y lideradas por los estudiantes (México, Colombia, Chile, Argentina, etc.), en Ecuador fueron, como lo veremos a continuación, determinadas nuevamente desde el aparato burocrático del Estado.

En Ecuador, en la década de los noventa y el dos mil, los estudiantes no actuaron como el centro articulador de la crítica y la acción social, quienes por el contrario asumieron este rol fueron las organizaciones indígenas. Esto debido a que con la llegada del neoliberalismo se consolidó en la universidad ecuatoriana una tendencia de privatización y mercantilización de este sector. De la misma forma, no se ha logrado modificar la configuración de los espacios de formación académica como un escenario de construcción de prestigio social para un sector y de marginación para otro. Como lo señala René Ramírez (2010: 11):

La universidad en el Ecuador se constituyó como un espacio de reproducción de clase y de distinción social. [...] La universidad se ha transformado en un espacio en que se da un proceso de selección social. El ingreso está en función del precio que se puede y se está dispuesto a pagar, no necesariamente por la formación, sino por acceder a las clases dominantes y a relaciones sociales que de este acceso se desprenden. Esto se ha exacerbado como consecuencia de la expansión de centros universitarios privados de corte empresarial y con el sistema de arancelamiento que estuvo vigente en las universidades públicas hasta antes de la aprobación de la nueva Constitución de 2008.

Esto, aunado a los continuos conflictos magisteriales y a la consolidación de grupos de presión política (tanto de derecha como de izquierda) al interior de la universidad pública ecuatoriana, generó un descrédito del

sistema educativo que, incluso hoy, continúa presente en el debate, pese a las más recientes reformas del sector universitario.

Es en este contexto de conflicto y descrédito que el viraje en la administración del Estado, que suponen los gobiernos de Alianza País desde 2007, coloca como uno de los puntos centrales del plan de gobierno la transformación del aparato educativo en su conjunto y la educación superior de manera prioritaria. Dicha transformación es el resultado del acumulado histórico que aquí se ha venido revisando y que, como veremos después, ha presentado diversos grados de conflictividad, por un lado, y horizontes de posibilidad que aún se mantienen abiertos, por otro.

REFORMA EDUCATIVA Y REVOLUCIÓN CIUDADANA

Si bien es cierto que el giro en la configuración de la política pública en el sector educativo se desprende de la incorporación al proyecto de gobierno de reivindicaciones históricas de sectores progresistas y movimientos sociales, también se debe resaltar el perfil de Rafael Correa (2007-2017), quien emergió en la escena política como un académico antes que un político. Asimismo, su proyecto electoral fue el resultado del trabajo de un círculo de intelectuales involucrados con la academia, quienes pasaron a formar parte de su gabinete.⁹

Por otro lado, al igual que los anteriores procesos de reforma educativa, el iniciado en 2007 con el gobierno de Rafael Correa, se relacionó directamente con el momento político que experimentaba el Ecuador, cuya crisis institucional, económica y política se tradujo en una serie de levantamientos sociales encaminados a cuestionar el sistema económico neoliberal y a exigir una reconfiguración de las instituciones que componían al aparato estatal.

La canalización electoral de la lucha social permitió una confluencia de los sectores más progresistas de la sociedad, tanto del ámbito de las organizaciones sociales como de aquellos que no formaban parte de este tipo de estructuras, quienes participaron en un espacio histórico de articulación mediante el cual se pretendió refundar al Estado a través de la elaboración de una nueva Constitución en 2008. Como se ha mencionado antes, la transformación del sector de la educación fue uno de los ejes prioritarios de este proceso de reconfiguración estatal y social.

⁹ Por ejemplo, Alberto Acosta, Fander Falconí, René Ramírez, entre otros.

Así, en el Objetivo 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) se establecieron varias políticas, con sus estrategias y metas, destinadas a la intervención del Estado en el sector educativo, las cuales se resumen en lo siguiente (Senplades, 2007: 105-111):

Objetivo 2 del Plan: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía¹⁰

- 2.1 Impulsar el acceso universal a educación de calidad.
- 2.2 Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas.
- 2.3 Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural.
- 2.4 Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.
- 2.5 Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo.
- 2.6 Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.
- 2.7 Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

¹⁰ Para el periodo 2013-2017, esta temática se insertó en el Objetivo 4 del PND: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, el cual contempla diez políticas: alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior; promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos; promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente; mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad; promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades; potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del Buen Vivir; promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país; impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo; impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del Buen Vivir, y fortalecer la formación profesional de artistas y deportistas de alto nivel competitivo (Senplades, 2013).

Estas políticas se desprenden del diagnóstico realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entidad encargada de liderar la construcción del PND, en donde se evidencian las deficiencias estructurales que marcan a la sociedad ecuatoriana en el ámbito de la educación.

Por ejemplo, para el 2006, la tasa de analfabetismo se ubicaba en un promedio del 9%, lo que demostraba importantes disparidades entre hombres (7,4%) y mujeres (10,7%), y frente a grupos poblacionales tradicionalmente excluidos como los indígenas (27%) y los afroecuatorianos (12%). De hecho, para ese año, las provincias con mayores tasas de analfabetismo (sobre el 15%) eran aquellas en donde existía una mayor concentración de población indígena y campesina: Chimborazo, Cotopaxi, Cañar y Bolívar (Senplades, 2013: 100-101). Actualmente, el Ecuador ha sido declarado como país libre de analfabetismo.

Aunque este artículo se centra en la educación superior, es necesario resaltar que en el diagnóstico citado estos indicadores coincidían en su impacto y distribución territorial con otras problemáticas como el bajo acceso a la educación inicial, el lento incremento en el acceso a la educación básica, la ampliación de las brechas de género y el incremento de las tasas de desnutrición crónica, principalmente en lo que respecta a la población indígena, en donde la desnutrición alcanzaba el 40%.

Ahora bien, dentro de la política gubernamental destinada a transformar la educación, el sector que concentró un mayor interés fue el de la educación superior, como un mecanismo para contrarrestar el proceso de mercantilización que había sufrido la universidad ecuatoriana en el marco del auge del modelo neoliberal que tuvo lugar en el Ecuador en la década de los noventa y parte del 2000.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006,¹¹ de cada 100 estudiantes sólo 36 terminaban la educación básica, 25 el bachillerato y 3 la universidad. Esto implicaba que sólo dos de cada diez ecuatorianos de 18 a 24 años accedían a la educación superior. En tal sentido, para 2006, Ecuador se encontraba entre los países más rezagados de la región en lo que respecta a población universitaria, con apenas un 2% de cobertura.

A ello se sumaban otros elementos como la relación entre un pobre y un no pobre con respecto a la obtención del título universitario, la cual

¹¹ Disponible en la página web de Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC). En <http://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/358>.

era de 10 a 1. Asimismo, 4 de cada 10 personas con título universitario vivían en el subempleo o desempleo para 2006. Por otra parte, la matrícula de los mestizos era 4 veces superior a la de los indígenas. Además, para 2008, Ecuador tenía la tasa más baja de investigadores (50) por millón de habitantes en América Latina y se encontraba ubicado en el último puesto de la región en producción del conocimiento (Minteguiaga, 2008).

El deterioro del sector de la educación, que evidencia especiales deficiencias en el ámbito de la educación superior,¹² se enmarca, a decir de Boaventura de Sousa Santos (2004), en toda una estrategia global de descapitalización y desestructuración de la universidad pública en favor de la mercantilización de este sector, como parte del triunfo del modelo neoliberal en América Latina a partir de la década de los ochenta. Dicho proceso se realiza en dos fases:

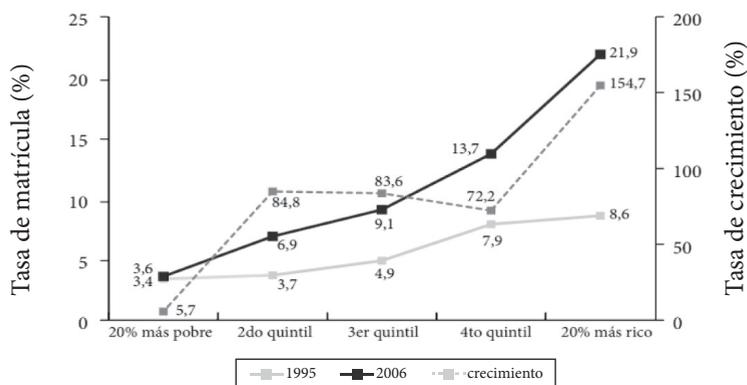
En la primera, que va del inicio de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990, se expande y se consolida el mercado nacional universitario. En la segunda, al lado del mercado nacional, emerge con gran fuerza el mercado transnacional de la educación superior y universitaria, el que a partir del final de la década es transformado en solución global de los problemas de la educación por parte del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio. Es decir, está en curso la globalización neoliberal de la universidad (2004: 144).

Bajo este contexto, como se verá más adelante, en el caso del Ecuador, se extendió sustancialmente la brecha en el acceso a la educación superior, lo que convirtió la universidad en uno de los principales mecanismos de reproducción de la jerarquización y la exclusión social.¹³ Para ello, en 1998 se aprobó constitucionalmente el cobro de aranceles para el ingreso a la universidad pública. Esta política, sumada al desprestigio de la universidad pública frente a los cada vez más numerosos planteles privados, así como a la urgencia de los jóvenes de bajos recursos de ingresar al mercado laboral, amplió de forma alarmante la brecha en el acceso a la educación universitaria, como se evidencia en el gráfico:

¹² Según el PND, para 2006 la tasa neta de matrícula básica se ubicó en un 91%. Sin embargo, a medida que se incrementan los años de escolaridad crece la deserción en un orden del 20% en zonas rurales y 9% en el sector urbano, lo que evidencia una desconexión entre los distintos niveles de la educación (Senplades, 2007: 102).

¹³ Un universitario, en promedio, gana 72% más que un ciudadano con instrucción primaria y casi 55% más que aquel que tiene instrucción secundaria (Minteguiaga, 2008).

Gráfica 1. Tasa neta de matrícula pública en el sistema de educación superior según quintiles de consumo.



Fuente: INEC, 2006

Elaboración: René Ramírez (2010)

Frente a esta realidad, la Constitución de 2008 incluyó una serie de artículos y mandatos orientados a incidir directamente en el sector de la educación superior (universidades e institutos):

Art. 356 “La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel [...]. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de los estudiantes”.

Art. 357 “Las universidades podrán crear fuentes complementarias de ingresos que no involucren costos o gravámenes para los estudiantes, y éstas deberán estar orientadas a mejorar su capacidad académica, inversiones en investigación y otorgamiento de becas y créditos”.

Art. 356 “[...] El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones”.

Art. 351 “El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo [...]”.

Art. 352 “El Sistema de Educación Superior debe estar integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados”.

Art. 354 “Las universidades [...] se crearán por ley, previo informe favorable del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación”.

Art. 355 “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en esta constitución”.

Adicionalmente, el 22 de julio de 2008, la Asamblea Nacional expidió el Mandato Constituyente Nro. 14, en el cual dispuso al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), que en el plazo de un año presentaran sendos informes técnicos con respecto a la situación académica y jurídica de todos los centros de educación superior que se encontraban bajo su regulación, así como sobre el nivel de desempeño de dichos establecimientos, a partir de lo cual se procedería a su depuración.

Estos informes revelaron una serie de inconsistencias en la administración del sistema de educación superior, que daban cuenta del festín en el que se había convertido la educación en el Ecuador bajo la administración de los distintos gobiernos neoliberales de la última década. Por ejemplo, de las 70 universidades existentes en ese momento en el país, sólo cinco estaban debidamente acreditadas.

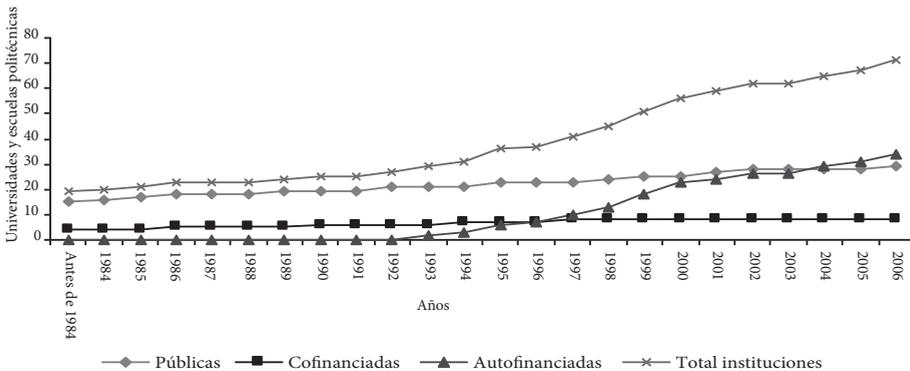
Del total de universidades y escuelas politécnicas, 29 eran públicas, 9 cofinanciadas y 32 autofinanciadas (privadas). De ellas, sólo 26 ofertaban carreras a nivel de pregrado y postgrado. Asimismo, al menos 33 instituciones de educación superior se encontraban por debajo del promedio de calidad, y presentaban problemas como la proliferación de carreras y extensiones universitarias sin un debido sustento académico, la falta de profesores calificados y de vinculación directa, la ausencia de programas de investigación, entre otros. Como señala uno de los informes:

La mayoría de universidades trabaja sin un estudio adecuado de la oferta académica, pero el principal problema es el abuso de carreras en las extensiones (bajo todas las modalidades), y el número de postgrados, sobre todo de maestrías. Hay más carreras en las extensiones (bajo las distintas modalidades) que en las matrices (bajo la modalidad presencial); solo el 23% de las universidades no abusa en este sentido [...]. La mitad de la oferta académica del país cuenta con un casi 50% de carreras con menos de 100 alumnos, hay carreras que muestran un solo alumno [...] el problema de la mayoría de universidades es la falta de una planta docente a tiempo completo, por lo menos en la mitad de universidades. [...] Se ha detectado, en la base de datos del CONESUP, que varias universidades reportan profesores de cuarto nivel, muchos de los cuales sólo presentan certificados de asistencia a cursos de capacitación; o denominan doctorado a títulos de tercer nivel [...]. Los profesores que hacen investigación no llegan a ser ni el 15% del total a tiempo completo (cuyo número ya es bajo). El sistema muestra 1 sola investigación por 35 profesores. Sólo hay registro de 6 patentes en 6 universidades; la mayoría confunde líneas de investigación con áreas del conocimiento. También confunde la investigación

científica con la formativa. Hay 41 de las 71 universidades del sistema con una dedicación de menos 7/25 en investigación, y 15 universidades que muestran 0/25. En tan solo 11 universidades podemos hablar que hay una actividad investigativa en proceso de crecimiento y consolidación efectiva (CONESUP, 2009: 41-43).

Derivado del diagnóstico realizado por el CONESUP y el CONEA, se visibilizó además la tendencia creciente, a partir de la década de los ochenta, de crear una gran cantidad de universidades, ya sea estatales ligadas a decisiones de carácter clientelar, o privadas, en función del crecimiento del mercado en ese sector. A partir de la década de los sesenta las leyes de educación superior permitieron la creación de universidades vía expedición de una ley por parte del Congreso Nacional de la República. Esta tendencia se fortaleció con la Constitución de 1998, de marcado carácter neoliberal, y favoreció la inversión privada, como se observa en el gráfico.

Gráfico 2. Evolución de la creación de universidades y escuelas politécnicas desagregadas por tipos de financiamiento.



Fuente: CONESUP, 2008.

Frente a esta situación, y con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la nueva Constitución de la República (2008), se impulsó la creación de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), la cual fue aprobada en 2010 por la Asamblea Nacional, luego de un largo proceso de negociaciones con actores del sector educativo, el cual no estuvo exento de conflictos.

De hecho, la aprobación de la nueva ley constituyó uno de los ejes de distanciamiento entre el gobierno y los sectores sociales que marcaron la primera etapa de la gestión de Rafael Correa. La expedición de la nueva normativa significó, incluso, el abandono del proyecto correista por parte de movimientos sociales tradicionales como la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Unión Nacional de Educadores (UNE).

Entre los argumentos de oposición a la Ley estuvieron temas como la autonomía universitaria, el proceso de evaluación de los docentes y centros educativos y la implementación de un examen de admisión, los cuales –se afirmaba– estaban direccionados a profundizar el carácter elitista de la universidad ecuatoriana, y a intercambiar la presencia corporativa de sindicatos y otros grupos de poder económico al interior de los centros de educación superior por la del Estado.

No obstante, en octubre de 2010, se expidió la nueva ley, retomando en su texto los principios que formaban parte integral de la segunda reforma pero que no fueron aplicados por las universidades: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Entre las principales regulaciones establecidas por la ley se pueden encontrar el establecimiento de la gratuidad de la educación hasta tercer nivel, con lo cual se eliminó el pago de cuotas en las universidades públicas; la creación del Sistema de Nivelación y Admisión para el ingreso a dichas instituciones, y la necesidad de articulación entre la oferta educativa y las metas de desarrollo nacional contenidas en el PND (esto implicó una preferencia en la prestación de becas a carreras destinadas a la transformación de la matriz productiva, es decir, las vinculadas con el sector de la ciencia y la tecnología).

Por otro lado, la ley estableció la definición de la educación como un bien público, lo cual se tradujo en una mayor regulación de este sector por parte del Estado. Para ello, se generó una nueva institucionalidad para el Sistema Nacional de Educación Superior formada por: la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), como la entidad rectora de la política pública; el Consejo de Educación Superior (CES), que autoriza la apertura de carreras y programas

educativos; y el Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) que remplace al CONEA y se encarga de la evaluación, acreditación y categorización institucional y de carreras. A diferencia de la institucionalidad anterior, se excluyó de ambos consejos la participación de los rectores universitarios.

Una vez expedida la ley, se retomó la depuración de los centros de educación superior que no cumplieron con los criterios de evaluación, de acuerdo con los informes desprendidos del Mandato 14. Ello significó un largo proceso de evaluación de infraestructura, docentes y alumnos de las universidades cuestionadas y, finalmente, la clausura de 14 universidades el 12 de abril de 2012.

Esta reforma establece, además, otros lineamientos de calidad ausentes en normativas anteriores como el requisito de contar con el título de cuarto nivel para ser profesor universitario titular (Art. 150), para lo cual se estableció un plazo de siete años a partir de la promulgación de la ley (hasta 2017) para que los docentes ya titularizados cumplan con este requisito. Ello, tomando en cuenta que, además, se definió un plazo de dos años para que las universidades y escuelas politécnicas titularicen al menos el 60% de su planta docente, como lo establecen las disposiciones transitorias de la Constitución.

Cabe destacar que el gobierno creó un sistema de becas para facilitar la formación de los profesores que se encontraron frente a la necesidad de cumplir este requisito, y tuvieron en cuenta que, tradicionalmente, el acceso a postgrados constituyó un servicio de lujo y, hasta la actualidad, conlleva altos costos. Adicionalmente, para subsanar el déficit de profesores con cuarto nivel, se abrió una convocatoria con 500 puestos de trabajo para profesores universitarios españoles que incluyeron sueldos de hasta 5,000 dólares y el financiamiento de su estadía y alimentación.

Asimismo, la reforma también incluyó la disposición de realizar una evaluación periódica integral a todos los docentes, de acuerdo al Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor investigador del Sistema de Educación Superior (2010), el cual creó esa figura con el fin de garantizar que la docencia sea un trabajo de tiempo completo y no una actividad suplementaria.

En este punto, lo que se puso en debate (aún vigente) fue el rol de la universidad como generadora de conocimiento, más allá de su papel como formadora de sujetos funcionales para el mercado laboral. Como lo

señala René Ramírez (2013: 31-32), ex secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en "las universidades del Ecuador, la generación de pensamiento nuevo ha sido prácticamente nula. En diez años (2002-2012) la universidad ecuatoriana ha generado solo 10 patentes, y la producción de investigaciones, artículos y libros científicos ha sido exigua [...]".

El nuevo modelo de educación superior incluyó además la creación de universidades denominadas como emblemáticas: la Universidad de las Artes, la Universidad Nacional de Educación (UNAE), la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay y la Universidad Regional Amazónica (IKIAM) con una inversión de 1.381 millones de dólares.

Se debe destacar que Yachay, fundada en 2014, constituye la primera ciudad universitaria planificada del país y está orientada a desarrollar la investigación intensiva en las áreas de ciencias e ingenierías con el fin de convertirse en el primer parque tecnológico del Ecuador. En este espacio se proyecta, además, el desarrollo de ZEDES (Zonas Especiales de Desarrollo Económico) destinadas a inversiones en tecnología, industria y logística. Sin embargo, hasta la actualidad no se hacen evidentes los resultados de los objetivos propuestos durante la creación de esta institución.

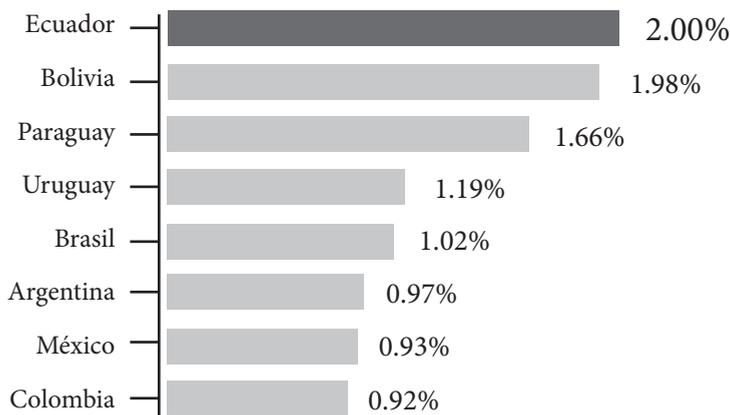
LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: ¿REVOLUCIÓN O RETROCESO?

Si bien el objetivo propuesto por la actual reforma –convertir al Ecuador en un país productor de conocimiento– implica un proceso de largo plazo cuyo impacto será medible en generaciones posteriores, actualmente hay algunos resultados que se desprenden de la reforma y pueden ser vistos como positivos, tales como el crecimiento de la inversión en el sector de la educación, la ciencia y la tecnología; la reestructuración de la institucionalidad destinada a la regulación de las instituciones de educación superior; y el reposicionamiento de la educación como un bien público y de calidad.

No obstante, este proceso no ha estado exento de conflictos, ya que se han presentado dificultades para la aplicación de la nueva normativa, así como críticas en torno al carácter del nuevo modelo educativo que impulsa el gobierno, las cuales se ubican en el tono de la caracterización misma del proyecto de Estado que está en disputa y que, desde la visión de algunos sectores, implicaría un nuevo ciclo de profundización del capitalismo.

Sin embargo, en términos cuantitativos, el gobierno nacional ha resaltado algunos indicadores que dan cuenta de avances en el sector de la educación superior. Según indicadores oficiales, el Ecuador es el país de la región que más invierte en este sector, en relación al PIB, de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 3. Inversión en educación superior respecto al PIB.



Fuente y elaboración: Senplades 2016.

Por otro lado, según los informes de gobierno más recientes, “en 2014, la probabilidad de estar en el sistema de educación superior fue 4 veces mayor que en 2006” (Senplades, 2017: 31). Además, “en 2016, tres de cada diez personas de 18 a 24 años se encontraban matriculadas en Instituciones de Educación Superior [aunque] se evidenciaron brechas a nivel de la población perteneciente a pueblos y nacionalidades de la Amazonía, en las cuales la tasa es menor al 16%” (PND, 2017: 49).

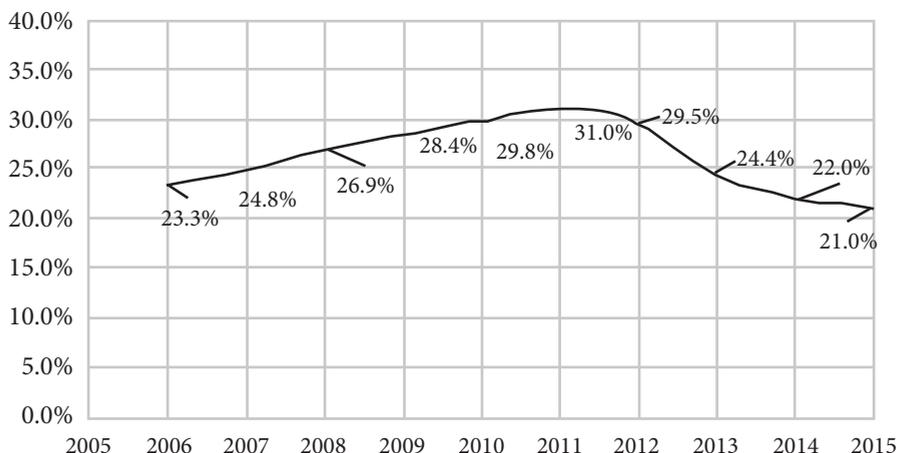
En lo referente a la entrega de becas para estudios superiores (de tercer y cuarto nivel) se registró un considerable incremento. Mientras “en 2011, se entregaron 1.754 becas, para 2016, este valor subió a 19.586, de las cuales alrededor del 45% se entregaron a jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano”¹⁴ (PND, 2017: 49).

¹⁴ El Bono de Desarrollo Humano es un programa de transferencias monetarias que inició en el Ecuador en 2003 e implica la entrega mensual de 50 dólares a familias que viven en extrema pobreza.

Estas medidas permitieron que, para 2016, 7 de cada 10 estudiantes fueran la primera generación de su familia en acceder a la educación superior (Senplades, 2017: 31).

Con respecto a la tasa bruta de matrícula universitaria, si bien se registró un incremento entre 2006 y 2012, a partir de ese año empezó a decaer, lo que coincidió con la aplicación del examen de admisión, tema que fue uno de los puntos de mayor conflicto entre el gobierno y las organizaciones estudiantiles, y evidenció nuevamente la dificultad de articular la masificación del acceso con el mejoramiento de la calidad del sistema.

Gráfico 4. Tasa bruta de matrícula universitaria



Fuente: ENEMDU-INEC

Elaboración: Ponce Jarrín (2016)

Adicionalmente, persisten importantes brechas de acceso marcadas por la identificación étnica o el nivel socioeconómico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), en 2015 la tasa de matrícula universitaria del 20% más rico de la población fue de 43,3%, mientras que la del 20% más pobre se ubicó en 8,3%. Así también, el porcentaje de indígenas y afroecuatorianos matriculados en universidades fue de 5,7% y 12,4%, respectivamente, frente al 23,6% de la población identificada como mestiza y 15,7% de la que se reconoce como blanca.

Como se ha dicho, este proceso de reforma ha estado marcado por la confrontación entre el gobierno y los actores del sistema de educación superior (profesores, estudiantes, rectores, dueños de universidades

privadas, movimiento indígena), puesto que las regulaciones implementadas por la nueva normativa han sido tomadas como una amenaza a la autonomía universitaria, así como una burocratización de la investigación (Villavicencio, 2013).

Entre otros episodios de confrontación, se puede citar la reforma a la LOES en 2016, en la cual se establecieron nuevas medidas de regulación sobre las universidades nacionales e internacionales cofinanciadas por el Estado, que condicionan la entrega de transferencias económicas a la suscripción de convenios de transferencia con el Estado en donde se comprometan a la administración del presupuesto de acuerdo a parámetros y normativas específicos. Esta generó el rechazo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Andina Simón Bolívar, las cuales operaban bajo acuerdos y convenios internacionales.

Por otra parte, dos hechos contribuyeron a la ruptura entre el sector indígena y el gobierno de Rafael Correa. Por un lado la suspensión de la Universidad Pluricultural de las Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi (fundada en 2004), como parte del proceso de cierre de los centros de educación superior que no lograron cumplir con las normas mínimas de calidad en 2012; por otro, el traspaso de la rectoría de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe desde el Movimiento Indígena (CONAIE y ECUARUNARI) hacia el Ministerio de Educación.

Este y otros temas dejaron clara la dificultad de conciliar posiciones entre estos actores con respecto a los componentes de la refundación estatal, en cuya empresa, la construcción del Estado Plurinacional aún es una deuda pendiente. Por lo pronto, el nuevo mandatario, Lenin Moreno, se ha dado a la tarea de restablecer la relación con el movimiento indígena representado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), para lo cual acordó restablecer el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y reabrir la Universidad Amawtay Wasi.

A esta decisión se suman una serie de reformas a la LOES que acaban de ser aprobadas en mayo de 2018, entre las que resaltan nuevos cambios en el sistema de admisión,¹⁵ así como la participación de los estudiantes en

¹⁵ Actualmente ya no se presenta examen de ingreso para las universidades. En su lugar, los estudiantes de bachillerato (último año de secundaria) rinden una prueba de conocimientos, sumada a elementos como el desempeño en la secundaria, las condiciones socioeconómicas y el lugar de procedencia del estudiante. Éstos son los elementos a considerar para el ingreso a los centros de educación superior.

el cogobierno de las instituciones públicas. La misma pasará de estar entre un 10 y un 25%, a un 35% del total del personal académico con derecho a voto.

Por todo lo expuesto, podemos decir que la transformación del sistema de educación superior sigue siendo un tema en debate y construcción, que no está exento de representar intereses particulares en la medida en que, como se ha dicho, la universidad es un terreno fértil para la reproducción de la ideología dominante y para la limitación de la movilidad social. Por tanto, la transformación del sistema tendrá que ir más allá de los intereses de grupos particulares (sindicatos, sectores estudiantiles, sectores empresariales) con el fin de superar la visión mercantilista de la educación, la cual se mantiene pese a las reformas implementadas.

Esta situación tiene relación directa con la conformación de las estructuras de poder en el Ecuador, cuyas élites (políticas, económicas y culturales) tradicionalmente han provenido del sector de la educación privada. En contraposición, la realidad del sistema público está marcada, por decir lo menos, por el bajo rendimiento tanto de su plantilla escolar como por la presencia de un profesorado sujeto a los vaivenes políticos, de su burocracia magisterial y de los intereses particulares de su dirigencia.

En este sentido, el reto mayor que implica la construcción de una educación pública estandarizada de calidad se orienta hacia la transformación y modernización estructural del sistema educativo en todos sus niveles. Esto supone ir más allá de trasplantar modelos correspondientes a una realidad ajena a la nacional, como ha sucedido con Yachay, por ejemplo, y su importación de profesores extranjeros.

Aunque el nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir establece la necesidad de fomentar el diálogo intercultural para transformar el sistema educativo, desde la realidad plurinacional en la cual se encuentra inserto el Ecuador, hasta ahora este proceso dista de ser participativo. Una muestra de ello es la configuración de la nueva LOES, elaborada principalmente con base en el proyecto educativo del sector académico, del cual se rodeó el ex presidente Correa desde el primer momento de su mandato y que –debido a los bajos estándares de educación que ha presentado tradicionalmente el Ecuador– había sido formado en universidades del exterior.

El reto de refundar el sistema universitario del Ecuador incluye la necesidad de generar cuadros académicos propios que, en todas las áreas del conocimiento, se planteen un compromiso formal con el proyecto de

transformación de la educación y de la realidad nacional. Esto implicaría, por tanto, que los salarios que perciben los profesores sean acordes con las exigencias que dicho proyecto implica. Para lograrlo, no es necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento sino redireccionar, de forma adecuada, las ya existentes. Por ejemplo, una vez que se ha obtenido asesoría de profesores extranjeros, el próximo paso sería la transferencia de capacidades a los nacionales para que puedan percibir salarios similares a los de quienes llegaron del exterior.

Contar con profesores comprometidos implica además una verdadera democratización de la educación, que no tiene que ver con eliminar el examen de admisión sino con construir una nueva universidad pública de calidad y competitiva, en la cual la universidad pública forme parte de las opciones formativas a las cuales el estudiante pueda acceder por sus medios y méritos académicos. El mantener altos estándares de admisión revaloriza la universidad, pues implica que el que ingresa a ella lo hace porque está preparado y tiene vocación, y no porque tiene los medios económicos para costearlo.

Sintonizar la sociedad con un proceso de revolución educativa (y en el futuro cultural) implica la estructuración de un verdadero proyecto plurinacional de gran escala, con miras a reconfigurar las relaciones sociales mismas. Si en el Ecuador se construye una universidad democrática, competitiva y autónoma, su existencia cuestionaría profundamente las bases de la dominación que han configurado la sociedad ecuatoriana, desde su fundación. Entonces, la conducción del proyecto socio político del país podría incorporar a nuevos sectores de la sociedad, avalados por el mérito y no, como hasta ahora, por el prestigio social, el linaje o el poder económico.

En este sentido, para una real superación del proyecto histórico de dominación que ha primado en el país, es fundamental apostar a la educación pública, como se demuestra en otros casos de la región como México y Brasil, cuyas universidades públicas ocupan los primeros lugares de calidad tanto en la región, como a nivel mundial. Una universidad de calidad, a su vez, puede garantizar su supervivencia sin alterar su autonomía en la medida en la que se convierte en un espacio de investigación, desde donde también podría autofinanciarse.

Así, en el Ecuador el siguiente desafío será profundizar las reformas del sistema educativo, apostando a un proyecto emancipador capaz de

superar condicionamientos de organismos internacionales y recuperando el diálogo de saberes como lo planteó la Constitución de 2008.

La integración en este proceso de todos los sectores de la sociedad permitirá evitar que la "revolución de la educación" sea absorbida por lo que Arturo Villavicencio (2017: 219-220) describe como la inserción de la universidad en una dinámica tecnocrática bajo la tutela del aparato gubernamental y de la generación de una institucionalidad paralela y fragmentada (universidades emblemáticas). Como señala el académico, la reforma corre el riesgo de ponerse al servicio de la ampliación del sistema capitalista en el país, al priorizar criterios como la eficiencia, la eficacia y la meritocracia.

Así que imaginar el modelo universitario es imaginar la sociedad que queremos construir a largo plazo. Por tanto, es necesario que la universidad deje de ser un rehén de la coyuntura política y que su transformación alcance horizontes más allá de esa disputa, para configurar un proyecto acorde a las necesidades sociales, es decir, por encima de los intereses de grupos particulares, venga de donde venga su ideología política. En la medida en la que esto sea posible, la educación pública será a la vez que un bien nacional un espacio de responsabilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- CARVAJAL, IVÁN (2016); *Universidad. Sentido y Crítica*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- CONEA (2009); *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA.
- CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN ECUADOR (2013); *Indicadores educativos en la última década 2001-2010*: Quito.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2014); *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*. CEAACES: Quito.
- CUVI, JUAN; MACHADO, DECIO; OVIEDO ATAWALLPA; SIERRA, NATALIA (eds.) (2013); *El correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2010); *Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct-2010*, Quito: Asamblea Nacional.

- MINTEGUIAGA, ANALÍA (2008); Informe diagnóstico sobre el sistema de educación superior en Ecuador. Informe de consultoría Senplades, inédito.
- MODONESI, MASSIMO (2010); Subalternidad, antagonismo, autonomía: marxismos y subjetivación política, CLACSO, Buenos Aires.
- PALADINES ESCUDERO, CARLOS (1988); El pensamiento pedagógico ilustrado, Banco Central del Ecuador: Quito.
- PAREJA, FRANCISCO (1986); La educación superior en el Ecuador. Caracas: CRESALC-UNESCO.
- PONCE, JARRÍN JUAN (2016); Informe Nacional Ecuador. Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016. Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- RAMÍREZ, RENÉ (2013); Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del Buen Vivir. Quito: Senescyt.
- SACRISTÁN, MANUEL (coop.) (2013); Antonio Gramsci, Antología. Guatemala: Biblioteca del Pensamiento Socialista.
- SAXE FERNÁNDEZ, EDUARDO (1999); La nueva oligarquía latinoamericana: ideología y democracia. Costa Rica: EUNA.
- TOBAR, DONOSO, JULIO (2001); La legislación liberal y la iglesia católica en el Ecuador. Estudio Histórico Jurídico. Quito: Cámara ecuatoriana del libro.
- REGLAMENTO DE CARRERA Y ESCALAFÓN DEL PROFESOR INVESTIGADOR DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2010); Registro Oficial RPC-SO-037-No.265-2012. Quito: Asamblea Nacional.
- SENPLADES (2007); Plan Nacional de Desarrollo PND 2007-2010. Quito.
- , (2013); Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.
- , (2016); 9RC, Vive la Patria. Quito: Senplades.
- , (2017); 10 RC. La década ganada. Quito: Senplades.
- , (2017); Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Quito: Senplades.
- VILLAMARÍN, RABASCAL, MARCELO (¿AÑO?); Pensamiento pedagógico ecuatoriano II. Quito: Fondo Editorial. Ministerio de Cultura del Ecuador.
- VILLAVICENCIO, ARTURO (2017); Calidad, excelencia y evaluación en la universidad ecuatoriana. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar & Paradiso Editores.
- ZAVALETA, RENÉ (1978); Las formaciones aparentes en Marx. En Luis Tapia (coop.) (2009). La autodeterminación de las masas. Colombia: CLACSO.

Capítulos de libros:

- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2010); La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. En Ramírez René (Coord.), *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, Quito: Senplades, pp. 139-194.
- RAMÍREZ, FRANKLIN (2012); Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011. En Thwaites Rey, Mabel (Editora) *El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas*. Chile: Arcis-CLACSO, pp. 341-373.
- VILLAVICENCIO, ARTURO (2013); ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana? En CUVI, Juan, Machado, Decio, Oviedo Atawallpa, Sierra, Natalia (eds.). *El correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.

Ponencias:

- MOREANO, ALEJANDRO (1973); Memorias del Primer Congreso Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador". Ponencia "Universidad y Desarrollo", Quito, Ecuador.
- NÚÑEZ, JORGE (1990); Oligarquías regionales y familias oligárquicas en el Ecuador 1765-1912. Trabajo presentado en el V Encuentro de Historiadores de Latinoamérica y el Caribe, Sao Paulo, Brasil.

Páginas web:

- Diario El Telégrafo, <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/la-inversion-educativa-llega-a-20-000-millones>
- Diario El Mercurio, <https://www.elmercurio.com.ec/519874-las-cifras-sobre-jovenes-que-se-quedan-fuera-de-la-u-no-cuadran/>
- Ecuador Universitario, <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/con-una-inversion-de-1-381-millones-se-crearon-4-universidades-emblematicas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>.