

Cultura de género y calidad en la universidad ecuatoriana

Erika Sylva Charvet



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



370.866

S985c

Sylva Charvet, Erika

Cultura de género y calidad en la universidad ecuatoriana / Erika Sylva Charvet. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016

456 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-950-82-6

ISBN electrónico: 978-9942-950-83-3

1. EDUCACIÓN 2. EDUCACIÓN SUPERIOR 3. GÉNERO-CULTURA
4. EDUCACIÓN-EVALUACIÓN 5. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN
EDUCACIÓN 6. DISCRIMINACIÓN SEXUAL EN LA EDUCACIÓN 7. EQUIDAD
DE GÉNERO 8. VIOLENCIA DE GÉNERO 9. ECUADOR I. TÍTULO

Colección editorial: Estudios Estratégicos 

Este libro cumplió un proceso de arbitraje científico doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (Ceaaces)

Calle Germán Alemán E11-32 y Javier Arauz

Quito-Ecuador

Tel.: (593 2) 920 0003

www.ceaaces.gob.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Coordinación de arbitraje científico: Romina Andrea Barboza

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar

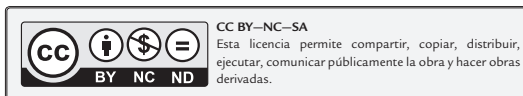
Foto de portada: shutterstock.com

Impresión: La Oficina. Tel.: (593 2) 241 2004

Tiraje: 300 ejemplares

© IAEN, 2016

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de su autora y no de su afiliación institucional actual o previa.



Índice

Prólogo.....	9
Presentación	13
Introducción	21
1. Un doble enfoque analítico	22
2. El poder: punto de convergencia de la problemática.....	23
3. Poder y proceso constituyente	24
4. La relación poder-saber.....	25
5. Género como relación de poder	26
6. La dimensión simbólica del género	32
7. Sobre el concepto de calidad.....	37
7.1. Origen y evolución del concepto de calidad.....	37
7.2. Rasgos del concepto en el contexto histórico actual.....	41
7.3. Hacia una visión holística e integral de calidad	44
8. Aspectos metodológicos y técnicos.....	46

PRIMERA PARTE

Calidad y género en la reforma universitaria: los avances

CAPÍTULO I

Calidad y género en la educación superior: una aproximación histórica

1. La evolución de la problemática en la historia universitaria del país ...	53
1.1. La fase elitista (1895-1968)	54
1.2. Fase de apertura (1969-1991)	59
2. La “problemática de la mujer”	64
2.1. La primera evaluación de las universidades (1987-1989).....	67
2.2. Fase de privatización y mercantilización (1992-2006)	70
2.3. Fase de la “iniciativa estatal reformista” (2007 hasta la actualidad)..	81
2.4. La transición (2009-2011).....	89
2.5. Calidad y equidad en la etapa del Ceaaces (2011-2015)	97
2.6. Calidad y género en la educación superior.....	106
3. Conclusiones.....	110
Anexo I	113

CAPÍTULO II

Autopercepciones en torno a la calidad en las universidades

1. Pertinencia	119
2. Calidad	128
2.1. Visiones sobre la calidad	128
2.2. Autopercepción de la calidad de su IES: las fortalezas	131
2.3. Autopercepciones específicas	136
2.4. Autopercepción de problemas en la calidad universitaria	141
3. Conclusiones	154

CAPÍTULO III

Calidad y género en la educación superior: logros y límites (2008-2012)

1. El proceso constituyente y el cierre de las brechas de género en Ecuador	157
2. Género y calidad en la universidad ecuatoriana	159
2.1. Estudiantes de las universidades de grado	159
2.2. Estudiantes de las universidades de posgrado	174
3. Calidad y equidad de género en la docencia de las universidades de grado	177
3.1. Planta docente	178
3.2. Recambio generacional	180
3.3. Formación	182
3.4. Dedicación	184
3.5. Carrera docente	189
3.6. Año sabático	195
3.7. Investigación	196
3.8. Acceso a poder y autoridad	199
4. Calidad y equidad de género en la docencia de las universidades de posgrado	203
4.1. Planta docente	203
4.2. Formación	206
4.3. Dedicación	208
4.4. Carrera docente	212
4.5. Investigación	214
4.6. Poder y autoridad	215
5. Conclusiones	216

SEGUNDA PARTE

Discriminación y violencia de género en la educación superior: los desafíos

CAPÍTULO IV

El imaginario de la universidad como espacio no discriminatorio

1. El concepto de discriminación	221
2. La percepción de la discriminación en el contexto del país	224
3. La universidad como espacio no discriminatorio	227
4. Discursos ideológicos de la universidad como espacio no discriminatorio	231
5. Conclusiones	237

CAPÍTULO V

Jerarquía, diferenciación y discriminación en la universidad

1. La vivencia de la discriminación	239
2. Fundamento de la estructura jerárquica universitaria	244
3. Conclusiones	252

CAPÍTULO VI

La discriminación de género en la universidad ecuatoriana

1. Invisibilización de la desigualdad de género	253
2. <i>Ethos</i> cultural machista	257
2.1. El lenguaje excluyente	258
3. Cultura masculina de socialización	261
3.1. Prácticas discriminatorias	261
3.2. Espacios	265
3.3. Valoración de la presencia femenina	268
3.4. El dominio simbólico en el mundo universitario	273
4. Respuestas de las mujeres a la discriminación de género	296
5. Conclusiones	299

CAPÍTULO VII

Formas de violencia en la universidad ecuatoriana

1. Sobre la violencia de género	301
2. Percepciones en torno a la violencia en las IES	305
3. El acoso sexual	313
3.1. La percepción	316

3.2. La dinámica	319
4. Conclusiones.....	338

CAPÍTULO VIII

Manejo institucional de las desigualdades de género

1. Becas	342
1.1. Grado	343
1.2. Posgrado	345
1.3. Situación de las becas desde la percepción de los/as actores/as...	347
2. Políticas de acción afirmativa	349
3. Promoción de la igualdad de género.....	355
3.1. Sensibilización.....	356
3.2. Cuidado	358
3.3. Transversalización del enfoque de género	361
4. El manejo de las formas de violencia de género	365
4.1. Normativa.....	365
4.2. Órgano.....	366
4.3. Protocolo	373
4.4. Las denuncias	375
4.5. Percepciones en torno a la ausencia de denuncias.....	380
5. Conclusiones.....	388

CAPÍTULO IX

Conclusiones generales

1. Calidad y género en la historia universitaria.....	391
2. Género, acceso y permanencia en la educación superior	393
3. Calidad y género en la docencia, la investigación y el acceso a poder y autoridad.....	395
4. Imaginarios y percepciones contradictorios en torno al igualitarismo universitario	399
5. El <i>ethos</i> cultural machista	401
6. La violencia de género en la universidad ecuatoriana	402
7. El manejo institucional de las desigualdades	403
8. Hacia un concepto integral de calidad	404
 Bibliografía.....	 409
Entrevistas	431
Listado de tablas y cuadros.....	435
Anexo II	443
Sobre la autora	455

Prólogo

LA EDUCACIÓN SUPERIOR en Ecuador ha vivido en los últimos diez años una de sus mayores y más radicales transformaciones. Tal es la envergadura de este proceso que algunos han sostenido la necesidad de hablar de una Tercera Reforma Universitaria, luego de aquella generada en los albores del siglo xx en la universidad argentina (1918, Universidad de Córdoba) y de aquella ejecutada desde la década del 1980 y principios del siglo xxi que tuvo en la heteronomización mercantil y la dominancia de dinámicas privatizadoras de la educación superior sus sellos distintivos. Así, Ecuador ha buscado concretar una ambiciosa agenda de transformación del sistema de educación superior en general y de la universidad, en particular.

Entre otros elementos, esa agenda ha incluido una nueva ecuación en la relación entre el principio de igualdad y calidad. Frente al clásico planteo del *trade off*, la propuesta que se llevó a cabo supuso un cambio radical: una suma positiva y sinérgica de ambos componentes. Asimismo, implicó modificaciones en la manera de comprender qué involucra cada uno de ellos. La igualdad no solo y, principalmente, está asociada al acceso democrático a la educación superior. Se vincula también a la permanencia, al egreso y a la erradicación de cualquier forma de discriminación negativa en el ámbito educativo superior y para todos los actores que integran su comunidad: sean estos estudiantes, graduados, docentes-investigadores, autoridades académicas, personal administrativo no docente, entre otros.

Acerca de la calidad, su conceptualización también sufrió importantes mutaciones; entre ellas aquella que permite incorporar la perspectiva de género. Las relaciones de género en el ámbito de las relaciones interpersonales y, fundamentalmente, en los procesos de transmisión y generación de conocimiento resulta ahora un componente esencial del principio de calidad de la educación.

Ahora bien, ¿cómo estas cuestiones han logrado preñar en este campo particular que, como indica Bourdieu, tiene sus reglas de funcionamiento, prácticas, capitales y hábitos específicos y que no está aislado (o es impermeable) de lo que sucede en otros campos? ¿Cómo han logrado modificarse los vínculos tanto en las esferas más formalizadas de la vida universitaria, así como en las más informales y, principalmente, en su cotidianeidad?

Esta temática en sí misma es clave incluso para analizar los alcances y límites de los procesos reformistas que formaron parte de una agenda política de transformación de la sociedad y que no han provenido, necesariamente, de un ejercicio autoreflexivo de la propia universidad. En el caso de Ecuador no debe olvidarse que se trataba de un sistema universitario que venía sufriendo graves dinámicas de mercantilización, corporativización y falta de calidad y había perdido la iniciativa reformista crítica. Paradojalmente, hasta el 2006, la crisis de la universidad ecuatoriana fue tan profunda que esta ni siquiera pudo percatarse de que estaba en crisis. Sin embargo, tales dinámicas luego de una etapa inicial en la cual la voluntad de cambio puede exceder o provenir más allá del mundo universitario, deberían dar paso a lógicas de apropiación y conducción por parte de los actores universitarios. Esta es una de las principales claves del éxito o el fracaso.

La discusión en la academia ecuatoriana sobre la calidad de la educación superior en el país y el género como elemento transversal abre el telón a escenarios por descubrir en los cuales todavía no hay claridad sobre las problemáticas derivadas de las desigualdades entre hombres y mujeres y otras identidades sexo-genéricas.

Problemáticas que nos dan cuenta de fronteras difusas y porosas entre el mundo de lo privado y doméstico y el ámbito de lo público y político. También de los bordes y límites que se erigen entre la universidad, la sociedad, el mercado y el Estado, donde esas relaciones de desigualdad pueden darse bajo diferentes formas y modalidades, pueden asumir diversos sentidos y justificaciones (y apelar a “sentidos comunes” heterogéneos), pero que permiten su amplia operatoria y su sustracción del análisis crítico que primero las debe y luego las erradique.

Así, potentes interrogantes guían esta investigación: ¿La educación superior está realmente integrada con los principios de igualdad de género? ¿Qué formas de violencia de género subsistente en la universidad ecuatoriana? ¿Cómo opera la universidad en su producción y reproducción? ¿Qué se está haciendo desde el Estado y la academia para enfrentarlas y eliminarlas?

Erika Sylva se adentra en esta problemática desde el análisis crítico de las desigualdades sociales vinculadas con el género en el sistema de educación superior ecuatoriano, en el cual prevalecen estructuras jerarquizadas con sesgos androcéntricos. Este análisis, en una primera parte, es realizado desde la política pública y el debate académico en Ecuador durante las últimas cuatro décadas. Examina, además, en una segunda parte, la cotidianidad académica desde la construcción simbólica acerca de la diferencia sexual, estudiada desde la desigualdad, la discriminación y la violencia de género.

Este libro proporciona evidencias y fundamentos teóricos que constituyen insumos para el desarrollo de políticas públicas comprometidas con la construcción de una sociedad más igualitaria y emancipada y —como dice la autora— en el espacio académico-científico con un modelo de evaluación de la calidad que incorpore la perspectiva de género; sin duda, un desafío para nuestro país y para la región.

Cultura de género y calidad en la universidad ecuatoriana es un esfuerzo notable de investigación, llevado adelante por Erika Sylva, con el patrocinio del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación (Ceaaces). La edición y publicación la realizó el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), universidad de posgrado del Estado interesada en el fomento del debate académico y político que aporte luces en el proceso de la política pública, tanto en su fase de conformación del problema público que da lugar a las acciones estatales como al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, en este caso, acerca de las que tienen por objeto la educación superior.

Que este libro estimule la lectura, la discusión y reflexión crítica; así como brinde respuestas desde los diversos actores para avanzar como sociedad más igualitaria y libre de prejuicios y estereotipos en la universidad.

Analía Minteguiaga
Rectora encargada
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Presentación

EL LIBRO *Cultura de género y calidad en la universidad ecuatoriana* nos introduce en el debate inacabado y, por supuesto, actual de incluir la perspectiva y la teoría de género en todo el quehacer humano y en el análisis del derecho a la educación y el acceso a la educación superior de las mujeres. Esta obra nos proporciona elementos para profundizar en el subtexto de género existente en el desarrollo y la resignificación de este derecho, sus avances, desafíos y problemas en el escenario de los cambios sociales que se ven reflejados en el nuevo pacto social de la Constitución de Montecristi, así como en el desarrollo normativo posterior que corresponde a la iniciativa estatal reformadora de la Revolución Ciudadana, que se constituye en un hito importante por el impulso que dió a la transformación del sistema educativo y a las políticas públicas, sin obviar que los temas “de acceso a derechos, igualdad de género y calidad de la educación estuvieron presentes en el ámbito del Estado y la educación superior durante el todo el siglo xx”, como lo afirma la autora.

La investigación examina los diferentes mecanismos sociales que naturalizan y perpetúan las asimetrías de género y nos permite constatar el hecho histórico del estatus subordinado que ocupan las mujeres respecto de los hombres y el sesgo androcéntrico que prevalece en la producción del saber en sus diferentes manifestaciones, siendo fundamental la educación como institución social y como un derecho. La obra nos introduce en los procesos que se derivan de la inclusión de la transversalidad de la igualdad y la equidad de género en la LOES (2010), que facilita la creación de mecanismos y órganos como el Ceaaces (2011) que, en conjunto con otras políticas y la obligación de la evaluación de la calidad de desempeño institucional de las universidades, develan problemáticas específicas en este campo.

Una de las tantas preguntas que prevalecen como telón de fondo de este estudio es: ¿Qué aporta el principio de igualdad al derecho a la educación? Los resultados de la obra en relación con este tema permiten nuevas reflexiones desde los derechos humanos y el feminismo.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, la igualdad es uno de los principios que permite humanizar la sociedad, porque cada vez que reconocemos al otro o a la otra como sujeto de derechos, implica una liberación del cautiverio a colectivos, mujeres, niñez, personas con discapacidad, que han estado invisibilizados y que han sido excluidos por abusos de poder. Cada vez que

históricamente se prohíbe la discriminación por diferentes condiciones, sean esta de sexo, edad, etnia, preferencia sexual, discapacidad o cualquier otra, se humaniza porque se tiene que reconocer a la otra/o como persona, o por lo menos obligar a la sociedad, a los poderes y al Estado a reconocer al otro o a la otra como persona y garantizar su desarrollo. Es aquí donde se da una fuerte vinculación entre el derecho a la educación, la igualdad y la no discriminación.

Pero en este caminar se acepta que la discriminación más primaria es la de género, la existente entre mujeres y hombres y es por ello que atraviesa todas las demás condiciones, volviéndose fundamental la igualdad como eje para el Estado cuando promueve, protege y tutela el derecho a la educación.

El desarrollo de la legislación antidiscriminatoria se convierte en un aporte fundamental para lograr la ampliación del contenido e interpretación del derecho a la educación. Dicha legislación hace referencia a aquellas normas de protección para personas, mujeres y hombres, colectivos y pueblos en condiciones de desventaja expresadas en exclusiones o limitaciones para el acceso y el ejercicio de los derechos humanos. Esta normativa es consecuencia del proceso expansivo del principio de no discriminación y de igualdad. Significa el reconocimiento de la igualdad a estas personas y la necesidad de que el Estado proteja sus derechos, favoreciendo la equidad y aportando al fortalecimiento de nuestras democracias. Esta legislación introduce nuevos valores éticos encaminados a la erradicación de las discriminaciones en nuestras sociedades, impulsando las transformaciones necesarias y favoreciendo la construcción de una cultura de paz, erradicando así el sexismo.

La igualdad y la no discriminación en relación con el derecho a la educación y el goce del mismo por las mujeres ha puesto en relieve dos de los principales problemas que históricamente se han convertido en un obstáculo para el goce, ejercicio y tutela de los derechos humanos de las mujeres: me refiero a la discriminación y la violencia analizadas como un problema estructural de nuestras sociedades (Arroyo Vargas, 2001).

Como lo destaca la autora, las aristas de esta problemática cambian y se ubican en énfasis diferentes. En este sentido el estudio nos aclara que si bien las mujeres acceden en mayor número que los hombres a la educación superior y pueden permanecer más tiempo en las aulas —inclusive tienen una mayor eficiencia terminal tanto a nivel de grado y posgrado— aún prevalecen los estereotipos y las desigualdades presentes en las relaciones de género, al constatarse las brechas de desigualdad según pertenencia étnico-cultural, las áreas feminizadas y masculinizadas en las diferentes carreras, brechas en acceso y graduación en niveles como de posgrado.

En relación con estas problemáticas, es importante recordar que la Convención de la Unesco de 1960 contra la discriminación, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (Cedaw), la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y en el Sistema Interamericano, especialmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, de 1994 (Belén Do Para), en sus contenidos hacen referencia directa a la diversidad de los sujetos y el necesario cambio del papel del Estado en relación de su obligación de garantizar el acceso a la educación y vincular este derecho necesariamente con el principio de igualdad y el de no discriminación por razón de sexo o identidad de género, que debe ser aplicado transversalmente.

La Convención de la Unesco establece que los Estados Partes se comprometen a formular, desarrollar y aplicar políticas nacionales encaminadas a promover la igualdad de posibilidades y de trato”, entendiéndose por discriminación a “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma”.

En este mismo sentido de avanzar en la resignificación de la igualdad y el derecho a la educación, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹ establece que el derecho a la educación debe ser no sexista y que debe procurar la igualdad sustantiva. Esto implica condiciones, acceso y oportunidades en igualdad y, por supuesto, la necesaria modificación de funciones estereotipadas y prejuicios sexistas.

La autora nos presenta resultados sobre los imaginarios y percepciones que revelan datos interesantes en relación con la creencia de que la igualdad es un principio logrado en la cultura institucional actual. Un hallazgo sorprendente de la investigación es la imposibilidad de aceptar las desigualdades de género que subsisten en las instituciones de estudios superiores; más aún si estas responden a las estructuras jerarquizadas que se reflejan tanto en las relaciones saber-poder, prácticas discriminatorios que están presentes en los diferentes estamentos: directivos, docentes y administrativos, a las que se suman aquellas que marcan las relaciones entre el estudiantado y el profesorado, que impactan la vida universitaria donde se conjugan diferentes formas de opresión, tales como las de clase, étnicas, de género, raciales, entre otras.

A partir de la Cedaw, lo que se plantea no es solo que la educación debe ser obligatoria, gratuita y que se tenga acceso a la misma, sino que el goce y

1 Educación, artículos 10; incisos a, b, c, d, e, f, g, h y artículo 5.

ejercicio de este derecho debe estar libre de sexismo. Entre otros factores se refiere a que esta educación debe ser liberadora y libre de prejuicios y estereotipos; esta perspectiva sobre el derecho a la educación requiere de la actuación de los Estados en la formulación de políticas públicas en el ámbito educativo para lograr las transformaciones culturales que sean necesarias hacia la igualdad sustantiva, de manera que adolescentes, niños, y mujeres en sus diferentes momentos etarios tengan acceso a la educación.

Los principios que la Cedaw introduce como estándares obligatorios nos permiten analizar desde esta perspectiva algunos de los nudos críticos a los que la autora se refiere. Por ejemplo, la necesidad de profundizar en acciones afirmativas en el ámbito de IES y de la comprensión adecuada de parte de las autoridades universitarias de estas. Si bien es cierto que en la actualidad se cuenta con algunas acciones como las becas, las cuales son importantes para las estudiantes, aún quedan pendientes otros aspectos, como son la generación de condiciones para la adecuada armonización de las responsabilidades reproductivas con la permanencia de estudiantes-madres de diferentes sectores en los procesos educativos. Una de estas políticas necesarias para lograr estos espacios adecuados es la necesaria transversalización del enfoque de género en los currículos y procesos de aprendizaje de género en la formación universitaria y la erradicación del lenguaje sexista que son retos pendientes en palabras de la autora.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece en su artículo 5 que el derecho a la educación y a la formación profesional debe ser libre de discriminación racial y por condición de género.²

La Convención de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales también incluye el derecho a la educación y amplía el prisma del goce y ejercicio de este derecho, tanto a los sujetos individuales como colectivos, por medio del principio de igualdad.³

La igualdad en el acceso a la educación y la prohibición de la discriminación implica esta nueva mirada sobre situaciones y sujetos, manteniendo siempre la transversalización de género (Rigat-Pflaum, 2008). Una muestra de este avance es la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad,⁴ que establece

2 Derecho a la Educación (art. 5, inciso e, v). En la Convención, el derecho a la educación no incluye la discriminación por razón de sexo. Es necesario aplicar la recomendación 25 del Comité que sí lo agrega y hace transversal el tema de la discriminación por razón de sexo con el tema de discriminación racial.

3 Convenio de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes: Deberán adoptar medidas a garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad.

4 Acceso sin discriminación a los sistemas educativos (art. 25, incisos 1 a, b y c y 2 a, b, c y d).

el acceso sin discriminación por motivos de discapacidad ni de sexo a los sistemas educativos, adecuaciones curriculares y una educación fundamentada en los derechos humanos y sistemas educativos integrados, lo que significa romper los espacios separados y establecer el derecho a la autonomía (Muñoz, 2007).

En el Sistema Interamericano, la Declaración Americana⁵ aporta algunos elementos nuevos comparativamente con otras Convenciones. Se habla de una digna subsistencia vinculando la educación y la capacidad de desarrollo de habilidades para generar ingreso y tener un nivel de vida adecuado. Asimismo, el Protocolo Adicional de la Convención Americana establece la necesidad del pluralismo ideológico, de libertades fundamentales, justicia y paz.

La Convención Interamericana para Prevenir, Proteger y Sancionar la violencia contra la mujer constituye un instrumento fundamental para los derechos de las mujeres, pues establece “el derecho a vivir una vida libre de violencia para las mujeres” y marca claramente la estrecha relación existente entre discriminación y violencia, al mismo tiempo que considera que la educación sexista atenta contra el derecho a la educación y que la educación debe garantizar “el derecho de ser educado y valorado libre de patrones prácticos, sociales y culturales, conceptos que profundizan la discriminación favoreciendo la inferioridad y subordinación”, lo que significa que estas condiciones pasan a formar parte de los contenidos del derecho a la educación.⁶

La investigación sobre este aspecto nos alerta sobre las manifestaciones de violencia de género en la universidad ecuatoriana. Se menciona la violencia psicológica, que se manifiesta en el maltrato emocional, violencia pasiva y simbólica que viven las estudiantes por parte de los docentes que experimentan con mayor fuerza las mujeres que los hombres y más las personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas. Asimismo, se presenta el acoso sexual que afecta directamente a las mujeres que lo sufren en el ámbito universitario e impacta directamente sobre el desempeño de la calidad académica.

La enseñanza que nos deja el tratamiento que se le da al derecho a la educación es que el mismo no se puede entender desligado de estos tres principios: el de igualdad, el de no discriminación y el de vivir una vida libre de violencia. Es importante recordar que la igualdad, al ser reflexionada desde un contexto de género, se torna compleja, entra en juego el poder (Williams, 1999; Hossain, 1997) y por tanto el imperativo de erradicar los privilegios tradicionales masculinos aceptados como naturales y hasta el momento legitimados por

5 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (XII).

6 Artículo 6.

el Derecho, el Estado y los sistemas educativos, de modo que se consolida un sistema construido alrededor de sus características sociales y físicas.

En realidad, pareciera que la búsqueda de la igualdad de las mujeres hacia el acceso al derecho a la educación superior pasa porque estas tengan la oportunidad de estar en un mundo no vertido en su contra.

Los diferentes aspectos que se profundizan en esta obra la colocan como un aporte y abren vetas de investigación. Su autora nos alerta sobre el *ethos* cultural machista que nos recuerda que la igualdad formal es muy importante y se encuentra en la normativa existente, pero es indudable que hay que avanzar hacia la igualdad real que se refiere al goce y ejercicio de los derechos, no solo que se garantice el acceso a la educación superior de las mujeres, sino durante el proceso de formación y en el resultado que significaría la igualdad en las fuentes de empleo; o para aquellas que están y forman parte de la academia, que se erradiquen las reglas, comportamientos y relaciones orientadas por la ideología de la supremacía masculina que se manifiesta de diferentes maneras, tales como: la existencia de la violencia de género en las universidades, la persistencia de estereotipos, las discriminaciones horizontales y verticales, el acoso sexual, entre otros.

La reflexión del género como relación de poder que atraviesa toda la obra nos devela los ámbitos en los que aún se reproducen las diferentes formas de discriminación y violencia en los espacios universitarios y que deben ser superados para lograr que se avance en el paradigma basado en el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* que fundamenta la educación superior como un derecho, bien público y medio de emancipación humana, orientado a transformar al ser humano, a la sociedad y a la matriz económica tradicional del país, dirigida a construir ciudadanía e identidad nacional y lo contrapone al viejo modelo de la educación mercantilista/neoliberal.

Este libro nos permite reflexionar sobre la necesidad de integrar con mayor claridad el concepto de la calidad de la educación superior, la igualdad y equidad de género como parámetro de medición y parte del Buen Vivir.

Roxana Arroyo Vargas
Docente e investigadora
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Bibliografía

- Arroyo Vargas, Roxana (2001). *Reflexiones para una defensa de tesis doctoral*. Documento inédito. Madrid.
- Hossain, Sara (1997). “Igualdad en el hogar: derechos de la mujer y derechos de las personas en Asia del Sur”. En *Derechos humanos de las mujeres*. Bogotá: Profamilia
- Muñoz, Verno (2007). “El derecho a la educación de las personas con discapacidad”. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. Presentado en el Cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, febrero.
- Rigat-Pflaum, María (2008). *Gender Mainstreaming: un enfoque para la igualdad de los géneros*. Fundación Friedrich Ebert en Argentina.
- Williams, Joan (1999). “Igualdad sin discriminación”. En Facio Alda y Lorena Fries. *Género y Derecho*. Santiago de Chile: Editorial La Morada.

Introducción

ESTA OBRA ASPIRA a mostrar los logros y desafíos de la reforma universitaria impulsada por el Estado en el marco del proceso constituyente que se abre en Ecuador a partir de 2007. Su lectura analítica explora, de modo pionero, las temáticas de calidad, género y educación superior. Se trata de proporcionar una visión global e histórica de los cambios impulsados por la política pública en torno al campo, de examinar si el proceso constituyente ha generado modificaciones en la política y en las representaciones de género de las IES, pero también de mirar las relaciones de género en la vida académica cotidiana, de indagar si la perspectiva de género se ha ido incorporando en los conceptos y prácticas universitarias y cómo esta puede otorgar un nuevo significado al propio concepto de calidad de la educación superior formulado por el Estado.

Esta reflexión se la realiza en el seno del propio Estado, pero de uno en transformación y en disputa en el contexto de la transición constituyente,¹ en el que también han entrado en disputa los propios contenidos de la temática que se abordan.² De ahí que la perspectiva analítica sea crítica, posicionada en las tendencias de avanzada comprometidas en la refundación del Estado ecuatoriano y enmarcada en los abordajes críticos de la temática de género. Más aún, es un análisis de la problemática situada en el Sur del mundo, y, por lo mismo, una lectura propia del género en disputa desde la peripecia histórica pasada

1 En ese sentido, formaría parte de la tendencia correspondiente al “feminismo institucional” *vis a vis* el “feminismo autónomo” que plantea Natalia Marcos al referirse a la experiencia latinoamericana y ecuatoriana (2015). Según ella, “el feminismo institucional [...] se erige desde dentro del Estado, desde los organismos internacionales y ONG, ha logrado transformaciones radicales en la estructura del Estado; ha generado ministerios y secretarías específicas de las mujeres; ha logrado la paridad en términos de representación política; legislado por los derechos de las mujeres y diversidades sexuales y genéricas, etc. Es decir, este feminismo ha logrado institucionalizar la participación de las mujeres y avanzar en el logro y garantía de sus derechos. Cabe señalar que las perspectivas del feminismo institucional han atravesado la Revolución Ciudadana y constituyen un elemento central del gobierno [...] Por su parte, el feminismo autónomo se construye desde lugares más diversos, muchas veces como experiencias contraculturales y críticas hacia la institucionalización de las propuestas feministas. Ahí podemos encontrar, por ejemplo, posturas del feminismo lésbico, transfeminismo, feminismo afro, feminismo indígena o feminismo comunitario, que reconocen la diversidad y las tensiones entre las diferentes expresiones del movimiento feminista” (Marcos, 2015: 3).

2 Con esto se quiere decir que se manifiestan posiciones encontradas con relación al tema de género dentro del Estado e incluso del gobierno. Los temas en conflicto abarcan desde la misma definición de género, hasta asuntos más polémicos, como los atinentes a los derechos sexuales y reproductivos, en especial la despenalización del aborto.

y presente de la sociedad ecuatoriana. Esto ilustra el hecho de que, a diferencia de la experiencia de las feministas del Norte, esta reflexión desde el Estado en un momento de ruptura como el proceso constituyente, antes que haberle hecho perder su “filo crítico”, y, por lo mismo, despolitizarlo,³ ha constituido al género en un eje de disputa de poder, de disputa de sentidos, dentro del propio Estado, que presiona por modificar las fronteras históricas de las desigualdades entre hombres y mujeres y otras identidades sexuales en la sociedad y en el Sistema de Educación Superior.

En consonancia con su ámbito de producción, el propósito de esta obra es teórico-práctico. Se busca sistematizar una experiencia, proporcionar evidencias y argumentos, promover una reflexión en la sociedad y en el Estado en el objetivo de fortalecer y consolidar la actual política pública democratizadora de la educación superior, al mismo tiempo que aportar al desarrollo de un modelo de evaluación de la calidad que incorpore la perspectiva de género y que, con ello, integre el valor agregado de la visión filosófica, los principios y valores *de ruptura* impulsados por la política pública de la Revolución Ciudadana en los últimos años.

Por ello también, la obra está dirigida a un amplio público nacional e internacional: decisores de la política pública; autoridades y funcionarios/as de los organismos del sistema de educación superior (SES); directivos/as, docentes-investigadores/as y estudiantes universitarios/as; oficiales de organismos internacionales; activistas y lideresas de organizaciones y movimientos de mujeres; intelectuales y generadores/as de opinión pública; y ciudadanía sensibilizada hacia la problemática de la educación terciaria. Aspiramos que todas y todos sean lectores interesados de este libro.

1. Un doble enfoque analítico

El abordaje teórico de la triple temática analizada en esta obra parte de dos premisas. En primer lugar, la comprensión del poder como punto de convergencia

3 Contrasta esto con lo que señalan Joan W. Scott y Judith Butler sobre la temática de género en EE. UU. y Europa. Según Scott, género se ha convertido en una “referencia común”, presentada de forma rutinaria como sinónimo de mujeres, de las diferencias entre los sexos, del sexo”. “Los [...] ‘análisis de género’ a menudo no son más que estudios, bastante predecibles sobre las mujeres o sobre las diferencias de estatus, de experiencia, y de posibilidades que se ofrecen a las mujeres y a los hombres [...] En nuestros días, *el género es un término que ha perdido su filo crítico*” (Scott, 2008: 14-15). Y Judith Butler: “Considérese [...], lo que sucede en Estados Unidos, donde se percibe el género como una forma de desactivación de la dimensión política del feminismo, una forma en la que el género se convierte en una mera diferenciación discursiva de lo masculino y lo femenino, entendidos [...] como construcciones que podrían ser estudiadas fuera de un marco feminista [...] Considérese también la introducción de los programas y los centros de estudios de género en la Europa del Este, donde la victoria sobre el ‘feminismo’ está ligada a la victoria sobre la ideología marxista del Estado” (2006: 261).

teórico de la problemática en torno a la calidad de la educación superior y el género. En segundo lugar, una aproximación holística e integral a la calidad universitaria extendida hacia la vida cotidiana. El ámbito de reflexión será la política pública y los conceptos y prácticas de las comunidades universitarias en torno a la calidad de la educación superior y la igualdad de género. Sus dimensiones analíticas serán la histórica, la socio-política y la simbólica desde una perspectiva de género transversalizada.

2. El poder: punto de convergencia de la problemática

Las consideraciones en torno a la conceptualización del poder que hace Michel Foucault han sido y son fecundas en el debate feminista en torno al género. Y se refieren a su comprensión de aquel como *estrategia más que como propiedad* y sus efectos de dominación menos como de “apropiación” que como disposiciones tácticas y técnicas; a su visión de que el poder, más que un privilegio detentado por la clase dominante, *descifra una red de relaciones* no centralizada solo en el Estado, sino *descentrada*, que “desciende hondamente en el espesor de la sociedad”, *pasando por los individuos*, invadiéndolos, apoyándose en ellos, construyendo *micropoderes*; y con su postura de que el poder *se ejerce más que se posee*, es el efecto de un conjunto de posiciones estratégicas y carece de homogeneidad (Foucault, 1983: 33-34).⁴

De acuerdo con Foucault, el poder no tiene “esencia”, no es un “atributo”, es, más bien, *operativo: es una relación desigual* “que se ejerce: circula, funciona en cadena, reticular y transversalmente” (Delleuze, 1987: 53; Terán, 1983: 47). La relación de poder —dice Delleuze interpretando a Foucault— “es el conjunto de las relaciones de fuerza que pasa tanto por las fuerzas dominadas como por las dominantes: las dos constituyen singularidades” (1987: 53). En ese sentido, el poder es *equipotente* porque puede ejercerse en todas las relaciones sociales (González Zárate *et al.*, 2014: 16).

Ahora bien, estas relaciones asimétricas de poder no constituyen superestructuras exteriores a las económicas, sino que son *inherentes a ellas* (Delleuze, 1987: 53; Terán 1983: 47); y *tampoco son unívocas*: más bien definen innumerables puntos de enfrentamiento, lo que significa que el “derrumbamiento de estos ‘micropoderes’ no obedece [...] a la ley del todo o nada” (Foucault, 1983: 34), y de que el poder global no es sino el “efecto terminal de todos los enfrentamientos minúsculos continuamente mantenidos” (Terán, 1983: 47).

4 El poder —dice Foucault— “no es una institución y no es una estructura, no es cierta potencia de las que algunos estén dotados: es el nombre que se presta a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 2007: 113, cit. en González Zárate *et al.*, 2014: 16).

Desde su visión, el poder no actúa solo reprimiendo o ideologizando, sino también “*produciendo realidad*” y *verdad*, y su fortaleza radica no en su ejercicio exclusivamente negativo, sino en los *efectos positivos que produce* a nivel de deseo y de saber (Terán, 1983: 38,47; Delleuze, 1987: 54-55). Es además, *productivo*, lo que en sus términos significa capacidad de *regular, disciplinar y normalizar* por medio de *dispositivos*, es decir, de *formar* al sujeto (Butler, 2001: 29). Además, sitúa esta facultad de regulación en los espacios cotidianos, habitualmente excluidos de lo político (Amigot y Pujal, 2009: 125).

Finalmente, para Foucault, donde hay poder hay resistencia (Terán, 1983: 47). Pero, la relación asimétrica de poder es ambivalente y expresa la dialéctica dependencia (apego)/resistencia (Butler, 2001).⁵

El concepto de poder formulado por este filósofo francés y las ramificaciones críticas desarrolladas en el debate en torno al género, tienen pertinencia para el abordaje de nuestro objeto en cuatro niveles: a) la dimensión histórica o el poder y el proceso constituyente; b) la relación poder-saber en la educación superior; c) el género como relación de poder; y d) la dimensión simbólica del género. A continuación abordamos cada uno de ellos.

3. Poder y proceso constituyente

El abordaje desde la *dimensión histórica* implica considerar que ha sido en el marco del proceso constituyente y de la política pública emanada de un Estado en proceso de reforma institucional que se ha puesto en causa el ejercicio del poder en el campo universitario, proponiéndose una nueva concepción teórico-filosófica, nuevas prácticas y nuevas reglas del juego para una reconstitución estratégica del mismo en tanto piedra angular de un horizonte de futuro: la “sociedad socialista del conocimiento” basada en una “economía del conocimiento”, de bienes infinitos (inagotables), “asociada a la excelencia” (Senplades, 2013b: 82-83). Conocimiento no entendido “como un medio de acumulación individual ilimitada, ni un acervo que genere diferenciación y exclusión social”, sino más bien como “un instrumento para la libertad individual, para la emancipación social y para vivir y convivir bien’... [y como un] catalizador de la transformación económica y productiva” del país (Senplades, 2013b: 160).

El logro de este horizonte de futuro implica “transformaciones estructurales” solo posibles si “paralelamente se *transforman las relaciones de poder*” en todos los ámbitos, a fin de superar “los procesos históricos de desigualdad y opresión” y preservar “el interés colectivo por sobre los intereses particulares o grupales”, lo que implicaría, en el campo universitario, erradicar los diversos *núcleos*

5 El complejo vínculo de la subordinación ha sido abordado por Judith Butler en el marco de su debate en torno al género. Véase su *Mecanismos psíquicos del poder* (2001). Una buena síntesis de sus tesis puede verse en Amigot y Pujal (2009: 137). Véase también Scott (2008: 48-74).

de exclusión persistentes *por razones de género*, pero también de etnia, clase social, edad, orientación sexual, privación de libertad y migración y que se expresan en prácticas discriminatorias *patriarcales*, racistas, clasistas, *sexistas* y xenofóbicas, así como en varias formas de violencia (*ibid.*).

4. La relación poder-saber

Desde la *relación poder-saber*, el campo universitario es el de la transmisión y producción de conocimientos y, por tanto, expresa una relación de poder, si asumimos la premisa de que “el poder produce saber” y que es esta relación poder-saber y los procesos y luchas que la atraviesan y la constituyen, los que “determinan las formas, así como también los dominios posibles del conocimiento” (Foucault, 1985: 34-35).

Ha sido planteado que en el campo universitario ecuatoriano “el poder tradicional se expresó, en las últimas décadas del siglo xx y primeras del siglo xxi, en la composición patrimonialista, corporativista y caudillista de numerosas instituciones de educación superior, privadas y públicas” (Chávez, 2013: 59, 60, 61; nota 67, p. 59). A estas relaciones de poder les fue funcional un concepto de educación superior como *mercancía*, de estudiante como *cliente* y de universidad como *empresa* (Conea, 2009: 1), visión que garantizaba la reproducción de la histórica desigualdad y la exclusión inherentes a la sociedad ecuatoriana.

El proceso constituyente ha desafiado esas relaciones tradicionales de poder planteando un cambio del mundo universitario. Se ha empezado reemplazando el concepto mercantilista de educación superior por el de *derecho y bien público*, conceptos que asumimos en esta obra. Más aún, la visión de la educación desde el Buen Vivir —que sustenta la normativa de la reforma universitaria— no podría reducirse a “un mero instrumento técnico”, a un “conjunto de dispositivos especializados para alcanzar los más altos conocimientos y saberes y su transmisión al más extenso sector poblacional”. En realidad, es “*parte indispensable de la transformación [...] que se quiere producir*” en la sociedad en general y en el mismo ser humano (Minteguiga, 2014: 191). Desde esta postura, entonces, la educación superior tiene un sentido emancipatorio; se enseña para *saber ser* (saber emprender, saber razonar, saber hacer, saber relacionarse); y se orienta a la “realización holística del ser” (Senplades, s/f: 1).

Ciertamente, el tema del poder en la educación superior va más allá de la definición de un nuevo concepto. Implica enfrentar otros aspectos ligados con las relaciones de poder. Considerar, por ejemplo, que quién define qué se conoce, qué es “real y verdadero”, así como las normas de producción y validación del saber, posee una enorme prerrogativa de poder que se “disimula como ontología” (cit. en Butler, 2006: 3; Amigot y Pujal, 2009: 125). Además, desentrañar los “usos y significados” de este conocimiento considerando que son medios

de construcción de “relaciones de poder, dominación y subordinación” (Scott, 2008: 20). Asimismo, esclarecer cómo se expresa la discriminación y exclusión en el campo del saber, teniendo presente que el propio discurso de la filosofía y las ciencias excluye, reprime y margina “a ‘los otros’, a los diferentes” (Tarrés, 2013: 8). A todo ello se suma la definición de la “legitimidad de los sujetos de conocimiento” inherentes a las prácticas discursivas (Amigot y Pujal, 2009: 125).

En el caso del Ecuador, como parte de la región Latinoamericana y Caribeña, a todos estos temas se deben sumar los problemas de la *colonialidad del poder*, definida como un “patrón de poder que vincula la raza, el control del trabajo, el Estado y la producción del conocimiento, en la historia de las Américas y el Caribe” (Quijano, 1999; Mignolo, 2000, cit. en Munévar, 2015: 246)⁶ y de la *colonialidad del saber* comprendida como “el rol de ‘la epistemología y las tareas generales de la producción del conocimiento en la reproducción de regímenes de pensamiento coloniales” (Maldonado, 2007: 130, cit. en Munévar, 2015: 247).

Es decir, la comprensión de la educación superior ecuatoriana como un campo mediado por relaciones de poder posibilita identificar —desde una perspectiva histórica— las desigualdades, discriminaciones y exclusiones de género existentes en este, así como las iniciativas de cambio hacia un sistema más soberano, igualitario y equitativo registradas en el marco del proceso constituyente.

5. Género como relación de poder

Al analizar la amplia propuesta conceptual en torno a género nacida en el marco del debate entre distintas corrientes académicas feministas y no feministas,⁷

6 “La colonialidad del poder hace referencia a una estructura específica de dominación por medio de la cual fueron sometidas las poblaciones nativas de Abya Yala a partir del siglo *xvi*, cuando los conquistadores españoles entablaron una relación con los pueblos originarios fundada en la idea de superioridad étnica y epistémica. Un sistema de exclusión y dominación social basado en la idea de raza, como factor de clasificación e identificación social. No se trataba únicamente de someterlos militarmente ni destruirlos a la fuerza, sino de ‘transformar su alma’, de lograr que cambiaran radicalmente sus formas ‘tradicionales’ de conocer el mundo y de conocerse a sí mismos, adoptando como propio el universo cognitivo del colonizador (Quijano, 2000; Walsh, 2002; Dussel, 1992 cit. en Codae, Codepmoc, Codenpe, 2013: 10, cit. en Herdoíza, 2015: 85).

7 Algunas académicas han intentado hacer tipologías del debate. Por ejemplo, Joan W. Scott propone la siguiente clasificación del abordaje de género en el campo de conocimiento histórico (centrado en la experiencia de los países del Norte): a) descriptivo; y b) feminista, dentro de la cual identifica tres corrientes: abordaje desde el patriarcado; feminismo marxista; feminismo influenciado por el posestructuralismo, centrado en la producción y reproducción de género del sujeto (Scott, 2008). Por su parte, Judith Butler —también desde su experiencia en el Norte— propone una clasificación de las posiciones feministas en el marco del debate sexo-género, a saber: a) esencialista (humanista); b) como construcción cultural; c) como relación; d) desde las nuevas identidades sexuales, también denominada feminismo posmoderno, en cuyo marco se incluye su propuesta (2007: 54). Para otras tipologías véase también el aporte de Tarrés que considera tres aportes: el de Scott; el feminismo posmoderno; y el feminismo poscolonial nacido de la experiencia de los países del Sur (2013).

observamos que, al margen de sus diferencias, los *enfoques críticos teorizan la problemática de género siempre mediada por relaciones de poder*. Veamos algunas de estas propuestas.

Uno de los conceptos más influyentes en la literatura del Norte y del Sur⁸ sobre la problemática de género ha sido el de la historiadora feminista Joan W. Scott, estructurado sobre la base de dos proposiciones: género como “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y [como] una *forma primaria de relaciones significantes de poder*”, dualidad propositiva que incluye cuatro elementos adicionales: representaciones simbólicas, conceptos normativos, nociones políticas, institucionales, organizativas y construcciones identitarias (2008: 65).⁹

Género como “campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder”, significa, primeramente, que este no es ajeno sino inherente a la concepción y construcción del mismo poder político. Dice Scott:

El género es una de las referencias recurrentes por las que se ha concebido, legitimado y criticado el poder político [...] Para reivindicar el poder político, la referencia debe parecer segura y estable, fuera de la constitución humana, parte del orden natural o divino. En esa vía, la oposición binaria y el proceso social de relaciones de género forman parte del significado del propio poder; cuestionar o alterar cualquiera de sus aspectos amenaza a la totalidad del sistema (Scott, 2008: 73).

Además, género es un campo mediado por el poder dada la *desigualdad implícita en las relaciones entre hombres y mujeres*. Para Scott todas las relaciones desiguales deben entenderse como algo político ya que “implican una *distribución desigual de poder*” (2008: 46).

Otro abordaje influyente en la literatura sobre género ha sido el propuesto por la filósofa feminista Judith Butler. Una de sus definiciones, precisamente, lo piensa como una “*forma de poder social* que produce el campo inteligible de los sujetos y un aparato que instituye el género binario” (2006: 77-78). Inspirada en Foucault y en las experiencias de comunidades sexualmente diversas —gays, lesbianas, *queer*, trans—, ella conceptualizó el género como una *norma*, comprendiendo que las normas operan en la práctica social “como el estándar implícito de la *normalización*”, que funcionan como “principio *normalizador*” cuando permanecen implícitas y son “difíciles de leer”; “confieren realidad

8 En la literatura ecuatoriana sobre género, por ejemplo, varias académicas registran la influencia de este concepto. Véase al respecto, Goetschel, 2015; Papuccio de Vidal, 2004; Martínez, 2002; Herrera, 2015; Herdoíza, 2015; Sylva, 2015.

9 En la “Introducción” a su obra *Género e historia*, Scott define también el género como el “conocimiento de la diferencia sexual”; como “la organización social de la diferencia sexual” y como “un aspecto de la organización social” (2008: 20, 25).

activamente” y “solo en virtud de la *repetición de su poder* para conferir realidad” (Butler, 2006: 69, 83; Osborne *et al.*, 2007: 1). Para ella, hombres y mujeres no nacen; se hacen, pero se hacen sobre la base de la “repetición ritualizada de las *normas*” por medio de las cuales se *regula el género* (Butler, 2002: 7). Así, propone el concepto de *performatividad de género*:

Performatividad —dice— es reiterar o *repetir las normas* mediante las cuales nos constituimos [...] Es *una repetición obligatoria de normas* anteriores que constituyen al sujeto, *normas que no se pueden descartar por voluntad propia* [...] que configuran, animan y delimitan al sujeto de género y que son también los recursos a partir de los cuales se forja la resistencia, la subversión y el desplazamiento (Butler, 2002: 7).

En la medida en que las normas fijan las fronteras entre lo permitido y lo prohibido (tabúes, prohibiciones, sanciones, castigos, etc.), el *género constituye un régimen coercitivo* pues fija las características “normales” de la masculinidad y la feminidad.¹⁰

Mujer y hombre —dice Butler— existen, podríamos decir, como normas sociales y son, de acuerdo con la perspectiva de la diferencia sexual, formas en las que la diferencia sexual ha asumido un contenido (2007: 296).

Así, se postula un “régimen de género” fijado mediante normas, leyes, valores, prácticas y costumbres sociales orientadas a naturalizar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres (Araya, 2015: 1, n1). Este régimen opera jerarquizando los géneros, estableciendo su superioridad o inferioridad, así como definiendo los “privilegiados y naturalizados”, los “coherentes” e “inteligibles”¹¹ y los “incoherentes”, “discontinuos” o “copias fallidas”.¹²

10 “El género es el aparato —dice Butler— por medio del cual tiene lugar la producción y la normalización de lo masculino y lo femenino junto con las formas intersticiales hormonales, cromosómicas, psíquicas y performativas que el género asume. [...] El género es el mecanismo mediante el cual se producen y se naturalizan las nociones de lo masculino y lo femenino” (Butler, 2006: 70).

11 “Los géneros ‘inteligibles’ son los que [...] instauran y mantienen relaciones de coherencia y continuidad entre sexo, género, práctica sexual y deseo [...] La heterosexualización del deseo exige e instaure la producción de oposiciones discretas y asimétricas entre ‘femenino’ y ‘masculino’, entendidos estos conceptos como atributos que designan ‘hombre’ y ‘mujer’...” (Butler, 2007: 72).

12 “En la medida en que la ‘identidad’ se preserva mediante los conceptos estabilizadores de sexo, género y sexualidad, la noción misma de ‘la persona’ se pone en duda por la aparición cultural de esos seres con género ‘incoherente’ o ‘discontinuo’ que aparentemente son personas pero que no se corresponden con las normas de género culturalmente inteligibles mediante las cuales se definen las personas [...] Es decir, los fantasmas de discontinuidad e incoherencia, concebibles únicamente en relación con las reglas existentes de continuidad y coherencia, son prohibidos y creados frecuentemente por las mismas leyes que procuran crear conexiones causales o expresivas entre sexo biológico, géneros culturalmente formados y la ‘expresión’ o ‘efecto’ de ambos en la aparición del deseo sexual por medio de la práctica sexual [...] La matriz cultural —mediante la cual se ha hecho inteligible la identidad de género— exige que algunos tipos de ‘identidades’ no puedan ‘existir’: aquellas en las que el género no es consecuencia del sexo y

La “coherencia de género” apela a la unidad de la experiencia de sexo-género-deseo, instituyendo la norma de la “heterosexualidad obligatoria y naturalizada” —también caracterizada como “binario institucionalizado”—, una *identidad normativa de género* que sanciona como “aberración” toda desviación de esa norma, provocando un “repudio” hacia ella que se expresa también por medio de la discriminación y exclusión (Butler, 2006: 69, 70, 83-84, 196, 296; Butler 2007: 79-80, 96; Amigot y Pujal, 2009: 144).¹³

De ahí que el corazón de la propuesta de Butler, “de deshacer” o “desnaturalizar el género”, en realidad constituya una propuesta orientada a erradicar la mediación del poder regulador, normativo y coercitivo de la sexualidad humana, también presente en algunos feminismos. Textualmente dice:

[...] “desnaturalizar” el género tiene su origen en el deseo intenso de *contrarrestar la violencia normativa* que conllevan las morfologías ideales del sexo, así como de eliminar las suposiciones dominantes acerca de la heterosexualidad natural o presunta que se basan en los discursos ordinarios y académicos sobre la sexualidad (2007: 24).

Sin embargo, Butler también reconoce la potencialidad del concepto para deconstruir y desnaturalizar este orden normativo cuando dice “el género bien podría ser el aparato por medio del cual dichos términos [se refiere a lo masculino y femenino] se deconstruyen y desnaturalizan” (2006: 70).

Otra propuesta conceptual interesante, influida por el pensamiento de Foucault, Butler y, en menor escala, por el feminismo poscolonial, es la formulada por P. Amigot y M. Pujal. Ellas proponen superar el enfoque reduccionista del género como “mera superposición del sexo”, conectándolo con la *“categoría de las relaciones de poder”*, abordaje que “permite evitar una perspectiva esencialista sobre la subjetividad y el sexo pero, además, también [...] facilita tomar en consideración la experiencia y los efectos reiterados de dominación, tanto en los niveles macro como en los microsociales” (2009: 120). En esa línea definen

otras en las que las prácticas del deseo no son ‘consecuencia’ ni del sexo ni del género. [...] (P)recisamente porque algunos tipos de ‘identidades de género’ no se adaptan a esas reglas de inteligibilidad cultural, dichas identidades se manifiestan únicamente como defectos en el desarrollo o imposibilidades lógicas desde el interior de ese campo” (Butler, 2007: 71, 72, 73).

13 Butler dice: “Si el sujeto se produce mediante el repudio, ello quiere decir que se produce por una condición de la que, por definición, se encuentra separado y diferenciado...” Y más adelante señala: “Freud distingue entre represión y repudio, señalando que el deseo reprimido pudo vivir en algún momento ajeno a su prohibición, mientras que el deseo repudiado está rigurosamente excluido y constituye al sujeto mediante cierto tipo de pérdida preventiva. En otro lugar he sugerido que el repudio de la homosexualidad parece ser el fundamento de cierta versión heterosexual del sujeto...” (2001: 20, 34).

género como un *dispositivo de poder*¹⁴ que opera problematizando identidades, relaciones, instituciones sociales y discursos en todos los individuos (2009: 146).

Como dispositivo de poder, el género realizaría “dos operaciones fundamentales e interrelacionadas”. En primer lugar, “la producción de la propia dicotomía del sexo y de las subjetividades vinculadas a ella [...] [T]anto *varones como mujeres*, así como *la existencia misma de la dicotomía, están configurados en redes de poder*”, en segundo lugar, “*la producción y regulación de las relaciones de poder entre varones y mujeres* [...] (A)unque ‘el poder esté en todas partes’, *el dispositivo de género opera, de maneras distintas, subordinando a las mujeres*, algo que en algunas analíticas del poder se olvida” (2009: 122).

Una última propuesta relevante de lectura del género, articulada a la problemática del poder aquí sistematizada, es la del feminismo poscolonial —desarrollado por teóricas adscritas a comunidades marginalizadas en el Norte, así como de pensadoras del Sur—. ¹⁵ Esta corriente formula una crítica radical y profunda a las tesis de los feminismos occidentales, desmarcándose de estas y elaborando sus propias teorías. ¹⁶ Cabe sintetizar algunas de las ideas fuerza de esta crítica a los feminismos occidentales:

- *Etnocentrismo conceptual*, al hacer extensivas las experiencias de la gente occidental a las de las personas de todas las sociedades;
- *Colonialismo discursivo*, al excluir de la teoría de género la experiencia identitaria de sujetos mediados históricamente por la dominación de clase, étnica, o la experiencia de dominación colonial o dependencia;
- *Esencialismo*, al reconocer una categoría mujer como “esencia unitaria y unificadora”, que expresa una “identidad única y homogénea” (Tarrés, 2013: 13, 17).

14 “Foucault define dispositivo como ‘conjunto decididamente heterogéneo que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, y proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas’” (Foucault, 1977b, cit. en Amigot y Pujal, 2009: 122).

15 “El feminismo poscolonial se nutre especialmente de la corriente *de estudios de los subordinados* con arraigo en la historia social inglesa y en las ciencias sociales de la India que, curiosamente, al confluir con la propuesta cultural de las feministas chicanas y negras en Estados Unidos, logró difundirse con fuerza en el movimiento feminista y la academia asiática, latinoamericana y africana”. “*Basadas en las teorías de la subalternidad*, desarrollan una línea académica diferente para analizar *las identidades y relaciones de género a partir de la experiencia en sus sociedades*. Desde los años noventa, esta corriente cobra importancia en México cuando los sectores populares se apropian del feminismo y se instala como tendencia después de 1994 con la presentación de la Ley Revolucionaria de Mujeres por las indígenas zapatistas” (Tarrés, 2013: 17, 18).

16 Salvo que se especifique lo contrario, la síntesis proviene de la sistematización realizada por Tarrés en torno a esta corriente (2013: 13, 17).

Al abordar la experiencia histórica de los/as sujetos del Sur mediados por la *colonialidad del poder y del saber*, dentro de esta corriente se ha formulado el concepto de *colonialidad de género* para expresar las “categorías de humanidad, sexualidad y género homogéneas, separadas e inmersas en una lógica dicotómica y jerárquica” que impuso el proceso colonizador a los países del Sur (Munévar, 2015: 246). El concepto alude a un fenómeno histórico-estructural no solo atinente al género, sino articulador del género con otros marcadores de la diferencia de tipo social, político y epistémico,¹⁷ de consecuencias en la construcción de las identidades de los sujetos. Al respecto, Noboa y Guadalupe afirman:

La colonialidad de género actúa como homogenizante, pues desde la visión de un modelo ideal universal, promueve la “reducción” de las diversidades, ocultando a la vez que excluyendo, así como transformando las diferencias de género en estructuras de diferenciación social, económica, política, epistémica. Las relaciones de poder forjadas por la acción de la colonialidad han construido históricamente sujetos y subjetividades marcadas de superioridad e inferioridad, diseñando un complejo conjunto de representaciones que dan a los sujetos una subjetividad que se sostiene en una estructura de actitud y referencia como sujeto superalerno-subalternizador-subalternizado (2015: 276-277).

En tal sentido, esta corriente propone *descolonizar el feminismo*, esto es, erradicar las *relaciones de poder coloniales* infiltradas en el feminismo occidental con el fin de incluir la experiencia de los países del Sur “en igualdad de condiciones” (Tarrés, 2013: 18) y desarrollar una *perspectiva decolonial del género* (Noboa y Guadalupe, 2015: 263-264). Para ello, proponen la *interseccionalidad*, entendida, en las lecturas más radicales, como una apuesta epistémica que cuestiona el “uso separado de los marcadores de diferencia con los que el sistema dominante clasifica a la gente” (Munévar, 2015: 243), para comprenderlo “en su expresión articulada e inseparable de otras categorías sociales”, como clase, etnia, raza (Munévar y Da Costa, cit. en Carvajal, 2015: 103).¹⁸

Hemos pasado revista a estas propuestas conceptuales emblemáticas de corrientes críticas del feminismo en debate con el único fin de corroborar que el punto de convergencia y, diríamos, hasta de consenso entre perspectivas

17 De carácter social: clase, raza, localidad, lengua, etnia, religión, capacidad física e intelectual, etc.; de carácter político: instituciones y normatividades; de carácter epistémico: educación, nivel, área de dominio (Noboa y Guadalupe, 2015: 275-277).

18 En el debate sobre la interseccionalidad se identifican varios matices conceptuales. Así, además del concepto señalado que enfatiza en su dimensión epistemológica, otros conceptos lo definen como una “herramienta analítica”; otros plantean un “enfoque interseccional”, o una “perspectiva interseccional” y hasta un concepto de “género con perspectiva interseccional”. En algún trabajo también se identifican las dificultades para consensuar teóricamente en torno a este concepto en algún proyecto. Véase Zapata, 2015; Carvajal, 2015; Moncayo, 2015; Munévar, 2015; Goetschel, 2015; Rivera, 2015. Es un concepto en proceso de construcción.

opuestas, es la *conceptualización articulada de género y de poder* que es la que asumimos como perspectiva analítica e interpretativa transversal en esta obra. En ese marco, examinaremos los aspectos relativos a las dificultades y marginación material de las mujeres en la vida universitaria en ámbitos como la formación, la promoción, las áreas de conocimiento, la investigación y el acceso a poder y autoridad, entre los más importantes. Pero, también analizaremos un aspecto fundamental en las relaciones de poder de género, cual es, la dimensión simbólica, que pasamos a tratar en el siguiente acápite.

6. La dimensión simbólica del género

Las relaciones de poder no solo se expresan en lo material, sino también en el orden simbólico atinente a “las reglas que ordenan y apoyan nuestro sentido de la realidad y la inteligibilidad cultural” (Butler, 2006: 171). Se trata de “códigos culturales que moldean las percepciones y el comportamiento individual y social” y otorgan significado a las diferencias. Por ello, cierta literatura ha caracterizado a esta dimensión como un “factor intangible” o una “forma no visible” de expresión de esta relación de poder (Herdoiza, 2015: 53-55). Es mediante el lenguaje, el discurso y su capacidad de producir a los sujetos, nombrándolos, representándolos, interpeándolos, visibilizándolos, hiriéndolos, que una relación de poder se manifiesta a nivel simbólico. De hecho, en torno a la definición del “otro” se han configurado históricamente verdaderos dispositivos simbólicos, como el clasismo, el racismo,¹⁹ el machismo,²⁰ por medio de los cuales las estructuras de poder han afirmado la supremacía y subordinación de ciertas clases, razas-grupos étnicos, sexos y géneros en la sociedad, convirtiendo sus diferencias en desigualdades y justificando y hasta legitimando su discriminación.

En el debate en torno a esta dimensión de análisis del género resalta el aporte de Joan W. Scott, quien, en su crítica al concepto reduccionista de género en el campo histórico, observaba su falta de atención a los sistemas simbólicos, únicos capaces de dar cuenta de la construcción de la subjetividad y, en ese marco, explicar la asimetría de *significados* asignados a lo femenino y lo masculino como una relación de poder (2008: 60-61).²¹ Justamente, a esta autora se le

19 El racismo se ha definido como “un fenómeno complejo característico de ideologías de poder, dominación y superioridad racial de un grupo humano sobre otro” (MCP, 2009: 14). Otra fuente dice que “hace alusión a actos de comportamiento social, colectivo o individual expresados mediante prejuicios, expresiones lingüísticas o simbólicas con cargas peyorativas y negativas hacia una persona o colectividad” (Codae, Codepmoc, Codenpe, 2013: 11).

20 Véase la definición de machismo en el Capítulo VI de este libro.

21 Dice Scott: “el estudio de los significados dirige nuestra atención hacia los complejos procesos que establecen los significados, hacia las formas en que tales conceptos, como el de género, adquieren la apariencia de algo fijo, hacia los desafíos planteados por las definiciones normativo-sociales, y hacia las formas en que se manifiestan estos desafíos; en otras palabras, hacia las

reconoce el mérito de haber situado las experiencias de género de los individuos en el nivel simbólico, mediadas por relaciones de poder y desarrolladas en un contexto histórico social e institucional (Tarrés, 2013: 11, 16). Así, ella afirma que los conceptos de género “estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social” (Scott, 2008: 68). La importancia de lo simbólico en la construcción de las identidades de género se expresa en la siguiente afirmación de la misma autora.

“Hombres” y “mujeres”, ahora sabemos, no son simples descripciones de personas biológicas, sino representaciones que aseguran sus significados mediante contrastes interdependientes: fuerte-débil, activo-pasivo, racional-emocional, público-privado, mente-cuerpo. Un término adquiere su significado en relación con el otro y también con otros pares binarios cercanos. En efecto, “el otro” es un factor crucial (negativo) para cualquier identidad positiva y esta está en relación de superioridad con la negativa (2012: 348).

Desde esta perspectiva, el género constituiría un dispositivo simbólico de poder pues crea un *orden de género*, definido como un *campo simbólico*, como “el establecimiento de una lógica simbólica general que refleja las elaboraciones culturales acerca de la diferencia sexual y que determina las relaciones sociales según dicha lógica en conexión con otros registros de la realidad social” (Palomar, 2015: 300). La significación subjetiva y colectiva otorgada socialmente a lo masculino y femenino; las representaciones del “hombre” y la “mujer” por medio “contrastes interdependientes” y en una relación jerárquica y subordinada;²² la significación de lo LGBTI como aspecto marginal y repudiado de la sexualidad; los estereotipos y representaciones simbólicas que estigmatizan o invisibilizan (González Zárate, *et al.*, 2014: 18); el lenguaje que ubica a los sujetos “en jerarquías, los incluye o los excluye” (Tarrés, 2013: 14); o el

relaciones de fuerza involucradas en la construcción y aplicación de los significados de una sociedad: hacia la política” (2008: 23).

22 Sobre el abordaje de la significación desde los contrastes implícitos o explícitos, cabe referirnos nuevamente a lo señalado por Scott. Se trata —dice— de “desenredar aquello que Barbara Johnson llama ‘las fuerzas en guerra de significación dentro del propio texto’. Este enfoque se basa en el *presupuesto de que el significado se transmite por medio de contrastes implícitos o explícitos*, por medio de una diferenciación interna [...] Cualquier concepto unitario se basa y a la vez contiene el *material reprimido o negado*, y por eso es inestable, no unificado [...] Las oposiciones preestablecidas ocultan la heterogeneidad de cualquier categoría, no dejan ver el grado de interdependencia de aquellos términos que se presentan como opuestos [...] los términos derivan su significado de los *contrastos internos* [...] Además, la interdependencia es normalmente *jerárquica, con un término dominante, prioritario y visible, y el término opuesto, subordinado y secundario, a menudo ausente, o invisible* [...] Las discusiones sobre el significado conllevan la introducción de nuevas oposiciones, la inversión de jerarquías, el intento de exponer los términos que se han suprimido, de desafiar el estatus natural de los aparentes pares dicotómicos, y la presentación de su interdependencia e inestabilidad internos... tipo de análisis que Jacques Derrida teorizó como la ‘deconstrucción’” (Scott, 2008: 25-26).

lenguaje del odio que hiere, menosprecia o degrada, constituyéndose en “el lugar de la reproducción mecánica y previsible del poder” (Butler, 2004: 42), constituyendo expresiones del dominio simbólico de género.

Este dominio conlleva una *interiorización-aceptación de sentidos y significados* contruidos en torno a la supremacía masculina y la sumisión femenina que exceden la dimensión racional. Como Pierre Bourdieu lo ha puntualizado, el dominio simbólico tiene una particularidad: “No se produce en la lógica pura de las conciencias concededoras, sino por medio de los esquemas de percepción, de apreciación y de acción que constituyen los hábitos y que sustentan, antes que las decisiones de la conciencia [...] una relación de conocimiento profundamente oscura para ella misma” (Bourdieu, 2000; Plaza, 2007: 135). Oscuridad que obedece justamente a esa interiorización de la dominación por parte del/a dominante-dominado/a que deviene en su “naturalización” (Bourdieu, 1997, 2000, cit. Álvarez, s/f: 6-8). En otras palabras, el dominio simbólico ha permitido que hombres y mujeres se asimilen a las relaciones de poder de supremacía y subordinación en las que han sido sociabilizadas.²³

Centrándose en el género, Judith Butler también aborda esta “oscuridad”, pero desde lo síquico. Cuando teoriza en torno al sometimiento, esta autora lo define como una “forma de poder”, conceptualizando poder como “algo que ejerce presión sobre el sujeto desde fuera, algo que subordina, coloca por debajo y relega a un orden inferior” (2001: 12). En sus palabras, “el sometimiento sería el efecto paradójico de un régimen de poder por el cual las mismas ‘condiciones de la existencia’, la posibilidad de persistir como ser social reconocible, exigen la formación y el mantenimiento del sujeto en la subordinación” (2001: 39).

Ella propone que el sometimiento es la forma por medio del cual el poder se internaliza en la síquis del sujeto y le da “una vuelta sobre uno/a mismo/a o incluso contra uno/a mismo/a”. El sujeto construye un “vínculo apasionado con aquellos de quienes depende de manera esencial”, siendo fundamental para su propio devenir porque interviene en su propia constitución como sujeto, tornándolo al mismo tiempo, vulnerable “a la subordinación y a la explotación de forma específica” (Butler, 2001: 13-18; Amigot y Pujal, 2009: 137-138).

23 González Zárate *et al.* resaltan esto cuando dicen: “La *naturalización* es un elemento crucial. Pierre Bourdieu afirma que sucede gracias a la ‘lógica de la dominación ejercida en nombre de un principio simbólico conocido y admitido tanto por el dominador como por el dominado’. Su funcionamiento se da en razón de actos de *violencia simbólica* que tienen como cometido ‘imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza’, haciendo invisible la violencia a sus propias víctimas. De este proceso de imposición/aceptación/naturalización se desprende una *sumisión paradójica* que, según Bourdieu implica el respeto y la afirmación inconsciente de la realidad, con sus injusticias, prohibiciones y privilegios” (cit. en Bourdieu, 2000; 2010, en González Zárate *et al.*, 2014: 17; énfasis en el texto).

En la línea de Bourdieu, ella advierte que este vínculo es invisibilizado y negado por el sujeto.

Ningún sujeto —dice— puede emerger sin este vínculo formado en la dependencia, pero en el curso de su formación ninguno puede permitirse el lujo de ‘verlo’. Para que el sujeto pueda emerger, las formas primarias de este vínculo deben surgir y a la vez ser negadas, su surgimiento debe consistir en su negación parcial [...] Desear las condiciones de la propia subordinación es entonces un requisito para persistir como uno/a mismo/a [...] [U]no depende del poder para la propia formación [...] dicha formación es imposible sin la dependencia... [L]a postura del sujeto adulto consiste precisamente en la negación y reescenificación de esa dependencia” (Butler, 2001: 19-21).

Ahora bien, abordar la dimensión simbólica de género en la educación superior implica aproximarnos a la comprensión de lo que Cristina Palomar —reflexionando para el caso mexicano— denomina “cultura institucional” universitaria,²⁴ específicamente su *cultura de género y calidad* a la que en el marco de esta investigación definiremos como el *conjunto de sentidos y significados que la población universitaria diversa produce, reproduce y comparte en la cotidianidad en torno a la diferencia sexual y su mediación en la configuración de la calidad de desempeño institucional de las universidades*.²⁵

Se trata de analizar las distintas “estructuras significantes” mediante las cuales los seres humanos damos forma a la experiencia, tales como opiniones, creencias, visiones, percepciones, imágenes, valores o símbolos, que sustentan diversas prácticas culturales, como hábitos, rutinas, comportamientos, actitudes, rituales, entre otros. En ese sentido, reconocemos la especificidad conceptual de

24 Cristina Palomar define la cultura institucional universitaria como el “conjunto de significados y comportamientos que se dan en [el] seno (de una institución)”, relacionados con su objetivo explícito y “que involucran otros registros tales como las tradiciones, costumbres, rutinas, rituales e inercias que [...] conducen a conservar y reproducir su objetivo e identidad y que [...] condicionan [...] el tipo de vida cotidiana que en ella se desarrolla, al mismo tiempo que refuerzan la vigencia de ciertos valores, expectativas y creencias ligadas a la vida social de los grupos presentes en la universidad” (2015: 296-297).

25 Este concepto se inspira en la propuesta semiótica de cultura formulada por Clifford Geertz. Véase su clásico *La interpretación de las culturas*. España: Editorial Gidesa, 1990 (4.ª reimp.). Este autor define la cultura como “estructuras de significación socialmente establecidas en virtud de las cuales la gente hace cosas tales como señales de conspiración y se adhiere a estas” (1990: 24-26). También como “la urdimbre de significaciones atendiendo a las cuales los seres humanos interpretan su experiencia y orientan su acción” (1990: 133). Asimismo, se considera el planteamiento hecho por Cristina Palomar sobre la “cultura institucional de género en las universidades” sobre la que dice que “ha sido incorporada [...] como un sistema de categorías de percepción, pensamiento y acción” imaginado como “una concordancia entre las estructuras objetivas y las estructuras cognitivas” (Palomar, 2015: 297).

estas estructuras de significación,²⁶ al mismo tiempo que identificamos en ellas algunos elementos comunes, tales como su naturaleza parcial, la subjetividad de sus juicios, la aplicación del sentido común, su formación en la experiencia humana de socialización, su relación con la vida cotidiana y con los referentes culturales e ideológicos de una comunidad.²⁷ Adicionalmente, estas estructuras están imbricadas en la construcción de una cultura lo que justifica el abordaje simultáneo de sus distintos niveles. A fin de desentrañar esta problemática en el mundo académico, abordaremos el análisis de los juicios, opiniones,²⁸ creencias²⁹ y percepciones³⁰ en torno al género y la calidad de la educación superior vivenciados por hombres y mujeres de la comunidad universitaria.

26 Esta observación viene a propósito de la crítica que Vargas Melgarejo formula al abordaje de la percepción. Ella observa una confusión conceptual en su manejo, al ser empleada “indiscriminadamente para designar otros aspectos que también tienen que ver con el ámbito de la visión del mundo de los grupos sociales” (1994: 47). Según la fuente, la confusión radicaría en que “aspectos calificados como percepción corresponden más bien al plano de las actitudes, los valores sociales o las creencias”. La autora señala que aun cuando “todos estos se refieren a conjuntos de estructuras significantes que describen cualitativamente a las vivencias”, existen diferencias teóricas entre la percepción y otros “niveles de apropiación subjetiva de la realidad” (Vargas Melgarejo, 1994: 47, 51).

27 Varios de estos elementos los encontramos en las definiciones de percepción (Vargas, 1994: 48-49); creencias (Ramírez Rodríguez *et al.*, 2009: 3-4,8); imaginarios (Castoriadis, 1982: 171, cit. Calderon y Dos Santos, 1987: 194; Cabrera, s/f; Alméras, s/f); sentido común (Nun, 1987: 203); opinión (García Méndez, 2004: 14; DeConceptos.com).

28 Según la Real Academia Española, *juicio* es una “*opinión*, parecer o dictamen” (RAE(a), p. web). La *opinión* también es definida como *juicio* en algunas fuentes. Una de estas dice que la opinión designa “los *juicios* que emiten las personas sobre otras, o con respecto a hechos históricos, políticos, económicos, religiosos o sociales, basadas en general en su sentido común, en influencias externas, en argumentaciones no contundentes, siempre sobre cuestiones no demostradas científicamente” (DeConceptos.com).

29 Según Villoro, “la creencia se puede definir como un estado disposicional adquirido, que causa un conjunto coherente de respuestas y que está determinado por un objeto o situación objetiva aprehendidos”. La creencia “se adquiere” en el marco de un contexto socio-cultural; provoca “respuestas” y “tienen un referente concreto [...] son específicas”. No son abstractas: “están ancladas a un momento histórico-social” (1989: 71, cit. en Ramírez Rodríguez *et al.*, 2009: 8). De acuerdo con Arispe (1989), “las creencias se asumen sin necesidad de comprobación lógica, sino por conformidad; no se duda de ellas y para defenderlas se repite una argumentación aprendida mecánicamente; generan certidumbre psicológica y cuando se cuestionan se produce angustia; se dan por entendidas y se transmiten haciendo uso de signos. Las creencias propiamente dichas tienen un rango valorativo tan importante que se constituyen en una ética que justifica y enjuicia prácticas sociales” (Ramírez Rodríguez *et al.* 2009: 3-4).

30 Vargas Melgarejo define percepción desde la psicología, como un “proceso cognitivo de la conciencia que consiste en el reconocimiento, interpretación y significación para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social, en el que intervienen otros procesos psíquicos entre los que se encuentran el aprendizaje, la memoria y la simbolización” (1994: 48-49). La misma autora también la define desde la antropología como “el proceso de selección y elaboración simbólica de la experiencia sensible, que tiene como límites las capacidades biológicas humanas y el desarrollo de la cualidad innata [...] para la producción de símbolos” (Vargas Melgarejo, 1994: 48 y 49).

7. Sobre el concepto de calidad

Al considerar que nuestro objeto de estudio abarca la triple problemática género y calidad de la educación superior, cabe preguntarnos ¿cómo se articula teóricamente todo lo anteriormente señalado con la temática de la calidad? La respuesta a esta pregunta exige abordar *grosso modo* el origen y evolución del concepto de calidad, para finalizar planteando algunas reflexiones en torno a este concepto desde el género y la educación superior en la coyuntura de transformación del Ecuador.

7.1. Origen y evolución del concepto de calidad

Desde la perspectiva de la lengua española, calidad exhibe una decena de definiciones, de las cuales tres pueden relacionarse con la calidad educativa: como “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”; como “superioridad o excelencia” de algo; y como “adecuación de un producto o servicio a las características especificadas” (RAE (b), p. web). Las dos primeras definiciones también fueron identificadas en la lengua inglesa por Kumar y Sarangapani (2004), para quienes la idea de calidad de la educación involucraría ambos significados.³¹

Más allá de esta definición lingüística, calidad y, específicamente, calidad educativa, debe ser entendida como una *categoría histórica* en el sentido de que emerge y se desarrolla en el marco de contextos históricos socioeconómicos, políticos y culturales específicos que le proporcionan distintos contenidos.

Así, por ejemplo, al analizar la evolución histórica de este concepto en los niveles de la educación básica y media, Kumar y Sarangapani identifican un *discurso filosófico en torno a la calidad de la educación* que se remontaría al siglo XVIII y se extendería hasta el siglo XX, registrándose en varios continentes (Europa, América Latina y el Caribe, la India), con filósofos educativos emblemáticos como Rousseau, Froebel, Pestalozzi, Dewey, Martí, Piaget, Gandhi, Iqbal, Montessori, Tagore y Freire, cuyos aportes “nos recuerdan que la educación tiene valor para los seres humanos por ciertas características que le son intrínsecas” (2004: 2, 11).

Este tipo de propuesta abordaría la calidad como parte implícita al propio discurso crítico en torno a la educación. “(E)l discurso de los pensadores educativos —dicen las autoras— es un discurso de la ‘calidad’ en el sentido de las ‘características esenciales’ de las actividades y procesos que podrían ser

31 Según Kumar y Sarangapani, el concepto de calidad tendría dos significados desde el punto de vista lingüístico. El primero, “es el carácter esencial o particular, un rasgo, propiedad o atributo mediante el cual una cosa puede ser identificada o descrita”; el segundo se refiere “a la superioridad o rango de una mercancía particular” (cit. en *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, en Kumar y Sarangapani, 2004: 2).

descritos como ‘educación’” (2004: 2). En ese sentido, ellos habrían contribuido tanto a refinar y reformular el concepto de educación como el de calidad asociado a esta. Por otra parte, este discurso filosófico sería inherente a la corriente que entiende la educación como *formación para la vida*, crítica de los enfoques tradicionales, con propuestas metodológicas alternativas, participativas, centradas en el aprendizaje del/a estudiante, y que define, más bien, un rol facilitador del/a maestro/a. Kumar y Sarangapani observan que este discurso filosófico, sin embargo, “casi ha desaparecido” en el discurso educativo de los países del Tercer Mundo en su afán de emular el discurso de algunos países desarrollados (2004: 11).

Pese a la larga duración del discurso en torno a la calidad educativa evidenciada en la fuente citada, generalmente los análisis sobre el tema circunscriben su emergencia a la mediana, e incluso, corta duración. Y esto, porque es justamente en la segunda mitad del siglo xx, a partir del período posterior a la II Guerra Mundial, cuando este tema adquiere significado en el campo educativo, ya no liderado por la filosofía, sino de la mano de la psicología y, principalmente, de la economía.

En efecto, entre las décadas de los años cuarenta al sesenta, fue la corriente conductista o behaviorista en el campo de la psicología —ligada al crecimiento de la psicología industrial y la aplicación de prácticas gerenciales en el campo educativo en EE. UU.—, la que desarrolló una *idea de calidad de la educación centrada en los “resultados de aprendizaje”*,³² sobre la base de objetivos de comportamiento y de medición de logros mediante evaluaciones, constituidas en el núcleo de su actividad.³³ Esta corriente “prometió la calidad en los sistemas de educación con gran fiabilidad como ninguna idea o filosofía anterior lo había hecho” —de hecho, contradiciendo la perspectiva de los filósofos educativos—,³⁴ pero sin alterar las premisas convencionales en torno a “la centralidad de la autoridad

32 El conductismo o behaviorismo definió el aprendizaje como “los cambios observables en el comportamiento y focalizó la atención de la pedagogía como la configuración progresiva de los comportamientos de los estudiantes, para alcanzar objetivos o metas preestablecidas mediante una serie de refuerzos apropiados” (Kumar y Sarangapani, 2004: 4-5).

33 La misma fuente nos indica que el período de la posguerra evidenció un acelerado avance de las ideas behavioristas en el desarrollo del currículo con la publicación de la obra de Tyler, *Basic Principles of Curriculum and Instruction* (1949), y en el ámbito evaluativo, cuando Bloom (1956) lideró un equipo que diseñó una “taxonomía” de objetivos educacionales frente a los cuales debían desarrollarse “finos instrumentos de evaluación” (test) (Kumar y Sarangapani, 2004: 5).

34 De acuerdo con Kumar y Sarangapani, el concepto de calidad como “resultados de aprendizaje” era contrario a la “actitud deweyana” de que las mejores consecuencias de la educación eran aquellas que no podían ser predichas, de manera que ellas muestren las capacidades de inventiva de los estudiantes (2004: 5).

pedagógica de los maestros o de la naturaleza ‘recibida’ del conocimiento y del aprendizaje” (Kumar y Sarangapani, 2004: 4-5).

Pero, será sin duda, el discurso económico en torno a la calidad, emergente desde los años sesenta del siglo pasado, el que influirá más larga y decididamente en el ámbito educativo en la etapa contemporánea. Este discurso se originó en el mundo empresarial estadounidense, desde donde se expandió hacia Europa, América Latina y el resto del mundo en las siguientes décadas, portando sus propuestas de “gestión total de calidad”, “control de calidad” y “aseguramiento” de los estándares de calidad en el terreno de la producción (Kumar y Sarangapani, 2004: 8). Desde este paradigma mercantil, el cliente se constituiría en “el núcleo del concepto de calidad”, que se redefiniría “como percepción de satisfacción de los clientes, árbitro último de lo que tiene calidad, según prefiera su producto [...] u otro” (Bolívar, 1999: 80, cit. en Minteguiaga, 2014: 166).

En el marco de los procesos de neoliberalización orientados a la mercantilización de la educación, las presiones por la elevación de su competitividad y eficiencia y la reducción de la inversión pública, este modelo se transfirió “casi sin mediaciones” al campo educativo, lo que implicó una “completa reconceptualización” de la educación —convertida en mercancía—, así como de la escuela “con la introducción de nociones tales como cliente/consumidor, eficiencia, eficacia, resultado, premio, mercado, competencia” (Minteguiaga, 2014: 165), así como el desarrollo de las siguientes ideologías y prácticas: a) orientación a los clientes (alumnos, docentes, directivos, padres, comunidad, empresas, instituciones educativas circundantes); b) mejora permanente; y c) orientación a los procesos de trabajo (Minteguiaga, 2014: 165).³⁵

A partir de los años ochenta se habrían introducido nuevos elementos, tales como ideas de regulación, rendición de cuentas, costo-eficiencia, comparación internacional y derechos de los accionistas, y, durante las dos últimas décadas del siglo xx, el discurso de la calidad de la educación influido por el mundo empresarial adquiriría centralidad asociado a la globalización, la privatización y la reforma neoliberal, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, habiendo ganado prominencia como indicador de calidad “el logro del alumno” (Kumar y Sarangapani, 2004: 10).

35 Corroborar esto la siguiente afirmación de Dias Sobrinho: “El concepto empresarial [...] se ha transferido a amplios e importantes sectores educacionales [...] con la creciente atribución de valor económico a la educación, hay un gran auge de la apropiación de la lógica empresarial en la formulación del concepto y en la evaluación de la calidad. Por ello, es [...] común asociar calidad en educación con conceptos como eficiencia, productividad, costo-beneficio, rentabilidad, adecuación a la industria, al mundo del trabajo y sus traducciones en expresiones cuantitativas. Para los responsables de la administración central, la calidad de la educación está más asociada a desempeños y rendimientos estudiantiles, capacitación para el trabajo, disminución de costos y ampliación de la matrícula” (2008: 91).

A diferencia del discurso filosófico de la calidad educativa, orientado a la “formación para la vida”, los discursos provenientes de la psicología y economía estarían orientados al *disciplinamiento* y modificación de comportamientos, poniendo énfasis en la planificación, la evaluación y el control.

Si bien el nivel de reflexión sobre la educación sistematizada se centra fundamentalmente en el nivel básico, sus distintos marcos teóricos son pertinentes también para pensar la educación superior. Cabe observar que, al revisar la literatura sobre la calidad del nivel terciario, vemos que dicho discurso surge en las últimas décadas del siglo *xx*,³⁶ en pleno auge del neoliberalismo, enmarcándose generalmente en el paradigma empresarial.³⁷ Es decir, este nivel se distinguiría por no registrar una tradición del discurso filosófico identificado en el nivel de la educación básica y media, que pudiese ser recuperado para una propuesta alternativa.

Una valoración del modelo neoliberal de la calidad de la educación superior a nivel internacional ha identificado principalmente tres ámbitos de impacto: a) la economía política del financiamiento expresada en su privatización; b) la pérdida de autonomía del campo educativo dada su subordinación al mercado; y c) la definición de estándares de calidad provenientes del mundo empresarial (Torres, 2010: 23, cit. en Zapata, 2015: 466). Así, desde este modelo, la calidad se entendería, siguiendo a Rodríguez Espinar, en su “dimensión extrínseca”, como “una cuestión de recursos, de condiciones básicas para la acción

36 Refiriéndose a nuestra región, Minteguiaga dice: “En realidad podría sostenerse que desde mediados del siglo *xx* hasta fines de 1980, y más allá del interregno desarrollista, el gran asunto a atender fue el de la cobertura entendida como la ampliación de los servicios educativos y la democratización de su acceso [...] Por esta razón, la calidad educativa no fue un eje del discurso experto hasta prácticamente la década de los noventa” (2014: 140).

37 Según Villavicencio, “[e]l concepto de calidad se introduce en la educación superior de América Latina en la década de los setentas bajo la influencia de las motivaciones de la empresa privada, urgida a adoptar modelos, ya no solo ‘eficientistas’ en el más viejo esquema ‘tayloriano’, sino ahora centrados en la satisfacción del cliente (Peters, Deming, Baldrige y otros autores, cit. Villavicencio, 2009: 194). Por su parte, Liana Hervas indica que “(e)n muchos países [...] la calidad en la educación superior empieza a tomar peso como un tema de la política pública a mediados de los ochenta y durante los noventa” (2014: 5). Al referirse a este proceso en los países del Norte, ella dice: “Llegando a los ochenta, en el marco del incremento de estudiantes que accedían a la educación superior, la ciudadanía empieza a preocuparse por la calidad de la misma y a pedir garantías de parte de los gobiernos”, exigiendo estos “mayor rendición de cuentas” a las IES. Y durante los noventa “se adoptó una posición más bien de demandar mayor rendición de cuentas obligatoria”. Y añade: “[L]a preocupación por la calidad de la educación superior en esta época claramente empata con preocupaciones más amplias con el gasto público y la efectividad del mismo”. En el Reino Unido y en los EE. UU. “la preocupación con calidad de la educación superior llevó a la implementación de sistemas de manejo de calidad adaptados en su mayor parte del sector industrial, con una preferencia marcada para lo fácilmente medible” (cit. Green, 1994; Gaither *et al.*, 1994, en Hervas, 2014: 5-7).

pedagógica y para la ejecución de acciones pedagógicas y sus efectos” (2001, cit. en Zapata, 2015: 466).

Aun cuando este paradigma parece ser hegemónico en las políticas y prácticas en torno a la calidad de la educación terciaria en todo el mundo,³⁸ sí se evidencian planteamientos críticos y alternativos a este, en el marco del debate contemporáneo en torno a la democracia y la ciudadanía, desde donde se propone justamente un concepto de educación superior como derecho y bien público que replantea el concepto de calidad. En este tenor, al demarcar campos con el concepto empresarial desde la realidad latinoamericana y caribeña, Dias Sobrinho propone definir la calidad de la educación superior como “social y pública”, en alianza con la pertinencia y orientada al “desarrollo integral de los individuos, [en] especial [...] los [...] marginados” (2008: 89, 90, 93, 108).

7.2. Rasgos del concepto en el contexto histórico actual

Si a lo ya examinado incorporamos las propuestas conceptuales nacidas en el marco de los procesos orientados a la evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior en las últimas décadas en el mundo, en la región³⁹ y en nuestro país,⁴⁰ podemos advertir tres rasgos característicos del concepto de calidad en el momento actual: su *polisemia*, su *ubicuidad* y su *orientación práctica*.

Calidad es, en primer lugar, un *concepto polisémico*, es decir, puede asumir distintos significados dependiendo de la orientación filosófica, ideológica o política desde la que se la defina, lo cual es comprensible considerando las distintas posturas filosóficas e ideológicas en torno a la educación. Una revisión de la literatura sobre el tema producida por la intelectualidad experta en los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria permite advertir esa diversidad de lecturas: desde concepciones *elitistas* —como accesible para pocos—;⁴¹ o *reduccionistas*, que circunscriben la calidad a la relación entre

38 Lo que se infiere del trabajo de Kumar y Sarangapani (2004), que analiza la evolución histórica del concepto de calidad de la educación, considerando tanto el mundo desarrollado como los países en vías de desarrollo.

39 En el caso de América Latina y el Caribe, el rico repertorio conceptual en torno a la calidad de la educación superior elaborado por las agencias acreditadoras en los últimos años también está atravesado por las opciones teórico-ideológicas que caracterizan a este debate.

40 Estos aspectos serán tratados en el capítulo I de este libro.

41 En la clasificación de conceptos sistematizada por Dias Sobrinho correspondería al concepto de calidad como “excepción”, sea de “clase superior [...] elitista y exclusivo”. En este mismo rango estaría la definición de calidad como excelencia o “logro de estándares muy altos” o como “cumplimiento de estándares mínimos” (Dias Sobrinho, 2008: 90). Desde la perspectiva de esta obra, excelencia no necesariamente sería “elitista”.

objetivos y resultados;⁴² o *ambiguas*;⁴³ o aquellas *funcionales*, que la entienden como “ajuste a los propósitos declarados” o valoración “según sus propios términos” (Depesex, 2005: 10); pasando por aquellas que siguen una *lógica empresarial* “aplicando” los criterios de calidad del mercado a la educación;⁴⁴ o las que se enmarcarían en las tendencias *democráticas*, como accesible a todos; o las *concretas*, cuando están asociadas a procesos pedagógicos;⁴⁵ pero también las *relativistas*, que enfatizan en el carácter polisémico del concepto y plantean la imposibilidad de formular una definición consensuada; o las *metafóricas*, que la determinan por comparación;⁴⁶ hasta aquellas que descalifican su pertinencia y rigor teórico, calificándolo como un “término [...] hueco [...] poco más que una fórmula publicitaria y propagandística” o “el pretexto edulcorado que trata de camuflar términos políticamente menos correctos (excelencia, elites, minorías) y funciones perennes de la educación (selección, clasificación, distinción

42 Correspondería al concepto de calidad como “aptitud para el logro de una misión o propósito”; se refiere “a la manera en que cierto producto o servicio se ajusta a un propósito [...] determinado por las especificaciones del ‘cliente’” (*ibid.*).

43 Analía Minteguiaga afirma que “la calidad se ha transformado en una noción completamente inequívoca y ambigua en términos ideológico-políticos y, por ende, opaca” (2014: 142). Al referirse al concepto de varias acreditadoras, también Liana Hervas sugiere la ambigüedad concepto: “Hay una tendencia muy fuerte —dice— a concebir la calidad como el cumplimiento de metas (muy poco claras) o como un proceso de mejora continua. Mientras los [...] discursos [...] de la calidad como mejora [...] o como [...] cumplimiento de metas terminan siendo caminos hacia la calidad, el discurso de calidad como cualidad tácita es al final una posición pasiva y ninguno de los tres abordajes permiten una definición puntual de la calidad de la educación superior” (2014: 10-11).

44 Aquí encajarían las enmarcadas en los conceptos de calidad total, por lo que, de acuerdo con la sistematización conceptual de Dias Sobrinho, podría agrupar a los conceptos de calidad como “perfección o consistencia”, “juicio en conformidad con una especificación predefinida y medible”, basado en dos premisas: la de “cero defectos”, vinculado a la “noción de ‘cultura de calidad’, en la cual todos [...] son [...] responsables del producto final”, y la de “hacer las cosas bien” que implica que “es una responsabilidad compartida” aproximándose al concepto de calidad total (2008: 90).

45 Liana Hervas destaca que la agencia QAA del Reino Unido entiende la calidad “enfazando los procesos pedagógicos y su rol en facilitar que los estudiantes puedan cumplir sus metas. Esta visión enfatiza los estudiantes y los procesos pedagógicos, ofreciendo una visión más tangible de qué es calidad” (2014: 10-11).

46 Una metáfora no solo alude a un tropo. También puede ser “la aplicación de una palabra o de una expresión a un objeto o a un concepto, al cual no denota literalmente, con el fin de sugerir una comparación (con otro objeto o concepto) y facilitar su comprensión” (RAE, 2001: 1496). Pueden ubicarse en este tipo aquellos conceptos que definen la calidad antecedendo el adverbio “como” (como “excepción”, o “excelencia”, como “perfección o consistencia”, “como aptitud para el logro de una misión o propósito”, o “como valor agregado”, o “transformación”, o “como respuesta a los requerimientos del medio” (Harvey y Green, según González y Espinosa, 2007, cit. en Sobrinho, s/f: 2-3; Aguila Cabrera, 2005).

académica y redistribución social)” disimuladas ahora bajo dicho estandarte (Chapman, 1994; Bensimon, 1995, cit. en Escudero, 1999: 3).⁴⁷

La taxonomía conceptual propuesta por Escudero (1999) permite agrupar y clasificar con mayor síntesis este mar de sentidos otorgados a la calidad educativa. Este autor ha propuesto que la diversidad de definiciones pueden nuclearse alrededor de “familias de pancartas” alineadas en dos “flancos” ideológicos: por una parte, las del “flanco derecho” basadas en la razón instrumental, el gerencialismo, la productividad, competitividad, eficacia, eficiencia, optimización; y las del “flanco izquierdo”, asociadas con “expresiones repletas de aspiraciones y conquistas sociales de progreso en el discurrir de los últimos siglos de la humanidad y de la educación”, como la igualdad de oportunidades, la autonomía, la potenciación de la sociedad civil, la participación, la innovación, la mejora institucional, la apropiación, entre otras (Escudero, 1999: 5-6).

La polisemia conceptual va de la mano de un segundo rasgo del concepto de calidad en este momento histórico: su *ubicuidad*, es decir, su capacidad de estar presente simultáneamente en las voces y prácticas de los más diversos actores. Constituye un gran paraguas que ha logrado *acoger tendencias ideológicas tradicionalmente irreconciliables*, constituyéndose en un “punto de encuentro” en el que pueden coexistir “la eficacia con la responsabilidad, la racionalización con la autonomía, la productividad con la potenciación de los sujetos y las instituciones” (Escudero, 1999: 5-6; Minteguiaga, 2014: 141).

Para terminar, en la medida en que calidad es un dispositivo conceptual a ser aplicado concretamente en los procesos de evaluación, precisa ser *operativo* a fin de capturar el procedimiento inherente a la valoración de la calidad universitaria, que puede aplicarse a cualquier proceso, independientemente de la postura ideológica que un actor asuma. Es decir, podemos identificar definiciones de tipo ideológico, pero también de tipo operativo (véase la Tabla 1). Ejemplos de este segundo tipo son aquellas que enfatizan en el ejercicio de *contrastar el ser con el deber ser, o lo dado con lo deseado*; o aquellas que definen un conjunto de propiedades a fin de comparar objetos similares. Por lo general, las agencias evaluadoras o acreditadoras definen conceptos operativos de calidad en la medida en que estos les orientan en sus procedimientos de evaluación universitaria. Después de todo, evaluar también es “contrastar una realidad dada *versus* una realidad esperada o deseada” (Quinn 2002: 147, cit. en Santos y Yerovi, 2013: 119).

Ahora bien, cabe preguntarse en este punto, ¿cómo se articula este debate de la calidad con la igualdad-equidad de género en la educación superior en el caso concreto del Ecuador?

⁴⁷ Para una referencia del debate en torno a las concepciones de la calidad, véase Conea, septiembre-diciembre, 2003(a). También Dias Sobrinho, 2008; Escudero, 1999; Stubrin, 2008; Aguila Cabrera, 2005; Seibold, 2000.

7.3. Hacia una visión holística e integral de calidad

La revolución educativa impulsada en Ecuador por el proceso constituyente iniciado en 2007 ha implicado una ruptura conceptual y política con el paradigma neoliberal, sustituyéndolo por uno nuevo basado en el *Buen Vivir* o *Sumak Kawsay*, un concepto heterodoxo que articula la cosmovisión de los pueblos originarios de nuestro país y de nuestra América y las propuestas más avanzadas de filósofos, teóricos y científicos sociales de varias épocas y regiones del mundo.⁴⁸ Desde este paradigma de ruptura, la educación es definida como “derecho”, “bien público” y “medio de emancipación”, de “expansión de las capacidades” y potencialidades de los seres humanos (Senplades, 2013(b): 25, 160). Es decir, se alinea en las conceptualizaciones del “flanco izquierdo”, según la taxonomía de Escudero (1999).

Tabla 1
Conceptos ideológicos y operativos de calidad

Conceptos ideológicos	Conceptos operativos
La calidad de la educación superior es “la <i>conjunción de la excelencia académica y la pertinencia</i> en su acepción más amplia” (Horruitiner Silva, s/f: 4).	“La calidad es la adecuación del <i>ser</i> y quehacer de la educación superior a su <i>deber ser</i> ” (Cresalc/Unesco, 1997: 179-180, cit. en Vega, 2001: 13).
“La calidad en un sentido amplio se entiende como <i>nueva cultura institucional y corporativa que lo impregna todo</i> , desde la docencia hasta el último servicio universitario que recibe un alumno sea antes, durante o después de su paso por la universidad” (Solá, s/f: 186).	“El concepto de calidad en la educación superior hace referencia a la <i>síntesis de características que permiten reconocer un programa académico o una institución y hacer un juicio sobre la distancia relativa entre el modo como en esa institución o programa académico se presta dicho servicio y el óptimo que corresponde a su naturaleza</i> ” (Chaparro, Niño y Lago, 2007: 15).
“La calidad es un <i>atributo</i> que solo puede comprenderse en términos relativos en la medida que <i>se encuentra asociada a valores y significaciones socialmente construidas</i> en diversos contextos nacionales e históricos y <i>mediante distintos ideales paradigmáticos</i> . Calidad universitaria es, ante todo, un <i>concepto complejo y multidimensional</i> que no puede desprenderse de su relación con los objetivos y actores del sistema universitario” (SPU, s/f, p. web).	“La calidad se define como la articulación y consistencia entre el logro de los propósitos que son definidos por las carreras e instituciones y la satisfacción de los requerimientos sociales para la formación del capital humano, que se objetivan en los criterios de evaluación externos. La calidad así entendida consiste en el <i>ajuste</i> de las acciones y resultados de las carreras y entidades terciarias a las prioridades y principios que emanan de su misión institucional y a lo que públicamente ofrecen (esto es la <i>consistencia interna</i>), con los estándares consensuados por la comunidad académica, disciplinaria o profesional correspondiente para la formación profesional o el desarrollo institucional (la <i>consistencia externa</i>)” (CNAP, 2007: 64).

48 Entre otros, Aristóteles, Marx, Markus, Boltvinik, Amartya Sen, M. Nussbaum, la crítica feminista. Véase Ramírez, 2012: 23, 31, 44.

<p>“[L]a calidad es lo opuesto a la cantidad. La calidad es el o son los atributos de un particular”. Tratándose de una institución “su calidad <i>es lo que tiene de intransferible, tal vez su identidad</i>” (Stubrin, 2008).</p>	<p>“[C]onjunto de <i>propiedades que permiten comparar</i> objetos similares” (González, en Sylva, 2010(e): 1).</p>
<p>“Nos interesa focalizar [en]... aquello que se refiere fundamentalmente a la calidad como <i>búsqueda de la excelencia...</i>” (SPU, s/f, p. web).</p>	<p>Las normas ISO definen la calidad como el “grado en que un <i>conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos</i>” (Sobrinho, 2008: 90). “Característica” es definida como “rasgo diferenciador”; “inherente” como “existe en algo [...] como una característica permanente”; y “requisito” como “necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria (ISO, 2005, cit. en Hervas, 2014: 19).</p>
<p>“El principio de calidad [de la educación superior] consiste en la <i>búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia</i>, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocritica, la crítica externa y el mejoramiento permanente” (Ecuador, LOES, 2010, art. 93).</p>	<p>“La calidad como búsqueda de excelencia implica, en el marco de una visión integradora, el <i>análisis de la función social de la universidad, sus misiones y sus aspectos estructurales</i>. En segundo lugar [...] se encuentra [...] la noción de pertinencia, que articula la calidad con las <i>expectativas colectivas</i>, producto tanto de las necesidades sociales como de los requerimientos de un país en términos de su desarrollo. Por último, la idea de calidad universitaria es indisoluble de los <i>mecanismos que se despliegan para su evaluación</i> así como de los estándares a partir de los cuales se abren juicios sobre ella” (SPU, s/f, p. web).</p>

Fuentes: Horruitiner Silva, s/f: 4; Solá, s/f: 186; SPU, s/f, p. web; Stubrin, s/f: 2; LOES, 2010, art. 93; Cresalco/Unesco, 1997: 179-180, cit. en Vega, 2001: 13; Chaparro, Niño y Lago, 2007: 15; CNAP, 2007: 64; González, en Sylva, 2010(e): 1; Hervas, 2014: 19. Elaboración de la autora.

Consistentemente, el Buen Vivir propone un nuevo modo de vida que afirma la primacía de ser humano y la naturaleza por sobre el capital y se orienta a la construcción de sociedades solidarias, democráticas, diversas, igualitarias, equitativas y soberanas sobre la base de un *cambio en las relaciones de poder*. Su meta estratégica es el “socialismo del Buen Vivir” (Senplades, 2013: 16, 22-29; 80).⁴⁹ Para esta visión filosófica, las causas estructurales de la explotación, opresión, discriminación, exclusión, generadoras de desigualdades sociales, étnicas, de género, regionales, etarias, por discapacidades, etc., propias del colonialismo, neocolonialismo, patriarcado y capitalismo aún vigentes en nuestro país, constituyen expresiones de relaciones de poder a ser erradicadas de los distintos escenarios sociales, planteándose la “justicia económica”, esto es la “transformación estructural de las instituciones económicas y sociales para el pleno desarrollo de las capacidades humanas y el ejercicio de los derechos de todos los miembros de la sociedad...” (Larrea, 2015: 220).

⁴⁹ Cabe resaltar, a este propósito, los puntos de contacto de este concepto latinoamericano con el propuesto por una feminista del Norte de “construir una vida habitable”, de crear las “condiciones mínimas para una vida habitable en relación con la vida humana” al constatar cómo las relaciones de poder naturalizan las desigualdades y las discriminaciones de género en dichas sociedades (Butler, 2006: 319-320; Butler, 2007: 24).

Justamente, desde el paradigma del Buen Vivir se redefinen los conceptos de excelencia y calidad. Excelencia se despoja de su contenido elitista (Dias Sobrinho, 2008: 90), para asumirse como un referente de identidad resultante del esfuerzo colectivo y cotidiano por “ser cada día mejores”.⁵⁰ Calidad no puede circunscribirse a la técnica, la eficiencia y eficacia y la satisfacción del “cliente”, propuestas por el modelo neoliberal. Tampoco puede circunscribirse exclusivamente a la transmisión y producción de ciencia, tecnología y cultura despojada de relaciones, cuando ellas están mediadas por interacciones que facilitan o bloquean el acceso al conocimiento, a la formación al ejercicio profesional, o a la promoción de hombres y mujeres en la vida académica; al mayor o menor prestigio de ciertas áreas de conocimiento generizadas. De ahí que el principio de calidad deba articularse al principio de igualdad.⁵¹ Porque, sin duda, la “búsqueda de la excelencia” — como define la norma actual a la calidad de la educación superior—⁵² sería incompatible en el marco de las relaciones desiguales de género, de la discriminación, exclusión y violencia en la vida universitaria.

Se impone, entonces, examinar la calidad de la educación superior desde el prisma de los derechos, las responsabilidades y las relaciones de equidad e igualdad entre los/as diversos/as que componen la comunidad académica, a fin de construir un concepto integral de calidad consistente con el contenido de la política pública en este campo.

8. Aspectos metodológicos y técnicos

Esta obra es el resultado de un proceso de investigación impulsado por la Dirección de Estudios e Investigación (DEI) del Ceaces en dos etapas: una

50 Inspirado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que define la excelencia como “el esfuerzo individual y colectivo por ser cada día mejores”; como un “fundamento que debe afincarse [...] como un factor de identidad, de autovaloración y de ejercicio de la responsabilidad en la familia, en el trabajo [...] en la vida comunitaria [que] [d]ebe multiplicarse mediante la educación y de la práctica diaria en el conjunto de la sociedad” (Senpades, 2013b: 26).

51 El *principio de igualdad* establece que “los seres humanos, sean cuales sean sus rasgos comunes o distintivos, deben ser tratados como iguales [...] y disfrutar de todos los derechos que el Estado garantiza” (Senplades, 2013a: 14). Este principio puede abordarse desde dos dimensiones: la *formal*, registrada en la normativa como el ideal a ser cumplido; y la *sustantiva*, resultado de la “aplicación directa de políticas, planes y programas que contribuyan al alcance real de oportunidades para todas las personas” (CDT, 2014: 14). El *principio de equidad* se corresponde con la *dimensión sustantiva de la igualdad* al ser “equivalente a justicia” y constituye “un mecanismo que regula las condiciones necesarias para disminuir las desigualdades sociales y otorga privilegios temporales y específicos a los grupos de personas que han estado desfavorecidos históricamente (Buet, 2011: 217). Por ejemplo, la introducción de medidas de *acción afirmativa*. Cabe recalcar que *la igualdad y la equidad son complementarias: no puede existir la una sin la otra* (Senescyt, 2014a: 19).

52 La LOES (2010) define calidad como “la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente” (LOES, art. 93).

primera, consistente en el diseño de una línea de investigación institucional en torno a género y educación superior en cuyo marco se desarrolló un proyecto de investigación orientado a levantar y procesar información sobre la percepción de las desigualdades en varias IES (fines 2012-julio 2013);⁵³ una segunda que incorporó el abordaje de las desigualdades en el marco de una visión global e histórica sobre el sistema universitario y que analizó e interpretó toda la información recopilada (enero 2014- julio 2015).⁵⁴

El proceso de investigación combinó varias estrategias metodológicas. En primer lugar, la *perspectiva de género*, que significa asumir el género como categoría de análisis de la realidad, como una variable crítica para abordar las diferencias y desigualdades⁵⁵ —en nuestro caso— en el acceso a la formación, la permanencia, los recursos, la incorporación docente, la promoción, el prestigio y el poder y la autoridad entre hombres y mujeres en la educación superior, así como las ideologías y sistemas simbólicos que legitiman y reproducen esa desigualdad en el marco de la cultura institucional universitaria.⁵⁶ Es decir, entender los cambios y continuidades en las problemáticas de calidad y género, pero también las percepciones que las y los actores de la educación superior (mujeres y hombres estudiantes, docentes, directivos/as) tienen en torno a estos procesos. Esta perspectiva es transversal al análisis cuantitativo y cualitativo. Cabe puntualizar que este estudio se circunscribirá al análisis de las relaciones entre hombres y mujeres en la educación superior, sin considerar su articulación con otros marcadores de la diferencia (etnia, clase, otras identidades sexuales, discapacidades), dada la no disponibilidad de información sobre estos para todos los aspectos tratados.

53 Esta etapa estuvo dirigida por Cristina Bastidas, directora de la DEI, y comprometió el trabajo de un equipo de catorce personas que se desplazó al campo para hacer las entrevistas y organizar los grupos focales. Estas personas fueron: Cristina Bastidas, Ruth Roos, Luis Martínez, Lidia García, María Fernanda Auz, Karina Sierra, Carolina Bolaños, Carolina Contreras, Paola Sánchez, Soledad Álvarez, Alexandra Gómez, Karla Arias, Kintia Moreno y Mauricio Galindo. Para la elaboración del diseño muestral y la aplicación de la encuesta se contrató a la empresa Critería con supervisión de Fernando Carrasco (consultor), quien estuvo a cargo de procesar la información.

54 Esta fase estuvo a cargo de quien elabora este documento, quien contó con el apoyo de Alexandra Escobar, directora del SNIIESE de la Senescyt, quien me proporcionó la información consolidada de esa base de datos utilizada en esta obra, y de Fernando Carrasco, quien también me proporcionó apoyo técnico en el procesamiento de datos. A ambos mis más sinceros agradecimientos. Agradezco también la cooperación de Galo Egas y Cristóbal Simbaña del Ceaces. El enfoque y análisis e interpretación de la información cualitativa y cuantitativa es de responsabilidad de la autora.

55 Lagarde define la perspectiva de género como un “planteamiento teórico amplio que incluye categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos construidos en torno al sexo” (Lagarde, 1990: 26 cit. en Arroyo, 2015: 51).

56 Basado en Scott, 2008; Dianne Rocheleau, Barbara Thomas-Slayer y Esther Wangari, 2004; Moore, 1996.

En segundo lugar, *una perspectiva histórica*, es decir, contextualizada de la problemática de género y calidad de la educación superior en la sociedad ecuatoriana, combinando la corta, mediana y larga duración. Nos focalizamos en la corta duración, es decir, en el tiempo correspondiente al proceso constituyente (2008-2013), aun cuando enmarcado en la dinámica de dicha problemática en la mediana y larga duración.

En tercer lugar, una *metodología combinada cuantitativa-cualitativa*. Partimos de la premisa de que la vida social registra tendencias objetivas cuya opacidad impide su aprehensión inmediata por parte de las personas. El análisis de agregados estadísticos nos aproxima a una comprensión de ellas. Sin embargo, este no permite identificar la mediación de la experiencia humana en la configuración de dichas tendencias, lo que impone justamente la necesidad de combinar ambas metodologías. En el caso de la investigación de las relaciones de género en la educación superior del Ecuador, era indispensable abordar las tendencias registradas a este respecto a escala institucional en un contexto histórico cambiante, lo que nos podía proporcionar la información cuantitativa, pero era indispensable también registrar la vivencia cotidiana de la diferencia de género en la vida universitaria que puede configurar realidades distintas a la macroinstitucional, dimensión que nos podía proporcionar la información cualitativa.

Esta metodología combinada se desarrolló en el marco de una *estrategia comparativa* entendida como aquella que busca identificar similitudes y diferencias, explicar las variaciones o cambios de un objeto de estudio⁵⁷ en el tiempo o en el espacio y, dependiendo de su enfoque, amplitud y profundidad, inferir tendencias generales a partir de casos específicos, explicar e interpretar procesos.⁵⁸ En nuestro caso se buscó identificar los “avances y limitaciones” en el logro de la calidad y equidad de género: a) analizando la estadística oficial sobre las universidades de grado y posgrado (ANC, 2008; SNIESE, 2012) desagregada según sexo y con una *perspectiva comparativa*, a fin de identificar similitudes y diferencias, cambios y continuidades en género y calidad en las IES en el período 2008-2012; b) profundizando las experiencias de hombres y mujeres en las universidades más cualitativamente, mediante levantamiento de información focalizada en una muestra de universidades (en el año 2013).

A fin de profundizar en el análisis de las relaciones de poder entre los géneros en el espacio universitario, entre el 15 de abril y el 10 de mayo de 2013 el

57 De acuerdo con Guy Swason, “(c)ualquier técnica que tenga el objetivo de explicar variaciones puede entenderse como un método comparativo” (Swanson, 1975: 145, cit. en Casi, 1997: 11-12).

58 Para Casi, idealmente, “una estrategia combinada debería permitir al investigador considerar tanto factores estructurales como factores que reflejan procesos históricos y participación humana” (1997: 61).

Ceaaces aplicó una encuesta sobre percepción de las desigualdades de género —desagregada según sexo y autopercepción étnico-cultural— a 1.773 servidores universitarios/as (autoridades, docentes,⁵⁹ administrativos) en ocho universidades de grado y una de posgrado, en sierra y costa. Estas fueron seleccionadas a partir de la elaboración de una tipología de seis grupos de IES, diseñada sobre la base de cuatro criterios: a) proporción de docentes mujeres; b) proporción de estudiantes mujeres; c) tamaño de la institución; d) categorización de las IES.⁶⁰ Las ocho universidades de grado escogidas fueron: Universidad Técnica del Norte (Imbabura), Universidad Técnica Luis Vargas Torres (Esmeraldas), Universidad Estatal del Sur de Manabí (Manabí), Escuela Politécnica Nacional (Pichincha), Universidad Técnica de Ambato (Tungurahua), Universidad Católica de Cuenca (Azuay), Universidad Casa Grande (Guayas) y Universidad de Guayaquil (Guayas). La universidad de posgrado seleccionada fue la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) (Carrasco, 2013).

Adicionalmente, en ocho de las nueve universidades se levantó información orientada a profundizar en las discriminaciones y violencias —aspectos generalmente velados en las estadísticas— mediante técnicas cualitativas como la entrevista a informantes claves y el trabajo con grupos focales. Como novena IES se incorporó en este levantamiento de datos cualitativo la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch).⁶¹ Así, entre el 27 de febrero y el 18 de mayo de 2013 se realizaron entrevistas a autoridades, directivos, docentes, estudiantes, graduados y sectores productivos y se desarrollaron grupos focales

59 Las y los docentes encuestados (924) representan el 21,2% del universo de docentes de las nueve universidades (4354) y el 2,7% del total de docentes a nivel nacional (33.721) para el año 2012 (Senescyt, 2012). A esta muestra de docentes se sumó una muestra de 871 funcionarios/as administrativos/as (equivalente al 20% del total del universo de docentes), arrojando una muestra total de 1.795 casos originalmente. Véase Carrasco, mayo 2013.

60 Los seis grupos —que se construyeron “probando con puntos de cortes de estas variables y validando con técnicas factoriales de agrupación de elementos”— se clasificaron del siguiente modo: 1) IES con porcentaje de profesoras mujeres menor al 30% y menos de 2000 estudiantes; 2) IES con porcentaje de profesoras mujeres menor al 30% y estudiantes de 2000 a 10 000; 3) IES con porcentaje de profesoras mujeres mayor al 30% y menos de 2.000 estudiantes; 4) IES con porcentaje de profesoras mujeres mayor al 30% y estudiantes de 20.000 a 10.000; 5) IES con porcentaje de profesoras mujeres mayor al 30% y más de 10.000 estudiantes. Véase Fernando Carrasco, “Producto 1, ‘Informe de propuesta para el perfeccionamiento de los instrumentos (encuestas) que serán utilizadas como insumos para las investigaciones de género, pertinencia de la oferta y encuesta nacional de percepciones (resultado de las reuniones con las empresas encuestadoras contratadas por el Ceaaces)’”. Quito, 30 de abril de 2013: 4.

61 La Universidad Andina Simón Bolívar no participó en la investigación cualitativa.

de estudiantes, graduados/as y sectores productivos en el que participaron alrededor de 500 personas.⁶²

El procesamiento y sistematización de esta información aplicó técnicas del análisis cualitativo de contenido,⁶³ poniendo énfasis en la *dimensión experiencial* y *vivencial* de hombres y mujeres en torno a las desigualdades, discriminación y violencia en las universidades; y la *dimensión simbólica* relativa a las estructuras de significación de la calidad y el género (percepciones, juicios, opiniones, creencias) expresados en sus discursos.⁶⁴

A continuación se presentan los resultados organizados en dos partes. Una primera, que expone los *avances* de la reforma universitaria mediante tres capítulos que abordan la problemática de género y calidad de la educación superior en la historia universitaria, la política pública y producción académica, la autopercepción de la calidad por parte de las IES y las cifras estadísticas comparadas en género y calidad (2008-2012). La segunda parte aborda *los desafíos*, especialmente en lo relativo con la discriminación, el maltrato, el acoso hacia las mujeres y las respuestas que han dado hasta el momento las universidades en torno al manejo de las desigualdades de género, en el marco de su calidad de desempeño institucional. Finalmente, se presenta el capítulo de conclusiones que sintetiza los hallazgos y plantea recomendaciones para la política pública relativa al campo investigado.

62 En nuestra investigación ha sido utilizada la información proporcionada en entrevistas y grupos focales por 397 participantes —160 estudiantes, 57 directivos, 27 docentes, 13 administrativos, 64 graduados, 41 sectores productivos, 21 otros—.

63 Tales como selección de la unidad de análisis; codificación; categorización y triangulación de la información. Véase al respecto la sistematización de Cáceres sobre las propuestas metodológicas en torno al análisis de contenido hechas por varios autores en su artículo “Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable” (2003: 53-82). También el artículo de Andréu, s/f, o el de Gómez Mendoza (2000). Para un estudio de caso basado en esta metodología, véase Becerra *et al.* (2009).

64 Sobre el manejo de las fuentes (entrevistas y grupos focales) se indica lo siguiente. 1) Se ha mantenido el anonimato de quienes han sido informantes; b) Se ha mantenido el anonimato de las IES, excepto cuando se ha considerado importante relieves su experiencia o cuando la identidad de la IES era tan evidente que era preferible exponerla para guardar en lo sucesivo su anonimato.

Primera parte

**Calidad y género en la reforma universitaria:
los avances**

CAPÍTULO I

Calidad y género en la educación superior: una aproximación histórica

UNA VEZ PLANTEADA la perspectiva teórico-metodológica de abordaje de la problemática de la calidad de la educación superior articulada a la de género, en este capítulo se la analiza en el marco de la política pública así como del debate académico desarrollados en el país en los últimos cuarenta años. Interesa rastrear su origen, evolución, las fuerzas y procesos que los fueron jalando y posicionando en la escena social y política a lo largo de dichas décadas, hasta arribar al momento actual.

1. La evolución de la problemática en la historia universitaria del país

La problemática de la calidad de la educación superior articulada a la de género en la política pública universitaria data de los últimos ocho años en Ecuador y está íntimamente ligada a la reforma universitaria impulsada por el Estado en el marco del proceso constituyente. Por supuesto, hay antecedentes en materia de derechos que gravitan sobre el proceso actual desde la Primera y Segunda Reforma Universitaria; asimismo, agendas y políticas previas desde y hacia las mujeres, así como propuestas precursoras en torno a la calidad de la educación terciaria. Pero, han sido temas que no emergieron simultáneamente, sino en tiempos distintos y evolucionaron sin relacionarse ni en el Estado ni en la sociedad, siendo incluso resistidos dentro de las propias comunidades universitarias.⁶⁵ Es el proceso constituyente el que ha posibilitado su articulación en el marco de una reforma que propone calidad universitaria e igualdad de género como principios inherentes a la educación superior del país.

Examinemos más de cerca este proceso en el marco del período correspondiente a la modernidad del país, es decir, a partir de la Revolución liberal que se abre en 1895, y en el que la historia universitaria se desarrolla en las siguientes fases: a) fase elitista (1895-1968); b) fase de apertura (1969-1991); c) fase de privatización y mercantilización (1992-2006); y d) fase de la “iniciativa estatal reformista de la educación superior” (2007 hasta la actualidad).⁶⁶

65 Véase, por ejemplo, lo que señalan Cecilia Castro y María Cecilia Paredes en su investigación sobre la percepción en torno al género y el feminismo en la universidad (2015). Esta resistencia también se observó en la respuesta de rechazo que dieron varias autoridades universitarias a la evaluación de la política de acción afirmativa como indicador de calidad en la evaluación de las universidades ordenada por el Mandato 14.

66 Periodización propuesta por Lucas Pacheco. Sin embargo, él la caracteriza de manera distinta. A la segunda fase la denomina como la de la “universidad masificada”. Asimismo, no distingue

1.1. La fase elitista (1895-1968)

En 1586 se constituyó la primera universidad en lo que hoy es Ecuador: la Universidad de San Fulgencio, por iniciativa de la orden agustina. En los siglos siguientes otras órdenes religiosas fundaron nuevas universidades y sobre las bases de la universidad secularizada de Santo Tomás de Aquino⁶⁷ el Libertador Simón Bolívar erigió la Universidad Central del Departamento de Ecuador en 1826, que perdura hasta el día de hoy con el nombre de Universidad Central del Ecuador, constituyéndose en la casa de estudios más antigua del país.⁶⁸ A partir de 1868 se empezaron a crear otras universidades en distintas provincias que, luego de un siglo (1968), llegarían a diez (ocho denominadas por aquel entonces como “oficiales” o “estatales” y dos “particulares”).⁶⁹

En la historia de la universidad ecuatoriana esta fase se conoce con el nombre de “elitista” o “enclaustrada”,⁷⁰ pues “mantenía [...] algunas características

una cuarta fase en la historia universitaria del país jalonada por el proceso constituyente. Solo señala que a partir de 2007 hay una “activa confrontación con el neoliberalismo mediante una amplia intervención del Estado”, en cuyo marco se impulsa una “orientación distinta” de la educación superior (Pacheco, 2013: 34-35). René Ramírez presenta una periodización internacional del sistema universitario en la que se identifican tres fases, aun cuando sin identificar los tiempos en las que habrían acontecido: a) elitista; b) masificada; c) “universidad empresa” o “*corporate university*” (Ramírez, 2010: 12-13). Desde la evolución de la legislación que incorpora un enfoque de género, en cambio, Noboa y Guadalupe plantean una periodización en tres etapas: a) primera etapa (años 60 y 70), acorde con el “modelo económico desarrollista”; b) segunda etapa (años 80 y 90) entre la “obediencia y la resistencia”; y c) 2000-2010 (modelo neoliberal) (2014: 4). Noboa y Guadalupe tampoco identifican una nueva fase abierta con el proceso constituyente. Por último, el concepto de “iniciativa estatal reformista de la educación superior”, con el que en este trabajo se caracteriza la cuarta fase, proviene de A. Minteguiaga (2010).

67 Los jesuitas y dominicos fundaron sus propias universidades (San Gregorio, 1622 y Santo Tomás de Aquino, 1686) y con la expulsión de los primeros (1788) se creó la “universidad secularizada de Santo Tomás” (Malo, 2013: 22).

68 La Universidad Central en una época llevó el nombre de Universidad de Quito. Hernán Malo dice que “la historia de la Universidad ecuatoriana es hasta 1868 la historia de la Universidad de Quito, la única que hasta entonces existió” (Malo, 2013: 21-22).

69 Universidad Central del Ecuador (pública), Escuela Politécnica Nacional (1869, pública), Universidad de Guayaquil (1897, pública), Universidad Nacional de Loja (1943, pública), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1946, cofinanciada), Universidad Técnica de Manabí (1952, pública), Escuela Superior Politécnica del Litoral (1958, pública) y Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil (1966, pública). Véase la Tabla “Ecuador: Universidades de grado y posgrado según año de creación, tipo y ubicación (1826-2013)” en Anexo I de este capítulo.

70 Para ilustrar la cerrazón de la educación superior por aquel entonces, baste señalar que de los habitantes de 18 años o más que tenía el país en 1950, solo el 0,9% asistió a la universidad (Saunders, 1959: 90). Según Díaz, entre 1950-1951 “había 20 920 alumnos en colegios secundarios y normales pero solo 4974 alumnos universitarios. Para 1957-1958 esta situación no había variado: 38 896 alumnos secundarios y 6646 universitarios, o sea, el 17% en relación con la población secundaria, porcentaje menor al 23% exhibido entre 1950-1951” (Díaz, 1961: 71). El mismo autor dice: “la universidad, pese a su carácter democrático, es una institución que no sirve a todos los miembros de la sociedad ecuatoriana... [E]n la Universidad ecuatoriana solo se

de claustro, en la medida en que profesores y alumnos provenían en su mayoría de un contexto social de hogares acomodados... [E]ra una universidad que disponía de una oferta académica orientada a satisfacer demandas dispuestas por ciertas élites” (Pacheco, 2013: 33).⁷¹ La caracterización de esta etapa coincide con otras hechas a escala internacional sobre el sistema universitario orientado a formar a las “élites nacionales... para ‘saber mandar’ y consolidar el poder simbólico de una sociedad” (Sevilla, 2010, cit. en Ramírez, 2010:12). En la historia ecuatoriana la fase elitista de la universidad ecuatoriana se enmarca en el período de la República Oligárquica (1912-1972)⁷² (Quintero y Sylva, 2001).

Sin embargo, esta caracterización es insuficiente, pues el período se desarrolló también bajo la influencia de la Primera Reforma Universitaria (IRU) impulsada por el movimiento estudiantil de Córdoba en Argentina en 1918, que significó un movimiento democratizador de las universidades y tuvo influencia en Ecuador. En efecto, pese a la mediación conservadora y terrateniente en el Estado, el 6 de octubre de 1925 se emitió la primera Ley de Educación Superior (LES)⁷³ que recogió en su articulado las conquistas de Córdoba: la autonomía

educan los que pueden pagar la costosa educación superior. Así, la principal clientela de la universidad está formada por la clase media superior y parte de la clase alta” (Díaz, 1961: 71). Esto se confirma con las estimaciones hechas por Quintero y Sylva (1995) sobre las capas y fracciones sociales intermedias para 1950 basadas en los datos de Reinaldo Torres Caicedo (1960). De acuerdo con estos cálculos, los profesionales independientes y los intelectuales asalariados (artistas, profesionales asalariados, maestros, escritores y afines) —que podrían haber realizado estudios universitarios, aunque no necesariamente—, constituían el 0,34% y el 1,55%, respectivamente, de la población total del Ecuador en 1950, que ascendía a 3 201 871 habitantes, según el censo de ese año, lo cual corrobora lo irrisorio del acceso a la educación superior en el período caracterizado como “elitista”. Véase estas referencias en Quintero y Sylva, 1995, t. II, pp. 11, 45 y 57.

71 Aguirre también señalaba esto indicando que para mantener el elitismo universitario se utilizó históricamente “desde la limpieza de sangre” hasta las “pruebas de ingreso”, generando los “hombres que durante siglos nos han gobernado” (1988: 358).

72 Período que se extiende desde el asesinato de Alfaro y los revolucionarios alfaristas a manos de la alianza entre la gran burguesía comercial bancaria, las fracciones terratenientes regionales, el clero católico en 1912, hasta el golpe de Estado militar de febrero de 1972 que abrió una fase reformista en el marco de un gobierno dictatorial (Quintero y Sylva, 2001, t. I, II y III).

73 Según Romero Barberis es una ley (2002: 17); según Arcos, es un decreto (2010: 71). En todo caso, todas las leyes de educación superior entre 1925-1966 se emitieron por decreto (Arcos, 2010). Cabe señalar que en el siglo XIX se registra un antecedente normativo: durante el primer gobierno de García Moreno (1861-1865), el Congreso emitió la Ley Orgánica de Instrucción Pública que “fija las bases de la autonomía universitaria y da preeminencia a la Universidad [en] la organización del Consejo General de Instrucción Pública”, a la que se opuso García Moreno y en 1869, durante su dictadura, clausuró la Universidad Central de la que había sido su rector en 1857 (Romero Barberis, 2002: 14).

universitaria y el cogobierno estudiantil.⁷⁴ En el artículo 6, esta ley definió como objeto de la educación superior:

[...] no solo la preparación profesional sino, principalmente, la preparación adecuada para la vida individual y colectiva, en forma tal que desarrolle y estimule las iniciativas y energías de la juventud y haga de las Universidades altos Centros de cultura y de investigación científica, creadores de la conciencia nacional (Romero Barberis, 2002: 16-17).

Entre 1925 y 1966 se emitieron seis Leyes de Educación Superior⁷⁵ por parte de “jefes supremos”, dictadores y de un gobierno interino que, sin embargo, mantuvieron la autonomía universitaria establecida en 1925. Incluso, al calor de la Revolución del 28 de mayo de 1944 —“La Gloriosa”—, la Carta Política emitida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1946-1947 elevó la autonomía universitaria a mandato constitucional.⁷⁶ Cabe señalar que en la LES de 1937 se asignaron “numerosas atribuciones al Ministro de Educación” sobre las universidades, que la LES de 1966 las eliminó (Romero Barberis, 2002: 17, 20), creando el Consejo Nacional de Educación Superior.⁷⁷ Fue también un período de acceso estudiantil a los organismos de gobierno universitario⁷⁸ y del surgimiento de la organización estudiantil que se formalizó con la constitución de la Federación de Estudiantes Universitario del Ecuador (FEUE) justamente en la coyuntura de “La Gloriosa”.⁷⁹

74 Además de estas dos conquistas, la Reforma de Córdoba logró la libertad de cátedra y la extensión cultural (Aguirre, 1988: 354).

75 La LES del 7 de junio de 1937 durante el gobierno de Federico Páez; la de 1938 durante el gobierno del General Alberto Enriquez Gallo; la del 31 de marzo de 1964 promulgada por la dictadura militar (1963-1966); la del 8 de enero de 1965 denominada Ley Orgánica de Educación Superior durante la misma dictadura; y la Ley de Educación Superior emitida por el gobierno interino de Clemente Yerovi Indaburu el 6 de junio de 1966 (Romero Barberis, 2002: 17-19). Para un conocimiento de algunos aspectos de esta fase véase también el artículo de Carlos Arcos Cabrera titulado “La autonomía como argumento” en Ramírez, 2010.

76 En el artículo 172 de la Constitución de 1946 se dice: “Las universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas” (Romero Barberis, 2002: 18).

77 Este estaba conformado por los rectores de las universidades “oficiales” y “particulares”; los directores de las escuelas politécnicas; el representante del Ministerio de Educación; los profesores representantes de las Asambleas Universitarias a los Consejos Universitarios; los profesores de las universidades particulares y escuelas politécnicas, un representante estudiantil de cada una de las universidades y escuelas politécnicas. Véase Ecuador, *Registro Oficial* n.º 48 del 6 de junio de 1966.

78 En el mismo año de 1918, en Ecuador “los estudiantes alcanzan la representación en las Juntas de Facultad con voz y voto” (Romero Barberis, 2002: 16). Hernán Malo nos dice que en 1921 “la Universidad Central hace efectivo el cogobierno estudiantil con 1/3 de participación en relación con el número de profesores en todos los cuerpos colegiados” (Malo, 2013: 24).

79 De acuerdo con Romero Barberis, en 1918 se habría organizado la federación de estudiantes universitarios “con un supremo Consejo Federal, que incluye a los países Gran Colombianos” (2002: 16). Malo, por su parte, dice que alrededor de 1921 “se crea la primera asociación de estudiantes, que pronuncia la FEUE, la cual se constituirá en su modalidad actual en 1944” (2013: 24).

Un proceso muy importante que se registró en este período fue el acceso de las mujeres a la educación superior, en el marco de la laicización del Estado abierta con la Revolución liberal, y de la organización de las mujeres trabajadoras manuales e intelectuales que también se movilizaron durante un período en el que, asimismo, emergieron los primeros partidos políticos en Ecuador.⁸⁰ En efecto, un decreto de Eloy Alfaro permitió que Aurelia Palmieri (1869-1937) estudiara medicina en la Universidad de Guayaquil, constituyéndose en la primera mujer estudiante universitaria del Ecuador, quien obtendría su licenciatura en 1900. En 1921 Matilde Hidalgo de Prócel (1889-1974) se convertiría en la primera doctora en medicina por la Universidad Central del Ecuador (Goetschel, 2015: 194). Según datos proporcionados por Ana María Goetschel, hacia 1928 se registraban 552 estudiantes matriculados en las universidades del país, de los cuales 51 eran mujeres y 501 varones (9,2% vs. 90,8%). Para 1935 la proporción de mujeres matriculadas había descendido al 7% (87 de 1230 estudiantes matriculados) (Goetschel, 2015: 199, Anexo I). De acuerdo con la investigación de Irene Paredes Vásconez, casi dos décadas después —1951-1952— el número de mujeres matriculadas en las siete universidades de entonces había aumentado, registrándose 732 mujeres contra 3839 varones (16% vs. 84%) y para 1967-1968 se habían incrementado a 4690 (24,5% frente al 75,5% que representaban los varones) (Paredes, 1990: 92).

No está por demás puntualizar que este conocimiento sobre el acceso femenino inicial a las universidades fue producido por algunas académicas varias décadas después, pues por aquel entonces no se registraba aún un proceso social de producción de conocimientos en torno a la problemática de “la mujer universitaria”, pese a que ya estaban emergiendo las primeras organizaciones femeninas en esas casas de estudio. En efecto, con la movilización y organización estudiantil de los años 40 y la creación de la FEUE en el contexto de la Revolución de Mayo de 1944, también se constituyó la Asociación Femenina Universitaria (AFU) (RomoLeroux, 2014). Pero esta, al parecer, no nació con un expediente autónomo orientado por demandas específicas desde las mujeres,

En su recuento histórico de la FEUE, un reciente documento de su Filial de Ibarra indica que en diciembre de 1942 se realizó la I Conferencia de Estudiantes Universitarios que resolvió conformar la FEUE, registrándose su fundación un año después, en diciembre de 1943 (S/A, 2012: p. web).

80 A inicios del siglo xx se organizaron en Guayaquil los comités La Aurora y Rosa Luxemburgo, los que participaron en la huelga del 15 de noviembre de 1922. En Quito, por su parte, las obreras de la Fábrica La Internacional fueron las primeras en formar un sindicato en abril de 1933. Las mujeres indígenas también tuvieron un gran protagonismo en la organización de los primeros sindicatos campesinos con Dolores Cacuango a la cabeza. En los años 60 se crearon, en Quito, la Unión Nacional de Mujeres del Ecuador (UNME), la Unión Revolucionaria de Mujeres Ecuatorianas (URME) y, en la costa, la Unión de Mujeres del Guayas (RomoLeroux, 2014: p. web). Sobre la emergencia de los partidos políticos véase Quintero y Sylva, 2001.

sino más bien como “un organismo de apoyo de la FEUE”, circunscrito a promover actividades inspiradas en las visiones y roles tradicionales asignados a las mujeres.⁸¹ De hecho, hasta el día de hoy la AFU es vista como una entidad femenina subordinada a la FEUE, a la que se visualiza como masculina y que es la que encarnaría la representación estudiantil.⁸² Pese a esta incipiente presencia femenina que se proyectaba en ascenso, el mundo universitario era visualizado como un espacio masculino y estaba dominado por un lenguaje androcéntrico que asumía al género masculino como la encarnación del género humano.⁸³

Entre 1961 y 1963, durante el gobierno de Carlos Julio Arosemena Monroy se impulsó la reforma educativa de la educación media y básica.⁸⁴ “La acción más visible fue el incremento sustancial del presupuesto para la educación básica y la consecuencia más directa de la política pública fue la masificación de la educación primaria [...] de manera tal que a fines de los años 60 la tasa neta de matrícula en este nivel llegó al 85% (alrededor del 90% en las urbes y el 80% en las zonas rurales), junto con un incremento sostenido de la tasa de escolarización

81 Esto es inferido de un documento actual de la FEUE, filial de Ibarra, que en sus estatutos establece que la AFU es “un organismo de apoyo de la FEUE” (art. 20) y que “tendrá como principal objetivo trabajar con la mujer universitaria, por medio de la ejecución de eventos y certámenes tanto a nivel de filiales, nacional o internacionalmente, como medio para lograr la unión y confraternidad de los(as) estudiantes universitarios, para que esta se integre al cumplimiento de los objetivos de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE)” (S/A, 2012: 11, p. web).

82 Algunos testimonios recogidos en la investigación sugerirían esto. En una universidad pública: “En mi lista, en la que coordinamos la Asociación, hay una representante de la Asociación Femenina Estudiantil, pero *ella viene por añadidura prácticamente. Aquí el principal cabeza vendría a ser mi persona*, incluso en las listas. Quien figura como representante de toda la lista es únicamente el Presidente”. En una universidad privada: “La AFUC que se encarga de toda la organización más femenina de la universidad y la FEUCE la parte organizativa masculina, pero los dos se integran cuando participan... [E]n la FEUCE sí ha habido la coordinación y participación femenina; *básicamente el presidente y el vicepresidente son hombres*, pero dentro ha habido coordinadores de los dos géneros”. “[N]o ha habido mujer representante en la FEUCE porque las mujeres tienen su propio espacio que es la AFUC. *Por eso la FEUCE es solo de hombres*” (entrevista UPU4, E3, estudiante varón. Entrevista UPR1, DOC2, docente hombre; Grupo focal, UPR1, GFE1, estudiante mujer. Ceaaces, Investigación en Género y Educación Superior. Trabajo de campo, febrero-mayo 2013, énfasis añadido).

83 En 1939, José Rafael Bustamante decía: “No hay acción alguna en la vida del *hombre* que para ser fecunda no requiera la luz y el impulso de altas ideas. El *hombre* es un ser pensante, y por ínfimo que sea su grado de cultura [...] su pensamiento será siempre la fuerza principal, la causa y el origen de sus actos” (José Rafael Bustamante, 1988: 147). En 1949, Carlos Cueva Tamariz planteaba que la universidad “(e)s una institución educacional de estudios superiores, destinada a [...] la formación integral del *hombre*” (Malo, 2013: 35). En 1960, Alfredo Pérez Guerrero decía: “Nosotros, *hombres universitarios*, tenemos el deber de conocer ese secreto y ese sentido de la historia y del espíritu [...] Nosotros sabemos que no puede satisfacernos lo obtenido en nuestra lucha, y que todo triunfo es provisional y efímero, si no continuamos con tesón y con fervor la tarea interminable de conquistar nuevas cumbres, de señalar nuevos caminos, de encontrar nuevas soluciones a los problemas de cultura y de *redención del hombre*” (Pérez Guerrero, 1988: 271).

84 Fue impulsado por el Ministro de Educación de entonces, Gonzalo Abad Grijalva, con el apoyo de las Naciones Unidas (él fue funcionario de dicho organismo) (Pacheco, 2013: 35).

en la secundaria” (Pacheco, 2013: 35-36). Este avance en el acceso educativo sería un elemento muy importante de presión por la democratización de la educación superior a fines de esa misma década.

Puede concluirse entonces que esta universidad elitista y patriarcal, que se correspondía con un dominio oligárquico concentrador y excluyente en este período, se desarrolló, sin embargo, en un contexto histórico de presión por la democratización social y política de la sociedad ecuatoriana, una de cuyas expresiones fue la organización y movilización de los sectores subalternos, el acceso de los/as estudiantes a la educación media y básica y la irrupción de las mujeres en la educación superior, tendencias que también mediaron la vida universitaria.

1.2. Fase de apertura (1969-1991)

1.2.1. La II Reforma Universitaria

Esta fase se abrió en enero de 1969 con la toma de la Universidad de Guayaquil por parte de estudiantes secundarios y universitarios que demandaban la eliminación de los exámenes de ingreso a la universidad y que culminaría con la masacre de treinta estudiantes en el desalojo estudiantil de los predios universitarios que hiciera la fuerza pública el 29 de mayo de 1969, ordenada por el gobierno de José María Velasco Ibarra (1968-1970).⁸⁵ Con esta masacre, la República Oligárquica evidenciaba una vez más su incapacidad de respuesta a las demandas sociales y su profunda crisis.⁸⁶ Más aún, mostraba su imposibilidad de ser coherente con el resultado de su propia reforma educativa y responder a las aspiraciones de los/as bachilleres que los colegios habían graduado desde inicios de la década. Crisis y movilización social que, además, se producía en un contexto histórico mundial convulsionado por las luchas estudiantiles en demanda de mayor presupuesto para la educación superior y condiciones laborales para los/as graduados/as, y entre las que la de mayo de 1968 en París sería la más emblemática.⁸⁷ Debe recordarse, además, que la movilización estudiantil

85 Véase al respecto la entrevista a Gustavo Iturralde, Secretario General del PCE sobre estos acontecimientos como uno de los protagonistas de esa lucha realizada el 28 de mayo de 1969 (Juventud Comunista del Ecuador-CPG, 2009, blog).

86 Sobre la crisis de los años 60 véase el Capítulo XVI, “Crisis en las cumbres (1966-1972)” del libro de Quintero y Sylva citado (2001, t. II).

87 Manuel Agustín Aguirre testimonia este fenómeno mundial de movilización estudiantil con puntos en ebullición en Europa, Asia, Oceanía, la India, EE. UU.: “(A)hí están —dice— las batallas de mayo y junio en París, en Alemania Occidental, en los países escandinavos, en Italia, en Inglaterra, en España, dando un nuevo curso a la historia [...] Orlando Albornoza anota cómo casi al mismo tiempo se produce la violenta protesta antigermánica de los estudiantes israelíes contra la visita del canciller Adenauer; el desplazamiento del Rector de la Universidad de Pekín, el derrocamiento de Sukarno, el rechazo de la presencia de Dean Rusk en el Japón; la sustitución del Primer Ministro de la India, incapaz de impedir las violentas acciones estudiantiles, por Indira

de 1969 también se produjo en un contexto regional signado por el triunfo de la Revolución cubana diez años atrás (1959), convertida justamente en ícono de los movimientos estudiantiles de los años 60.⁸⁸

El 30 de mayo de 1969 —al día siguiente de la masacre estudiantil de Guayaquil— asumía el Rectorado de la Universidad Central del Ecuador el socialista Manuel Agustín Aguirre.⁸⁹ “(L)a Universidad Central no podía permitir que estos sucesos se repitieran” —dice Aguirre— y el 10 de junio de ese mismo año su Consejo Universitario decidió suprimir los exámenes de ingreso, lo cual le obligó a virtualmente improvisar para recibir a cientos de bachilleres aspirantes a universitarios/as.⁹⁰

El 18 de marzo de 1970, Manuel Agustín Aguirre pronunciaba un discurso en el que exponía los fundamentos filosóficos y políticos de la Segunda Reforma Universitaria, que tendría influencia por más de tres décadas en el ámbito universitario del país (Aguirre, 1988: 349-370). Partía señalando el agotamiento del modelo de universidad vigente al que caracterizó como “tradicional”, “de élite” colocada de espaldas a la realidad, encerrada en su “torre de marfil”, sorda y ciega a las solicitudes de su medio y a las transformaciones que reclama una época de transición, quizá la más trascendental de la historia” (1988: 351, 358). Frente a ello, proponía un nuevo concepto que definía una nueva relación de la academia con la sociedad ecuatoriana y con el mundo, en los siguientes puntos.

1. *Orientación social*: una universidad “al servicio de la sociedad”, que forme científicos y técnicos para el desarrollo económico, social y cultural “autónomo e independiente del Ecuador, que amen a su país y defiendan la integridad y el porvenir de su nación”; que forme profesionales al “servicio de la patria”.⁹¹

Gandhi; las acciones de los estudiantes catalanes en Barcelona, la renuncia del Rector de la Universidad de Roma, los movimientos de California, etc., etc.” (1988: 352).

88 Al respecto, el propio M. A. Aguirre dice, refiriéndose a los movimientos estudiantiles en los países del Norte, que “por último, los estudiantes de la llamada sociedad industrial descubren la miseria y explotación del Tercer Mundo, la revolución socialista cubana y al Che Guevara, cuya efigie preside sus cálidas manifestaciones” (1988: 352).

89 Manuel Agustín Aguirre (1903-1992), lojano, dirigente histórico del Partido Socialista Ecuatoriano; fue Asambleísta Constituyente (1944-1945). Elegido Rector de la UCE, desde ese cargo impulsó la II Reforma Universitaria, siendo uno de los ideólogos de esta (Pérez Pimentel, s/f, p. web).

90 Sobre los exámenes de ingreso, Aguirre indica: “habíamos llegado hacía mucho tiempo ya a la convicción de que los exámenes de ingreso resultaban deficientes y discriminatorios [...] ya que se sometían a las mismas pruebas a estudiantes formalmente iguales, pero en la realidad desiguales”, favoreciendo a los situados en clases privilegiadas e influyentes. Aguirre señala la serie de “medidas provisionales” que tuvieron que ser tomadas para recibir a esa demanda imprevista resultado del libre ingreso (1988: 359-360).

91 La FEUE planteaba que la universidad debe esforzarse para “dar a la enseñanza un sentido eminentemente social” y que las profesiones se orienten “al servicio público” más que al “anhelo individualista de lucro” (FEUE, 1988: 341).

2. *Democrática*: una “universidad de puertas abiertas”, que “no solo abra sus puertas a todos sus bachilleres del país, sino también a todo el pueblo, con su enseña y su lema: ‘Si el pueblo no puede ir a la universidad, la universidad tiene que ir al pueblo’”.
3. *Pertinente*: “que se ponga en contacto con la realidad del mundo”, que estudie y conozca los graves problemas y proporcione sus soluciones; “que responda a las necesidades económicas, sociales, culturales y políticas de la época en que vive”.
4. *Crítica*: “que no acepte sectarismos, dogmatismos que impiden el ejercicio de la razón; abierta a la discusión y al diálogo permanentes”.
5. *Motor de la transformación social*: en el marco de una lucha contra el subdesarrollo, el imperialismo y el militarismo, las universidades debían “cambiar de frente”: “de baluartes del pasado y defensoras del *statu quo*, han de constituirse en los verdaderos motores de la transformación social”.
6. *Investigadora*: que “investigue en todos los campos de la ciencia y la técnica, especialmente en lo que se refiere a las ciencias sociales”.
7. *Nacional, latinoamericana*: una universidad “nacional, empeñada en crear, mantener y difundir su cultura propia”; que luche por la unidad de América Latina.
8. *Ética*: que eduque “para la verdad [...] y sobre todo la dignidad”.
9. *Moderna*: una “universidad orgánica, integral y planificada en todos sus aspectos”.⁹²

Los postulados de la II Reforma Universitaria recogieron los puntos claves de la I Reforma Universitaria, a saber, la autonomía, el cogobierno, la libertad de cátedra, la extensión cultural pero incorporaron otros “a tono con la actual problemática del mundo, de América Latina y del Ecuador”, como el libre ingreso y el derecho de tacha.⁹³ El tema de la calidad académica, como tal, no se planteó en esa Reforma, pero Aguirre sí señaló algunos aspectos que tienen que ver con ella, tales como, contar con una “buena dotación” de profesores a tiempo completo y garantizar la carrera docente (Aguirre, 1988: 366). También exhibió una preocupación por la metodología de enseñanza y por el desarrollo de una pedagogía universitaria. Insistió en la necesidad de que la docencia articule teoría y práctica y que no solo se dedique a transmitir los conocimientos (Aguirre, 1988: 365-366).

92 Las citas del discurso de Aguirre correspondientes al concepto de universidad. Véase en Aguirre, 1988: 354.

93 Fue planteado por la FEUE en el Primer Seminario Nacional de Reforma Universitaria realizado en Loja en 1969 (el documento no señala el mes en el que se realizó) (FEUE, 1988: 341-348).

Para garantizar la pertinencia y formar “un profesional distinto, preocupado por la problemática del mundo, de América Latina y del país”, se crearon “cátedras de orientación general como la de ‘Problemas del Mundo Contemporáneo’... ‘Problemas económicos y sociales del Ecuador y América Latina’... ‘Metodología y elementos de investigación’... ‘Composición castellana’... y ‘Matemáticas’...” (optativa según los perfiles de las carreras) (Aguirre, 1988: 361). Es decir, en el lenguaje actual, esa reforma transversalizó contenidos que respondían a la necesidad de fomentar la pertinencia universitaria y convertirla en “motor” del cambio social.

Adicionalmente, Aguirre formuló una crítica a la “estructura orgánica federativa” de la universidad (facultades y escuelas) de ascendencia francesa, pues generaba una desconexión entre facultades, convirtiéndola en un “caos disperso de organismos autárquicos, casi sin conexión entre sí...”. Él descartó como alternativa la “estructura departamentalista de origen norteamericano” que “atenta contra el cogobierno universitario, ha dado resultados negativos y a veces catastróficos como en la Universidad de Concepción en Chile y el fracasado ensayo de la Facultad de Ciencias Básicas de esta universidad” (Aguirre, 1988: 362-363). Propuso como alternativa construir una nueva estructura orgánica, ni federativa, ni departamental: los Centros Académicos de Coordinación Docente, “que agrupan a profesores que enseñan una ciencia en tres o más facultades” y forman “un mecanismo que sin menoscabar el cogobierno universitario, no solo establece una interrelación permanente entre las facultades y escuelas [...] sino que unifican y coordinan la actividad docente, evaluación, investigación...”, planteando también la creación de organismos encargados de la planificación universitaria (Aguirre, 1988: 363-364).

En términos de agenda, es importante considerar también la de los/as estudiantes que tuvieron el protagonismo de este proceso. La FEUE había desarrollado su Primer Seminario Nacional de Reforma Universitaria en Loja en 1969, en el que también se formuló el nuevo concepto de universidad y la agenda a seguir en esta nueva etapa, recuperando, por supuesto, la plataforma de la I Reforma Universitaria. Como organización nacional sus planteamientos fueron claves durante el período de la II Reforma pues incidieron no solo en una, sino en todas las IES.

Así, varios de los conceptos y temas de la agenda planteados por Aguirre constaban también en el documento resultante de ese Seminario. Sin embargo, había diferencias sustantivas. La FEUE, por ejemplo, le asignaba a la universidad un rol aún más trascendental en su relación con la sociedad. “La universidad —decía— debe constituir la *vanguardia* inicial de la colectividad para convertir en realidad el cambio social, que signifique la destrucción del concepto y el hecho de la explotación del hombre por el hombre, y facilite el camino para la

liberación del pueblo” (FEUE, 1988: 341). Es decir, para la FEUE, la universidad debía constituirse en vanguardia del cambio social.

Ese concepto se plasmaba en su visión de la “extensión universitaria”, un concepto que ampliaba el de “extensión cultural” propuesto por la I Reforma Universitaria. Sobre este punto, es interesante observar que Aguirre no dijo nada en su discurso de 1970.⁹⁴ Sin embargo, para la FEUE la “extensión universitaria” constituía el “pilar de la reforma universitaria”, pues facilitaba “la participación del universitario en el proceso de cambio que necesita el país” mediante cuatro programas: *Acción Comunal*, para “integrarse como vanguardia combativa por la conquista de los derechos del pueblo”, con salidas al campo de los estudiantes todos los sábados y domingos del año; *Extensión Cultural*, orientada a formar “grupos de acercamiento directo al pueblo y grupos de acercamiento artístico”; *Universidad Popular*, que estaría “bajo la dirección de la FEUE”,⁹⁵ para “elear el nivel cultural del pueblo”; y *Colegio Universitario*, a cargo de los estudiantes de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, orientado a la formación de hijos de obreros y campesinos (FEUE, 1988: 346-347).

En términos académicos, la FEUE planteó el libre ingreso y el Derecho de Tacha y puntos coincidentes con los de Aguirre en cuanto a docencia, investigación y pertinencia. Pero también propuso otras cuestiones importantes, como la reforma curricular y “la unificación de planes de estudio de las Facultades de los diferentes planteles de educación superior del país” (FEUE, 1988: 345). A fin de satisfacer la aspiración profesional de los/as universitarios/as, planteó “la obtención sucesiva de títulos profesionales que culminen con el más alto de la correspondiente especialidad. Así —decía— se solucionarían tanto la aspiración a favor de profesiones denominadas intermedias, como la frustración de los estudiantes que después de aprobar algunos cursos universitarios se ven obligados a suspenderlos” (FEUE, 1988: 345). Otros temas que propuso fueron la creación de un Comité de Egresados y Graduados Universitarios, temas relativos al bienestar estudiantil (seguro, almacén, rebaja de tarifas de espectáculos y transporte, albergue y subsistencia, becas). El documento de la FEUE no hizo ninguna crítica a la estructura orgánica universitaria “federativa”, pero sí abordó la relación entre la universidad y el Estado al demandar un “acercamiento mayor” entre universidades “oficiales”, expresando que el “Consejo Nacional de Educación Superior debe ser vigorizado” (FEUE, 1988: 345).

El referente social y político del discurso de la II Reforma Universitaria era el “pueblo”, que aparecía ora como un sujeto indiferenciado en términos sociales, aun cuando en el discurso en torno a la extensión universitaria se concretizaba

94 Romero Barberis plantea que la UCE fue la “institución pionera en la tesis denominada ‘Extensión Universitaria’” (2002: 42).

95 La FEUE había fundado la Universidad Popular en 1945 (Romero Barberis, 2002: 42).

en el campesinado y la clase obrera. Pese a la presencia femenina, la propuesta de la II Reforma Universitaria no planteó nada específico en relación a ellas. Debe señalarse que a fines de esta fase de apertura de las universidades (1969-1991), las mujeres ya constituían el 50,1% de la matrícula universitaria frente a un 49,9% de varones, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 12,5% entre 1982-1990.⁹⁶

Empero, el discurso de los reformadores universitarios de los 70 y los 80 era tan androcéntrico como el de los académicos de la universidad “elitista” (véase el Recuadro 1). Noboa y Guadalupe dicen al respecto que pese a que la Constitución de 1967 establecía la no discriminación por ningún motivo y la garantía de la igualdad ante la ley también para la mujer, la legislación universitaria carecía de una “mirada específica” de la igualdad de derechos para las mujeres “pues para ese momento se hacía referencia al universal ‘hombre’ que incluía, desvaneciéndola, a la mujer” (2015: 265). Tampoco esta agenda reformista visibilizó un sujeto social étnicamente diferenciado. Es decir, ideológicamente, la II Reforma Universitaria estaba orientada por una visión exclusivamente clasista.

2. La “problemática de la mujer”

Sin embargo, hacia los años 70 y 80, a escala mundial, regional y nacional habían empezado a gestarse procesos como el de los nuevos movimientos sociales, el “movimiento de mujeres” y los movimientos étnicos y nacionales que recibirían un fuerte impulso por parte de la cooperación internacional en esta y en las próximas décadas y, por ende, empezarían a recibir atención por parte de la política pública del Estado.

En el balance que hace Lourdes Barragán de la incorporación de la “problemática de la mujer” en la política pública ecuatoriana entre 1979 y 1990, dice que “no es sino hasta fines de la década del setenta que el Estado asume, de manera explícita, la problemática de la mujer como uno de los objetivos de su accionar” y que fue el contexto internacional el que influyó para que “la política hacia la mujer se diera más como resultado de la iniciativa estatal... que como respuestas a demandas emanadas de las propias mujeres”, situando, justamente, como antecedentes para ello varias iniciativas internacionales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres, tales como, la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (1975), el Plan de Acción Mundial y la Declaratoria del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad,

⁹⁶ De acuerdo con los datos de los Censos de Población y Vivienda del INEC (1982 y 1990), la población total matriculada en 1982 fue de 138 995, de la cual 78 506 (56,48%) fueron hombres y 60 489 (43,52%) mujeres. Para 1990, la población matriculada en la educación superior ascendía a 241 696, de la cual 120 608 (49,9%) eran hombres y 121 088 (50,1%) eran mujeres. Para mejor referencia, véase el Capítulo III de este libro.

Desarrollo y Paz (1976-1985) (Barragán, 1991: 11). A estos debemos agregar la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), adoptada por las Naciones Unidas en 1979. Todo ello, por cierto, en el marco del desarrollo e influencia del movimiento feminista en EE. UU. y Europa, el surgimiento de organizaciones de mujeres en América Latina y el Caribe y el incremento de investigaciones sobre la mujer (Barragán, 1991: 11).

Recuadro 1

Ecuador: el discurso androcéntrico de los reformadores universitarios de los 70 y 80

Manuel Agustín Aguirre

“El neocapitalismo [...] no ha liberado al *hombre* sino que lo ha alienado cada vez más [...] no ha podido solucionar los problemas del *hombre*”.

“Las cosas dominan al *hombre*”.

Que la universidad “forme profesionales y sobre todo *hombres* con vocación de servicio a la patria”.

“[L]a formación de un *hombre de ciencia* supone un gasto de 20.000 dólares”.

“[P]ropugnamos la formación de *hombres de ciencia*”.

“[F]ormación de un profesional distinto, no preocupado únicamente de sí mismo... sino *hombre* que estuviera a tono con la problemática del mundo”.

“Estos son algunos aspectos de la teoría y práctica de la Segunda Reforma Universitaria, que *los hombres que formamos la Universidad* tenemos el compromiso ineludible de llevar adelante sin desfallecimientos, ni claudicaciones”.

Hernán Malo⁹⁷

“La *humanística* tendría la incumbencia de estudiar al *hombre* como un hecho integral, multifacético”.

“La universidad se afirma sobre el *hombre* y sobre la razón”.

“Aunque se suprimieran las universidades, los *hombres* de determinado talante de civilización seguirían reuniéndose para indagar y dialogar sobre el mundo, *el hombre* y sus raíces”.

Fuentes: Aguirre, 1988: 350, 351, 355, 356, 360, 369, énfasis añadido; Malo, 2013: 38, 39, 41 (énfasis añadido). Elaboración de la autora.

97 Hernán Malo González fue sacerdote jesuita y filósofo. En 1971 fue nombrado Rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), desde cuyo cargo propuso la tesis de la “ecuatorianización” de la universidad, por lo que se le debe considerar también como uno de los reformadores de la universidad ecuatoriana.

Según Barragán, en Ecuador, la década de los 80 se abrió con el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, impulsado por el gobierno de Roldós (1979-1981), quien incluyó “por primera vez en la historia de la planificación global del desarrollo el Subprograma de la Mujer y la Juventud”, en el que se registró un capítulo sobre la generación de “nuevas oportunidades de educación y trabajo” (1991: 13). A partir de 1980 también se empezaría a desarrollar una institucionalidad focalizada en la “problemática de las mujeres”, con la creación de la Oficina Nacional de la Mujer, que en 1986 se transformaría en Dirección Nacional de la Mujer (Dinamu), emergiendo también ONG y organizaciones de mujeres (Noboa y Guadalupe, 2014: 9). A tono con el contexto internacional, en el Plan de Desarrollo 1989-1992 se planteó “la inclusión del módulo sobre el problema de la Discriminación la Mujer”, su “conversión en problema nacional... que impide su plena realización como ser humano”, proponiéndose, entre sus lineamientos estratégicos, “introducir reformas a los esquemas discriminatorios que existen en la legislación y en la educación” (Barragán, 1991: 15-16).

Haciendo un balance de la acción pública en ese momento histórico (1990), la autora mencionada señala que “aún persisten [en la Dinamu] limitaciones de orden económico, institucional e ideológico que reducen su capacidad operativa para instrumentar los planteamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo” (Ceplaes, 1990, cit. en Barragán, 2001: 16). De otro lado, al analizar los proyectos de desarrollo social y la mujer por parte del Estado, “se ve —dice— que el tema de preocupación es el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres de sectores populares urbanos y rurales mediante distintos enfoques” (Barragán, 2001: 19-22). Sin embargo, se señala “la importancia que tiene el sistema educativo para modificar a mediano y largo plazo estereotipos que reproducen la situación de subordinación de la mujer, para lo cual se requiere priorizar acciones en ese ámbito” (Barragán, 1991: 25).

La preocupación por la educación, no obstante, estaba centrada en el nivel básico y medio, *sin que se identifique aún un interés de la política pública por abordar la problemática de la mujer en la educación superior*. Y ello, pese a que en esta fase ya se habían empezado a producir los primeros estudios sobre el acceso de hombres y mujeres a las universidades en el país, que, sobre la base de información estadística muy difícil de obtener por aquel entonces, daban cuenta de la creciente presencia femenina, al mismo tiempo que de las barreras que ellas enfrentaban en el marco de una estructura social y académica casi absolutamente masculinizada.⁹⁸ Eran, sin embargo, iniciativas académicas marginales a los conceptos y

98 Véase el estudio pionero de Irene Paredes Vásconez titulado *Participación de la mujer ecuatoriana en las universidades*, publicado por la Universidad Central del Ecuador (1990), que tiene el mérito de haber levantado información primaria por su propia cuenta ante la precariedad de registros estadísticos de las IES, por aquel entonces. Véase, asimismo, el artículo de Jorge Luna “Mujer y

prácticas de la institucionalidad universitaria. Noboa y Guadalupe incluso han observado que la Ley de Educación Superior (LES) de 1982 exhibía un desfase respecto del marco internacional y nacional (constitucional) de “derechos igualitarios para ambos sexos”, pues circunscribía esta regulación exclusivamente al no establecimiento de limitaciones derivadas, entre otras, por sexo, ni en el nombramiento, ni en la remoción de docentes y de investigación (2015: 268).

2.1. La primera evaluación de las universidades (1987-1989)

El 20 de junio de 1970, Velasco Ibarra se declaró dictador, generando la oposición y activa movilización de los sectores populares, especialmente del estudiantado universitario de todo el país. La respuesta gubernamental fue la clausura de todas las universidades públicas.⁹⁹ El 7 de enero de 1971 la dictadura de Velasco emitió la séptima Ley de Educación Superior (LES), en cuyo marco se reabrieron las universidades. Estas, sin embargo, rechazaron la norma y funcionaron “sin un referente legal” hasta 1982.¹⁰⁰

La dictadura velasquista fue derrocada por un golpe militar el 15 de febrero de 1972, abriéndose una fase reformista de corte autoritario que se cerraría con la aprobación de una nueva Constitución en el referéndum de 1978 y el ascenso de Jaime Roldós a la Presidencia de la República en 1979. En la historia moderna ecuatoriana estos procesos inauguraron una nueva fase: la de la República Democrática que perdura hasta hoy (Quintero y Sylva, 2001, III; Sylva, 1990). En esta fase, se emitió una nueva norma para la educación superior: la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (1982)¹⁰¹ y el Estado fortaleció su institucionalidad orientada a la educación superior con la creación del Consejo Nacional de Universidades y Escuela Politécnicas (Conuep). Por otra parte, en 1979 se había creado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) como organismo superior del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT) (Vega Ugalde, 2001: 50). El inicio de esta fase, sin embargo, coincidió con la articulación de procesos económicos y políticos de corte neoliberal a escala nacional e internacional, que tendrían graves consecuencias para el proyecto de la II Reforma Universitaria.

educación”, incluido en el libro *Entre los límites y las rupturas. Las mujeres ecuatorianas en la década de los 80* (1992), publicado por el Ceplaes, una ONG. Para una mayor referencia de sus aportes, véase el ensayo de Sylva (2015), “Ecuador: calidad de la educación superior y género en la producción académica (1990-2015)”, documento inédito.

99 Manuel Agustín Aguirre fue destituido como rector de la UCE y encarcelado (Pacheco, 2013: 38).

100 Según Lucas Pacheco, durante ese tiempo, “las universidades funcionaron teniendo como referencia un Proyecto de Ley de Educación Superior aprobado por el Segundo Congreso Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas el 15 de julio de 1976, en el que se establecía el cogobierno paritario” (2013: 38, 46).

101 Véase Registro Oficial n.º 243 del 14 de mayo de 1982.

Entre 1987-1989, a veinte años de la II Reforma Universitaria, el Conuep impulsó la primera evaluación de las 21 universidades y escuelas politécnicas de grado o grado (15 “oficiales” y 6 “particulares”) que registraba el campo terciario del país por aquel entonces.¹⁰² Se enfatiza en el término “universidades de grado”, pues en esta etapa se constituyeron también las tres universidades de posgrado actuales.¹⁰³ Los autores y promotores de esta evaluación pionera la definieron como “el primer gran esfuerzo sistemático que se ha realizado en el país en materia de *diagnóstico* de la educación universitaria”, el “primer esfuerzo serio de autoconciencia y autocrítico” y “el primer paso de *autoevaluación* de la universidad ecuatoriana”.¹⁰⁴

El ejercicio implicaba, en realidad, la evaluación de la II Reforma Universitaria. Pero, para ello, debía tomarse en consideración el contexto histórico nacional e internacional en el que esta se desarrolló y que estuvo signado —en lo fundamental— por la crisis de la deuda externa, el fortalecimiento del poder político por parte de la oligarquía y la implementación inicial del modelo neoliberal en el país. Ello generaría una contradicción entre la ampliación del acceso de bachilleres a la universidad desencadenada con la Segunda Reforma Universitaria (IIRU) de los años 70 y la contracción de los recursos hacia la educación superior determinada por la política económica neoliberal de los años 80. Así, Lucas Pacheco dice:

De una tasa anual de crecimiento de la matrícula del 17% en promedio en el período 1965-1968, se pasa a una del 43% en el año 1969-1970 y en 1971-1972 se incrementa al 105%. Frente a esta situación, el financiamiento, medido por el presupuesto universitario como porcentaje del gasto público total, exhibe las siguientes cifras: 4% en 1965-1968 y apenas, en promedio anual, 2,5% en 1972-1974. [Entre 1975-1984 —continúa el autor—]... las asignaciones universitarias, como proporción del PIB [...] representaban en promedio únicamente el 1% (de los más bajos en América Latina), deteriorándose aún más de 1985 hasta 1988, en que la proporción cae al 0,73%. En definitiva —concluye—, debido al incremento de la demanda de matrícula, con restricción financiera al mismo tiempo, la “masificación universitaria” dio como resultado el deterioro de los niveles académicos (2013: 37-39).

102 En la investigación para esa evaluación se hizo el corte al año 1986.

103 El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) se creó en 1972 pero solo fue reconocido como entidad académica superior en 2008; la Flacso-sede Ecuador nació en 1974 como universidad de posgrado, aunque el sistema regional de Flacso nació en 1956; y la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) se constituyó como IES de posgrado en 1985 (Ceaaces, 2014: 187-188).

104 Véase Conuep, 1992: i: También la carta de Orellana *et al.*, dirigida a Coello, 1991: 1, 3. El proceso de investigación fue dirigido por Lucas Pacheco y un equipo de 143 profesionales. Al formular el objetivo del ejercicio se planteó simultáneamente un diagnóstico y una evaluación: “Establecer un *diagnóstico* de la situación actual del sistema universitario ecuatoriano que permita *evaluar* en qué medida está respondiendo a las exigencias del desarrollo económico y social del Ecuador”; dotar de datos e información para la coordinación de las universidades a cargo del Conuep; y “realizar una *evaluación del actual esquema institucional, organizativo y académico* que prevalece en nuestras IES” (Conuep, 1992: i; énfasis añadido).

Justamente, Lucas Pacheco caracteriza la fase que va de 1969 a 1991 como la de la “universidad masificada” debido al “acceso masivo de la juventud proveniente de sectores sociales medios” al nivel terciario (2013: 36). Sin embargo, este autor observó también que la “masificación” no habría significado democratización de la educación superior, dada la exclusión del sistema escolar básico y medio de grandes proporciones de la población. De manera que, el libre ingreso habría facilitado un acceso universitario restringido a sectores medios y altos de la sociedad ecuatoriana, cuestión en la que también coinciden Ponce y Martínez (2005: 230-231).

Para René Ramírez, en cambio, la universidad ecuatoriana “no ha transitado ni por un proceso de masificación”, pues, hacia mediados de la década del 2000, menos de un quinto de la población mayor de 24 años tenía educación superior (19,1%), por lo que la universidad seguiría estando “en la tipología de una universidad elitista”.¹⁰⁵ Esto, en realidad, no sería provocado por las limitaciones en el acceso, sino por la baja eficiencia terminal de la educación superior. Es decir, accederían más bachilleres, pero no se graduarían en la misma proporción, evidenciando un problema de calidad, implícitamente planteado también como punto de partida de la evaluación impulsada por el Conuep.

En efecto, el ejercicio evaluativo de fines de los ochenta no registró un discurso explícito en torno a la calidad, pero sí un discurso tácito sobre esta. El eje de reflexión fue la “crisis” de la universidad en el Ecuador de los últimos veinte años, “caracterizada en esencia por el *deterioro de la excelencia académica* [...] su situación de *enclaustramiento*” y el que no haya “llegado a constituirse en una *instancia social adecuada a las expectativas* de las mayorías sociales del país (Conuep, 1992: i, 26). Es decir, también su falta de pertinencia que se traduciría en un “desfase” entre la universidad y la sociedad nacional. Además de ello, otros rasgos de este deterioro serían: la ausencia de un sistema de educación superior; el funcionamiento institucional de las IES y sus extensiones sin supervisión y “sin autorización legal”; un “régimen anárquico y caótico de carreras y titulaciones”; tergiversación de la autonomía que ha devenido en “autarquía”; “desfase entre el nivel de educación secundaria y el universitario”; facilismo académico, deserción estudiantil y deterioro de los niveles educativos; docentes que “ejercen su cátedra en forma marginal”; investigaciones “fruto de esfuerzos aislados. ajenos a una política institucional de desarrollo científico y tecnológico”; gestión centrada en lo financiero y administrativo y no en lo académico; serios problemas de infraestructura; e incapacidad del aparato productivo para absorber a los/as profesionales universitarios/as (Conuep, 1992:14, 16, 16, 28, 29, 34, 43-44, 105-109).

105 Las fuentes de Ramírez son los censos 1950-2001 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006 del INEC. Sin embargo, en el texto él afirma que “el 9,5% de los ciudadanos mayores a 24 años tiene título universitario” en la actualidad (esto es, hacia el 2006) (Ramírez, 2010: 13-14).

El informe tenía como sujeto colectivo referente ya no al “pueblo” sino a la sociedad, una sociedad nacional indiferenciada. En ese sentido, se pensaba a la sociedad desde lo nacional, como sociedad ecuatoriana, aun cuando se destacaban las contradicciones socioeconómicas. Pero, seguía sin reconocerse la diversidad social (género, clase, etnia). En ese sentido, se ve a la universidad como reproductora de las contradicciones socioeconómicas, pero no como reproductora de otras desigualdades. Así, pese al creciente posicionamiento de la “problemática de las mujeres” en la sociedad ecuatoriana y de la paridad de género en la matrícula terciaria, en absoluto se visibilizaba a las mujeres en este informe, lo que evidenciaría que en el imaginario de la academia universitaria ellas seguían siendo apéndices de los hombres.

El diagnóstico-evaluación propuso fortalecer a la universidad para que se constituya en una de las más “altas” manifestaciones del espíritu humano. En ese sentido, no se registra una propuesta de reforma universitaria. Sin embargo, en la carta que enviaron Rubén Orellana, Mario Vintimilla y Rodolfo Rodríguez Castelo a Teodoro Coello, presidente del Conuep, ya se plantearon ciertos indicadores de “excelencia académica” que deberían comenzar a ser utilizados para evaluar la gestión académica de las IES, sugiriéndose que el Conuep asumiese el rol de “motor de la reforma universitaria” (Orellana *et al.*, 1991: 2,3).

Lamentablemente, el Conuep tomó la grave decisión de ocultar este informe a la comunidad universitaria, lo que traería como consecuencia la total inacción frente a lo diagnosticado y, por ende, la agudización del deterioro de la calidad académica a lo largo de las siguientes décadas, como lo revelaría el informe del Mandato 14 veinte años después (2009).

2.2. Fase de privatización y mercantilización (1992-2006)

2.2.1. La educación superior: entre la reforma política y el neoliberalismo

Esta fase corresponde al período de intensificación del modelo neoliberal en Ecuador que condujo a una crisis integral del país —una de las más graves de su historia— a fines del siglo xx, expresada emblemáticamente en la aguda inestabilidad política del período.¹⁰⁶ Pero también fue un tiempo de intensa movilización social, de resistencia al modelo neoliberal y de reunión de una Asamblea Constitucional¹⁰⁷ que elaboró una nueva Constitución (1998), enmarcada en los intereses del proyecto de globalización y, por ende, orientada a fortalecer un “neoliberalismo con rostro humano”, que expresaría también el empate en la

106 Entre 1997-2003 se produjeron tres golpes de Estado, registrándose un total de siete gobiernos.

107 Las fuerzas de derecha lograron que la Asamblea Constituyente demandada por el movimiento indígena en 1996 fuese convertida en Asamblea Constitucional en 1997. Véase Moreano, 1998: 123; Chiriboga y Quintero, 1998.

composición política de esa Asamblea entre las fuerzas de derecha y la de los movimientos sociales (Moreano, 1998: 123, 132).

La nueva Carta Política estableció la composición, funciones, órgano regulador y coordinador y autonomía de la educación superior. Alineándose en la tendencia neoliberal, *eliminó la gratuidad del nivel terciario* al garantizarla solo hasta el nivel medio y dio carta abierta para que las IES hiciesen autogestión para proveerse de recursos adicionales a las rentas estatales, cuyo incremento se condicionó al crecimiento de los “ingresos corrientes totales del gobierno central”.¹⁰⁸ Pero, mostró su “rostro humano” al garantizar la “igualdad de oportunidades” de ingreso, proclamando que nadie “podrá ser privado de acceder... por razones económicas”, por lo cual las universidades debían desarrollar programas de crédito y becas.¹⁰⁹ Además, instituyó el ingreso mediante el cumplimiento de los “requisitos establecidos por el sistema nacional obligatorio de admisión y nivelación”¹¹⁰ —inexistente aún—, e *introdujo por primera vez en una Constitución ecuatoriana el tema de la calidad universitaria ordenando la creación de un sistema autónomo de evaluación y acreditación*.¹¹¹ Este tema había sido introducido en la Conferencia Regional de la Unesco, realizada en La Habana en 1996 y en su Conferencia Mundial sobre la Educación Superior del 9 de octubre de 1998.¹¹² Sin embargo —y como ya lo señalamos en la Introducción—, era un

108 Así, el artículo 67 de la Constitución estipulaba: “La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y *gratuita hasta el bachillerato o su equivalente*. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos” (CPE, 1998). Acerca de los recursos, el artículo 78 ordenaba: “Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio [...] Por su parte, las universidades y escuelas politécnicas crearán *fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución* [...] Sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento de origen público y privado o alcanzadas mediante autogestión, las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, *de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central*” (CPE, 1998) (énfasis añadido).

109 “El Estado garantizará la igualdad de oportunidad de acceso a la educación superior. Ninguna persona podrá ser privada de acceder a ella por razones económicas; para el efecto, las entidades de educación superior establecerán programas de crédito y becas” (CPE, 1998, art. 77).

110 Véase CPE, 1998, art. 77.

111 “Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior” (CPE, 1998, art. 79).

112 En el art. 11 “Evaluación de la calidad”, de la Declaración de dicha Conferencia, se dice: “Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad”. Véase Unesco. 1998. *Declaración Mundial sobre la Educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Unesco, 9 de octubre.

tema que también se había planteado en los países del Norte en las décadas de los ochenta y noventa, por influencia del mundo empresarial, así como por las preocupaciones del “gasto público y la efectividad del mismo”, debido a la ampliación del acceso universitario en el marco de una agenda neoliberal.¹¹³

A este propósito, debe señalarse que en esta fase de la historia universitaria (1992-2006), la problemática de los derechos de las mujeres —crecientemente orientada hacia una perspectiva de género— cobraría mucha más relevancia en los ámbitos nacional e internacional, si la comparamos con la etapa anterior. En efecto, a escala internacional, por ejemplo, se preparó, ejecutó e hizo seguimiento a la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995). En ese mismo año se emitió la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1995). La misma *Conferencia Mundial de Educación Superior* de la Unesco (1998) en su *Declaración* posicionó un artículo específico (art. 4) sobre el “fortalecimiento de la participación y promoción del acceso de las mujeres” (Unesco, 1998). En el ámbito nacional, en diciembre de 1995 se emitió la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia o Ley 103, y, en 1997, la Dinamu fue reemplazada por el Consejo Nacional de las Mujeres (Conamu), que elaboró el *Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000*. Por otra parte, en el espíritu de los instrumentos internacionales, la Constitución de 1998 “[reconoció] plenamente la igualdad de la mujer” y fue “el primer cuerpo legal en asumir el enfoque de género en la política pública” (Noboa y Guadalupe, 2015: 268).

Fue en este auspicioso contexto que emergieron los primeros balances de la producción de conocimientos en torno a género que se había generado en el país en las décadas anteriores, que sugerían que, a diferencia de otras áreas de conocimiento y acción, dicha temática estaba todavía en ciernes en el campo de la educación superior.¹¹⁴ Una reciente aproximación,¹¹⁵ sin embargo, ha demostrado que, en realidad, estaba sumergida, poco visibilizada, pues sería precisamente en esta fase, de convivencia del neoliberalismo estatal con la creciente

113 Véase los acápites sobre calidad en la *Introducción* a esta obra.

114 Véase al respecto el estudio de Gioconda Herrera (2001) que sistematiza la producción de conocimientos en torno a género en el Ecuador en un periodo de treinta años, proporcionando una visión general, crítica y actualizada de la producción científica y aplicada en dicho campo. Este trabajo evidenciaba una ausencia de preocupación tanto del campo académico como del extra académico por la temática de género y educación superior en el Ecuador, y, menos, por cierto, por el de la calidad. Otro balance consta en la obra editada por Mercedes Prieto (2005), quien analiza el cierre de las brechas de género en Ecuador a diez años de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995-2005), en el que tampoco se visibilizaba un desarrollo específico de la temática en torno a género y educación superior, ni su relación con la cuestión de la calidad en ese nivel educativo.

115 Me refiero al trabajo de Soledad Álvarez sobre el estado del arte en género y educación superior (2013).

demanda de derechos de la sociedad, que los estudios sobre desigualdades de género empezaron a cobrar cuerpo en ciertas universidades, abordando varios temas, como el acceso, la permanencia, la deserción y titulación estudiantil; la concentración según sexo en las áreas de conocimiento; la segregación vertical en la docencia y en la investigación, identificándose también estudios sobre discriminación y violencia en esas universidades.¹¹⁶ Debe señalarse también que en esta fase se organizó el *Primer Encuentro Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas* para intercambiar conocimientos y experiencias en torno a la temática de género y educación superior, evento pionero que evidenció, justamente, los desfases teórico-empíricos que todavía atravesaba este campo de conocimiento y acción en el país.¹¹⁷ Ciertamente, todas estas iniciativas no constituían un fenómeno generalizado al sistema universitario. Eran, más bien, actividades focalizadas en un puñado de IES gracias a los afanes de una minoría de actores/as, que en esta fase tampoco incidirían en la modificación interna de sus conceptos y prácticas en torno a la igualdad de género.

Como quiera que fuese, el 15 de mayo de 2000 se emitía la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que creaba el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) y su nuevo órgano regulador: el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup). La nueva norma legal establecía nuevos tipos de universidades (públicas, particulares cofinanciadas y particulares autofinanciadas)¹¹⁸ e instauraba una serie de requisitos para la creación y funcionamiento de las IES en cuanto a formación y dedicación docente¹¹⁹ e investigación. Acorde

116 Sobre el acceso, véase en Álvarez (2013) la reseña sobre los estudios de Kock Schulmeyer sobre la Universidad Central del Ecuador (UCE) (1999 y 2001) y los de Altuna y Weaver sobre la Escuela Politécnica Nacional (EPN) (1997). Sobre la segregación vertical en la investigación, se registra el de Vega, Cuví y Martínez (2001) que da cuenta de dicha práctica en varias universidades; sobre distintos aspectos de la cultura institucional de género de la UCE, véase los trabajos de Isch López y Romero Paz (2001), de León Rodas (2001) y de Mayorga y Vallejo (2001). Además, debe contarse también el ensayo filosófico de Freddy Álvarez sobre la relación de las mujeres con el poder patriarcal universitario (2006). Para más detalle, véase el Anexo I ya citado de esta obra.

117 El seminario se realizó en Quito el 16-17 de noviembre de 2000 y fue auspiciado por el Estado (Conamu) y la cooperación internacional (UNFPA, ERPB), entidades que, cabe señalar, auspiciaron proyectos académicos para promover la temática y el enfoque de género en algunas universidades a fines de los años noventa, tales como el Programa de Estudios de Género de la Flacso, el posgrado Género y Desarrollo en la Universidad de Cuenca y el proyecto “Educación alternativa con visión de género” de la UCE. Las ponencias fueron publicadas por la UCE con el título *Educación superior y género* (2000). Una sistematización de su contenido puede verse en el Anexo I a esta obra ya citado.

118 Tipología de universidades según financiamiento: las públicas son las que reciben fondos públicos; las cofinanciadas son las particulares que reciben financiamiento mixto (privado y público); las autofinanciadas son las particulares que reciben fondos privados.

119 Las disposiciones transitorias octava y novena dan un plazo de cinco años para tener una planta con al menos un 30% de docentes con posgrado y un plazo de cuatro años para que docentes sin título lo obtengan. Véase LOES, 2000.

con lo ordenado por la Constitución, la LOES instituyó el *Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior* (SNEAES), definiendo como su objetivo el *aseguramiento de la calidad* de las IES. El 19 de septiembre de 2002 se emitía el Reglamento General de dicho sistema que creaba el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación universitaria (Conea) y que en su Disposición Transitoria Tercera establecía la *obligatoriedad de la acreditación de todas las universidades hasta septiembre de 2007*.¹²⁰ Debe señalarse que estos procesos estaban en auge en América Latina y el Caribe en donde, a la fecha de creación de la entidad ecuatoriana, se registraban ya varias agencias similares —que habían empezado a constituirse desde los años 50— y que hacia mediados de la década se habían extendido en buena parte de países de la región.¹²¹

Cabe observar que aun cuando el nuevo marco constitucional y las leyes y reglamentos —que de él se derivaron— operativizaron la incorporación del tema de la calidad en las IES, *no sucedió lo mismo con la problemática de las mujeres*. En efecto, la LOES (2000) estableció como principio la incompatibilidad de la educación superior con “toda forma de violencia, intolerancia y discriminación”, ordenando la “participación equitativa de las mujeres” en todos los ámbitos e instancias de la educación superior.¹²² Empero, no instituyó ningún mecanismo concreto para ello, dejándolo a discreción de las IES, lo cual también evidenciaría la escasa penetración del enfoque de género en la política pública, observación hecha por especialistas en la materia desde 1991.¹²³ Cabe citar lo que Mercedes Prieto señaló al respecto en 2005:

120 “En los cinco años siguientes a la instalación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, todas las universidades y escuelas politécnicas deberán completar sus procesos de evaluación externa y acreditación”. Véase Registro Oficial n.º 666 del 19 de septiembre de 2002.

121 CAPES (Brasil, 1951); JAN (Cuba, 1976); ADAAC (R. Dominicana, 1987); CNA (Colombia, 1992); Coneau (Argentina, 1995); CNAP (Chile, 1998); Sinaes (C. Rica, 1999); Copaes (México, 2000); SEA (Venezuela, 2002). Véase “Origen y carácter de las agencias acreditadoras en América Latina y el Caribe (2008)” en Sylva (2008). Posteriormente se crearon el Conaces (Colombia, 2003); CONAES e INEP (Brasil, 2004); Aneaes (Paraguay, 2003); Coneau (Perú, 2005); CNA (Chile, 2006). En Erika Sylva Charvet. 2008. “Guía para la autoevaluación de la carrera de Medicina Humana”. Quito: Conea, 3 de octubre. También Brunner, s/f; Pires y Lemaitre, 2008; Revelo, s/f; Villanueva, 2008; Chaparro, Niño y Lago, 2007; páginas web de Riacces; CNA-Chile; CNAP-Chile; CAPES-Brasil; INEP-Brasil; Conea-Ecuador.

122 “Es incompatible con los principios de la educación superior toda forma de violencia, intolerancia y discriminación. Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior adoptarán políticas y mecanismos específicos para promover y garantizar una participación equitativa de las mujeres en todos sus niveles e instancias” (LOES, 2000, art. 2). Debe señalarse que la *Declaración Mundial de la Educación Superior* (1998) estipuló que era prioritario superar los obstáculos que impiden el “pleno acceso y la integración efectiva” de las mujeres, así como consolidar su participación en todos los niveles, incluidos los de decisión. Véase art. 4, Unesco, 1998.

123 Al respecto, Lourdes Barragán decía que “aún no se ha logrado que la dimensión de género cruce a la generalidad de proyectos que comprenden la planificación global del desarrollo”

Las políticas de equidad de género en el Ecuador albergan intervenciones que se sustentan en nociones de las mujeres como sujetos de derechos al mismo tiempo que otras refuerzan miradas de las mujeres como sujetos vulnerables y requeridas de protección. Esta gama de posiciones habla de una transición en las políticas públicas, que aún no termina por cristalizar, especialmente cuando estas iniciativas se proponen en el marco de la reducción y reestructuración del Estado... [La normativa de las políticas] ha asumido una visión de equidad de género así como de derechos [...] *Sin embargo, esta normativa carece aún de mecanismos para su operación.* De esta manera, la equidad de género no ha penetrado la implementación de todas las políticas, aunque hay importantes avances en lo relativo a prevención de la violencia contra la mujer y la maternidad gratuita (2005: 18).

Más aún, el lenguaje de la LOES (2000) siguió visualizando el mundo universitario en masculino (“los rectores”, “los docentes”, “los estudiantes”, “los empleados”). Ello, en realidad, evidenciaba la desarticulación entre la política pública orientada a la causa de las mujeres y la política pública encaminada al campo universitario. De hecho, la labor del Conamu en materia de educación se centró en la educación media y básica entre 1997-2000.¹²⁴ Por su parte, el balance de Prieto sobre el período no registra ningún avance relevante para las mujeres en el campo de la educación superior.

Pese a los requisitos estipulados y a las disposiciones establecidas por este nuevo marco constitucional y legal para velar por la calidad académica, lo cierto fue que este constituyó un período caracterizado por la profusa creación de las universidades particulares autofinanciadas: en un lapso de diecisiete años (1990-2007) se erigieron 35 universidades de este tipo, agrupando al 50% de las universidades de grado del país, que para 2007 llegaban a 70.¹²⁵ Según Lucas Pacheco, la proliferación de estas IES, a las que él caracterizó como “universidades de mercado”:

[...] constituyó una respuesta a los estímulos propiciados por el Estado en favor de la empresa privada y del desarrollo del mercado mediante las políticas neoliberales propiciadas, auspiciadas y acogidas de manera entusiasta por determinados sectores empresariales que vieron la oportunidad de ofrecer alternativas académicas e institucionales. El propio Conuep lo recomendaba como una de las salidas al crecimiento de la demanda de matrícula y a las falencias existentes en el orden académico (2013: 40-41).

(1991: 25). Cinco años después, la Dinamu concluía que “los programas gubernamentales no incluyen políticas explícitas para insertar el enfoque de género” (1996: 26).

124 El informe de rendición de cuentas 1997-2000 del Conamu en el área programática de educación y capacitación revela una focalización en la educación media y básica. Solo da cuentas de una acción orientada a la formación de recursos humanos en lo profesional con enfoque de género en convenio con Flacso, la Universidad de Cuenca, la Universidad Central y la Embajada Real de los Países Bajos (Conamu, 2001: 41).

125 Véase la Tabla sobre los períodos de creación de universidades en Ecuador en el Anexo I de este capítulo.

Este peso de las IES autofinanciadas tendría efecto sobre el gobierno del sistema universitario pues el control de las decisiones en manos de la Asamblea Universitaria pasaría a ellas (Pacheco, 2013: 42). Más aún, el Conesup estaba integrado en buena parte por las máximas autoridades universitarias: los rectores. Analía Minteguiaga ha observado que esta composición, en la que “los regulados eran los reguladores”, afirmaba “el principio de autorregulación del sistema”, lógica fortalecida al extenderse “la autonomía universitaria a este organismo regulador”, lo que impedía construir autoridad en el sistema universitario (2010: 90). Esta falta de autoridad ya se evidenció en la etapa del Conuep, cuando, pese a sus informes desfavorables, el Congreso aprobaba la creación de universidades¹²⁶ y se exhibiría también, en la época del Conesup, en la incapacidad de este organismo para controlar incluso la legalidad de las operaciones de ciertas universidades, no se diga su calidad, dada la mediación de los intereses de los rectores o patrocinadores de estas casas de estudio en el corazón mismo de ese organismo.¹²⁷

2.2.2. La evaluación para la acreditación

Entre 2002-2006, el Conea elaboró la documentación técnica y legal para poner en marcha los procesos de evaluación orientada a la acreditación de las IES (Villavicencio, 2009: 195). Un documento de esa época titulado *La calidad de la universidad ecuatoriana: principios, características y estándares de calidad* (2003), nos proporciona los conceptos de universidad y de calidad desarrollados por este organismo estatal. Así, su visión de la universidad articulaba componentes de la Segunda Reforma Universitaria, aunque reformulados en su contenido político-ideológico (“formadora de profesionales”,¹²⁸ “vanguardia”, “agente de

126 Lucas Pacheco dice que “las aprobaban con el argumento de que el mentado artículo 7 [de la ley] hablaba simplemente de ‘informe’ y no decía ‘informe favorable’” (2013: 48). La LOES (2000) estableció que el informe del Conesup debe ser favorable y obligatorio para la creación de las IES (Pacheco, 2013: 48-49).

127 Un caso emblemático analizado por Minteguiaga es el de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCCE), que estuvo intervenida por el Conesup durante cinco años sin lograr su normalización. El artículo de esta autora describe las dificultades de dicho organismo para tomar una decisión en torno a una universidad que fue cuestionada desde el trámite de su creación, a tal punto que fue intervenida siete meses después de emitida su ley (2001), así como los forcejeos internos para levantar la intervención que incluyeron el acceso de su rector a las instancias de poder de decisión del Conesup desde las cuales —se sugiere— mediaba por tal levantamiento. La decisión de derogar su ley de creación provendría de una instancia externa: la Asamblea Constituyente (2007-2008) y el Mandato 14 que se emitió en julio de 2008 (Minteguiaga, 2010: 86-95).

128 “La universidad ecuatoriana es la instancia formadora de profesionales que se involucran en la actividad social para aportar con sus conocimientos al desarrollo de la sociedad” (Conea, 2003: 10). Vemos que la orientación de la formación profesional aquí es para el desarrollo; en la IIRU estaba orientada a la creación de nación, soberanía y ruptura de la dependencia.

cambio social”),¹²⁹ y nuevos componentes correspondientes al momento histórico que se estaba viviendo (espacio de ejercicio de los derechos humanos).¹³⁰ Adicionalmente, uno de los principios de la universidad ecuatoriana establecidos en este documento, el de la “búsqueda de la excelencia académica”, parecería más relacionado al concepto tradicional de universidad como “sede de la razón” antes que a un concepto contemporáneo de calidad.¹³¹

Como quiera que fuese, el documento definía la calidad como:

[...] el conjunto de cualidades de una institución valoradas en un tiempo y situación determinados, que reflejan el modo de ser y de actuar de la institución (Conea, 2003: 2).

Desde la perspectiva operativa de la evaluación de la calidad, dicha entidad la visualizaba ligada al “modo de producción del conocimiento, la construcción de valores morales y éticos y su difusión social, a partir del logro de los fines, objetivos y metas consignados en la Visión, Misión y el plan institucional, referidos al cumplimiento de los Principios, Características y Estándares de Calidad para las IES del país” (Conea, 2003: 2).

Para el Conea, el problema de la calidad de las IES ecuatorianas estaba relacionado con “una problemática actual de extrema complejidad” que incluía: la expansión de la educación superior, la escasa conexión entre los niveles del sistema educativo (es decir, su integralidad); la disminución presupuestaria; los bajos salarios docentes; la necesidad de innovación curricular y mejoramiento de los métodos de enseñanza-aprendizaje, y el avance del conocimiento y el acceso a la información (Conea, 2003: 1-2).

129 *Vanguardia*: El “proceso de mejoramiento social demanda de la universidad el mostrarse siempre en posición de vanguardia, ejemplar en todos los aspectos inherentes a su organización” (Conea, 2003: 13). *Agente de cambio*: “La universidad, como la institución educativa de más alto nivel, debe ser uno de los agentes de cambio social más importantes. La universidad está obligada a ser uno de los motores sociales que impulsen procesos que permitan superar la situación descrita por compromiso social y obligación moral” (Conea, 2003: 15). Como podemos advertir, hay una reformulación del contenido de estos conceptos expuestos en la propuesta de la IIRU: la universidad dejó de ser entendida como “vanguardia del cambio revolucionario”.

130 La “universidad debe enseñar derechos humanos, practicarlos y difundirlos [...] Los derechos humanos, la solidaridad, la justicia social y la democracia, son las más elevadas formas de convivencia social, por tanto, deben constituirse en referentes permanentes de toda acción humana [...] La universidad es un espacio en el cual estos principios éticos y jurídicos deben tener plena vigencia, constituyéndose en temas trascendentales de reflexión, enseñanza, práctica y diálogo social” (Conea, 2003: 16).

131 El principio de excelencia académica “tiene que ver con la comprensión y aceptación de que la razón es la instancia humana que nos permite entender, describir y analizar las circunstancias de la vida y de la sociedad, generando un adecuado discurso científico que debe ser complementado por el entendimiento y aceptación de valores y principios” (Conea, 2003: 11).

Tomando en consideración todos estos elementos, para el Conea la evaluación de la calidad de una IES constituía básicamente un *ejercicio técnico* orientado a examinar:

- El *manejo eficiente* de sus recursos y el *logro de sus propósitos*;
- La *contribución* de los sujetos sociales al desarrollo del país “*con un enfoque humano*”;
- Mayor pertinencia y rigor de la “*oferta de servicios* y una educación más significativa, *mejor correspondencia con el mercado laboral*”;
- *Incidencia* “en los procesos de *transformación social*”;
- “Calidad en la formación de profesionales”; “calidad en la investigación”; “calidad en las actividades de vinculación con la colectividad” y “calidad en la administración y gestión universitaria” (Conea, 2003: 3-8).

A esto deben añadirse otros parámetros identificados al abordar el tema de la “excelencia académica”, tales como el “mejoramiento y perfeccionamiento profesional de los docentes”, “búsqueda permanente de espacios de investigación que posibiliten el desarrollo de conocimientos y una fundamentación de su acción en “claros conceptos éticos” (Conea, 2003: 11).

Cabe señalar que, a tono con el espíritu de la LOES (2000), el tema de la equidad y la igualdad de género se circunscribió —en la propuesta del Conea— a una declaración de principios,¹³² sin integrarse ni a su visión de la calidad, ni a su operativización de la evaluación de la calidad universitaria. Sin embargo, debe señalarse que, por aquel entonces, algunas organizaciones de mujeres ya vislumbraban la calidad educativa articulada a la problemática de género al interrogarse sobre la “persistencia del sexismo” en los contenidos, el lenguaje, las prácticas de los/as docentes y en las opciones educativas, planteándose que “a nivel superior [esto] prácticamente no ha sido considerado. El enfoque de género —se afirmaba— no ha tenido cabida en las universidades para transformar sus currículums y su práctica en general; los estudios de género han tenido una presencia muy débil, mostrando un retraso del país con respecto a otros de la región”.¹³³

132 Aunque no incluye en su definición de calidad, dice que “la calidad de la educación superior involucra la capacidad concreta para incidir en los cambios que requiere la sociedad para hacerla más próspera, justa, *equitativa* y solidaria. Implica también la posibilidad de intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos” (Conea, 2003: 2). Más adelante, citando la LOES (art. 2) en la que se define lo que son los centros de educación superior, dice que es “incompatible con los principios de la ES toda forma de *violencia, intolerancia y discriminación*. Las instituciones del SNES *adoptarán políticas y mecanismos específicos para promover y garantizar una participación equitativa de las mujeres en todos sus niveles e instancias*” (Conea, 2003: 10).

133 Esta preocupación era planteada por la Agenda Política de la Coordinadora Política Nacional de Mujeres en 1996. Como propuestas planteaba el rol protagónico del Estado en la

Técnicamente hablando, el modelo de evaluación para la acreditación¹³⁴ que diseñó el Conea y estuvo vigente entre 2003-2010 ha sido sintetizado por Villavicencio del siguiente modo:

De acuerdo con las guías elaboradas, la evaluación de una IES está centrada al análisis de cuatro funciones: docencia, gestión administrativa, investigación y vinculación con la colectividad. Cada una de estas comprende ámbitos para cada uno de los cuales se definen características y estándares. La verificación de 179 indicadores permite evaluar el cumplimiento de los estándares requeridos para la aprobación tanto del examen de autoevaluación, como de evaluación externa. El modelo distingue dos categorías de estándares... (Los “indispensables” (72 indicadores, cuyo cumplimiento debe ser superior al 75% para ser acreditada) y los “necesarios” (38, de los cuales debe cumplir por lo menos 30). El cumplimiento del 90% de indispensables y del 70% de necesarios resulta en una “acreditación condicionada”. El modelo define una escala cuantitativa para la valoración del cumplimiento de estándares e indicadores [estableciendo rangos cada 25 puntos del 0 al 100]. Esta es traducida en una [escala] de carácter cualitativo [Muy buena, Buena, Regular e Insuficiente] (Villavicencio, 2009: 197-198).

Debe observarse también que *el modelo expresaba también esa contradicción inherente al marco constitucional y legal del país para ese entonces*,¹³⁵ observada por varios analistas esto es, la combinación entre un Estado promotor del neoliberalismo y, al mismo tiempo, garante de derechos. En efecto, aunque no lo explicita, el

educación; la gratuidad de la enseñanza en “todos los niveles” y en lo relativo a la educación superior específicamente dice: “Asegurar que las dinámicas administrativas al interior de las escuelas, colegios y universidades promuevan la práctica de estos valores [autoestima, respeto, equidad, sentido crítico, honestidad, cooperación y productividad] para enseñar por medio del ejemplo y la vivencia cotidiana, eliminando progresivamente la cultura del doble discurso y la doble moral Incorporar el enfoque de género en la educación superior tanto para transformar su propia práctica, como para impartir y generar nuevos conocimientos” (CNPM, 1996: 53-54). Debe señalarse que esta agenda también focalizaba la mayoría de propuestas en la educación media y básica.

134 José Díaz Sobrinho define la acreditación como “la garantía de calidad” o “asegurar a la sociedad que una institución o un programa cumplen los requisitos mínimos de calidad previamente establecidos por organismos y agencias estatales o privados acreditados por el Estado, de ámbito nacional o internacional”. También dice que “se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables” (Díaz Sobrinho, 2008: 103). El Conea, por su parte, definía acreditación así: “es la certificación que el Conea confiere a una institución, carrera, programa o unidad académica del SNES, por la que se hacen públicos su Visión, Misión y objetivos, la calidad de sus procesos académicos, la eficiencia de su gestión, la coherencia de sus propósitos, recursos y planeamiento, lo que garantiza un sostenido desempeño de la calidad de la institución, la carrera o el programa acreditados” (2003(a): 19).

135 Para un análisis de la reforma política en el Ecuador de fines de los noventa véase Galo Chiriboga y Rafael Quintero, 1998.

modelo de evaluación del Conea exhibía un concepto de estudiante como cliente, inherente a un enfoque empresarial de la calidad.¹³⁶ Lo denominó en algunos estándares “usuario” y también buscó evaluar el nivel de “satisfacción” de usuarios, “medio externo” y “comunidad” respecto del trabajo institucional en sus distintos ámbitos (Conea, 2003: 23, 33). Pero, por otro lado, recuperó la tradición de la I Reforma Universitaria en la identificación de estándares de participación en el cogobierno y de la II Reforma Universitaria en bienestar universitario y becas. Constan también otros, propios de la agenda contemporánea de los derechos humanos, como el referente a las discapacidades. Sin embargo, no incorporó nada en género, ni en interculturalidad, pese a que en las declaraciones de principios y el documento conceptual planteó la promoción de la participación femenina y el reconocimiento de la sociedad ecuatoriana como pluricultural y multiétnica. Así, por ejemplo, pese a que la LOES establecía la adopción de políticas para promover participación equitativa de las mujeres, no hay ningún estándar orientado a evaluar esto como componente de la calidad universitaria.¹³⁷

Pese a que el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SNEAES) (2002) estipulaba que para septiembre de 2007 todas las universidades habilitadas debían estar acreditadas, hacia noviembre de 2008 apenas cinco universidades lo estaban. La situación de las IES al respecto se sintetiza en el Tabla 2. Estos magros resultados en relación con la acreditación de las universidades ponían en evidencia la falta de voluntad política del Estado para garantizar la calidad de la educación superior, pese al marco constitucional y legal del país que así lo ordenaba, en concordancia con los instrumentos internacionales que el Estado ecuatoriano se había comprometido a cumplir. El real nivel de calidad de las universidades sería puesto a la luz pública con el nuevo proceso de evaluación que se realizaría en 2009 y que lo analizaremos en el siguiente acápite.

136 Para ampliar este punto véase el acápite sobre calidad en la *Introducción* de esta obra.

137 Los estándares orientados a evaluar los derechos, la equidad y la igualdad en las universidades eran los siguientes: Participación de diferentes estamentos en los organismos de gobierno de la institución (n.º 3,2); Participación estudiantil en organismos gobierno (n.º 14,4); Políticas de ayuda a los estudiantes de menores recursos y alto rendimiento académico, de acuerdo con la Ley (n.º 8,3); Que ofrezca los servicios fundamentales de bienestar universitario (varios estándares que tienen que ver son los servicios de bienestar universitario y la satisfacción de los usuarios con esos servicios) (n.º 9,1, 9,2, 9,3 y 9,4); Que facilite ingreso y permanencia de estudiantes con discapacidad física y académicamente capaces (n.º 13,2) (Conea, 2003: 18, 22, 28).

Tabla 2

Ecuador: situación de la acreditación de las universidades de grado y posgrado (noviembre de 2008)

Situación de las IES	N.º	%
Acreditadas	5	7,0
En proceso de evaluación externa	13	18,3
En proceso de autoevaluación	26	36,6
En diseño del proyecto de autoevaluación	11	15,5
No han iniciado autoevaluación	9	12,7
No cumplen tiempo legal	7	9,9
TOTAL	71	100,0

Fuente: Villavicencio (2009: 198). Elaboración de la autora.

2.3. Fase de la “iniciativa estatal reformista” (2007 hasta la actualidad)

2.3.1. Un cambio de concepto de la educación superior

Una nueva reforma universitaria se plantearía en 2008 en un momento en el que el país vivía una transición abierta con el proceso constituyente iniciado en 2007 y liderado por el presidente Rafael Correa Delgado, un momento refundacional de las instituciones políticas en el que una nueva alianza social en configuración accedió al poder político por la vía democrática y estableció nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad, sustentadas en un nuevo pacto social plasmado en la Constitución (2008).¹³⁸ Un sentido fundamental de este nuevo “pacto de convivencia” es que se orienta hacia la “*eliminación de las desigualdades opresoras y la construcción de igualdades* que viabilicen la cooperación, la solidaridad, el mutuo reconocimiento y el deseo de construir un porvenir compartido” (Ramírez, s/f: 28-29).

Como ya lo señalamos en la *Introducción* de esta obra, el horizonte de futuro de este proceso constituiría una utopía: el *socialismo del Buen Vivir* o *Sumak Kawsay*,¹³⁹ lo que implicaría que este proceso —que sería, al mismo tiempo uno

138 Minteguiga circunscribe el proceso constituyente al “momento histórico concreto” ubicado en el tiempo “entre el año 2007 y 2008”, caracterizado por un “proceso de cambio político, ideológico y normativo que dio como resultado el establecimiento de una nueva Carta Política para el país” (2014: 183). Guillaume Long, en cambio, lo entiende “no exclusivamente como el proceso de redacción y aprobación de una nueva Constitución, sino como uno que constituye nuevas reglas de juego y que significa, por ende, una transición de un sistema a otro” (2013: 26). Desde mi perspectiva, el proceso constituyente se extiende hasta el momento actual en la medida en que la reforma política del Estado, por medio de la cual se modifican las relaciones con la sociedad, aún está en curso.

139 El Plan Nacional del Buen Vivir define el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* como una “idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. (C)onstruye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza,

de transición hacia un Estado y una sociedad de nuevo tipo— debía generar cambios estructurales simultáneos a las transformaciones de las *relaciones de poder* en todos los espacios de la vida social (Senplades, 2013a; 2013b; Ramírez, 2010; Ramírez, s/f; Long, 2013). Justamente, la toma de decisiones gubernamentales y estatales orientadas a modificar las relaciones de poder a varios niveles es lo que confiere a este momento histórico su carácter transformador.

Fue en este contexto político refundacional que se impulsó también un proceso de reforma universitaria,¹⁴⁰ que nació, esta vez, por “iniciativa estatal” y no del seno de las propias universidades como en el pasado (Minteguiga, 2010: 85).¹⁴¹ Claro que “lo estatal”, en este momento histórico, estaba mediado por la impronta profundamente democrática de esta refundación que desafiaba el contenido oligárquico del Estado ecuatoriano, por lo que no puede ser leída de manera simplista. En todo caso, dicho proceso arrancarí­a en febrero de 2008

a partir de un cambio en las relaciones de poder. Se fundamenta en la equidad con respecto a la diversidad... promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores”. Esta noción ha estado presente en los “pueblos originarios del mundo entero y también en la propia civilización occidental” (Senplades, 2013b: 23). Por su parte, René Ramírez lo define como “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación indefinida de las culturas humanas y de la biodiversidad”. Supone tener tiempo para ello, obligar a “reconstruir lo público y lo común para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros —y a la naturaleza— como diversos pero iguales”. “Es una noción que no solo toma en cuenta al estar, sino sobre todo al ser de la vida” (2012: 15-16, 36).

140 Villavicencio también situó el proyecto de transformación universitaria en el “momento de ruptura” que vivía el país. “Vivimos —decía— un momento de bifurcación en el sentido del cambio radical que experimentan los sistemas que han llegado a estado crítico”. Así, el “proceso de construcción de un nuevo sistema de educación superior constituye un elemento fundamental de otro sistema que se encuentra en proceso de reinención, como es el sistema Ecuador” (Villavicencio, 2009: 192).

141 Minteguiga la caracteriza como “iniciativa estatal reformista en el campo de la educación superior”, porque “la discusión sobre el estado actual de la educación superior, sus principales problemas así como sus potenciales soluciones, surgió en esta ocasión del Estado y no del propio seno de la universidad ecuatoriana ni de sus organismos internos de regulación y evaluación. Este esfuerzo público estatal colocó a la educación superior en el nivel más alto del debate nacional y provocó una nueva actitud hacia cambios significativos en las concepciones y relaciones entre la universidad, el Estado, el mercado y la sociedad civil” (2010: 85). Por su parte, René Ramírez señala que “en Ecuador, ni después de la crisis de 1999 ni antes de la crisis mundial de 2009 ha existido un movimiento que permita afirmar que la universidad —como actor social en movimiento— haya sido crítica consigo misma o crítica con los problemas estructurales de la sociedad ecuatoriana”. En la nota de la misma página matiza diciendo que “si bien podemos afirmar que hubo posiciones críticas al interior de las universidades, nunca se construyó una acción colectiva que conecte tales voces de una manera articulada”. Él contrasta esta actitud con las movilizaciones estudiantiles en varios países de América Latina, de Europa y Estados Unidos en las décadas del noventa y de la del 2000, que “si bien tenían como eje fundamental una crítica radical a la propia universidad, a la vez estaban cuestionando a la economía y la sociedad en su conjunto” (2010: 7-8).

con el denominado “Encuentro de Puenbo”, una reunión de discusión de la problemática universitaria entre el gobierno y los principales actores de la educación superior, que se cristalizaría en quince acuerdos en mayo de ese mismo año, entre los cuales figuraba uno relativo a la calidad universitaria.¹⁴² Este debate se enmarcó en la fase ascendente y de gran legitimidad del proceso constituyente, expresada en la aprobación de la nueva Constitución vía referéndum el 28 de septiembre de 2008, en la que se introdujeron importantes cambios en lo atinente a la educación superior.

La nueva Carta Política (2008), enmarcada en el neoconstitucionalismo latinoamericano,¹⁴³ define al Estado como constitucional de derechos y justicia, marcando una diferencia con el concepto de Estado social de derecho, establecido en la Constitución de 1998, pues los derechos humanos se constituyen en su razón de ser (Senplades, 2013b: 81).¹⁴⁴ Instituye el Régimen del

142 El vinculado a la calidad decía: “Propender a que el criterio central y obligatorio para integrar y permanecer en el Sistema de Educación Superior sea la acreditación y la evaluación de la calidad. Garantizar que el organismo de aseguramiento de la calidad sea técnico y autónomo y que la evaluación certifique eficiencia de los procesos y eficacia en los resultados educativos. Las universidades y escuelas politécnicas dispondrán de tiempo prudencial para calificarse” (El Universo, 8 de mayo de 2008, cit. Minteguiaga, 2010: 85). El artículo de Minteguiaga presenta la cronología de este proceso.

143 El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 dice que el nuevo constitucionalismo latinoamericano está centrado en la “garantía de derechos de las personas frente a los poderes públicos o privados” y orientado a “cimentar las bases de (la) democracia sustancial, basada en la garantía de los derechos fundamentales, en contraposición a la noción de democracia formal que centra su preocupación en la protección de derechos de carácter patrimonial” (2013b: 32). Por su parte, Gina Chávez señala que este “entiende al Derecho en una dimensión más potestativa que prescriptiva” y asume “un posicionamiento frente a la realidad social e histórica”, por lo que los sistemas jurídicos se orientan a garantizar “la vigencia material de múltiples demandas sociales de carácter generacional, de género, etnocultural, socioeconómicas, etc., sobre la base del respeto por la diferencia, medidas igualitarias para un diálogo intercultural, empoderamiento local de las comunidades, garantías de equilibrio en el abanico colectivo/individual, garantías para la vigencia de los derechos, democracia sustantiva, etcétera” (Chávez, 2013: 60-61). Este enfoque “tiene que ver” con lo que se ha denominado como “constitucionalismo aspiracional o transformativo (Saffon y Gallegos-Villegas, 2011), emancipatorio (Santos, 2005), revolucionario o libertario (Arent, 1963), o finalista (Zagrebelsky, 2005). Se trata de una reformulación de la noción de sujeción del poder al Derecho en el sentido de sujetar el derecho al Derecho (Ferrajoli, 1999)” (Chávez, 2013: 61).

144 Sobre la especificidad de esta forma de Estado véase el artículo de Gina Chávez (2013: 59). Minteguiaga establece una diferencia entre esta forma de Estado (ECDJ) y el Estado legal de derecho (ELD), en los siguientes puntos: En el ELD la Constitución “es una declaración política”, en el ECDJ es “el medio institucional de organización del poder para proteger y hacer respetar los derechos allí consagrados”; en el primero hay declaración de derechos, en el segundo, hay “garantías constitucionales para efectivizar los derechos, y el Estado es el principal responsable de su cumplimiento”; en el ELD, estos “estaban ligados solo a los de las personas”, en el ECDJ, “los titulares de los derechos no son solo las personas sino las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, y la propia naturaleza”; en el ECDJ hay una “nueva conexión entre lo económico y lo social”. El sistema económico “se define como social y solidario,

Buen Vivir, que integra a la educación en el sistema de inclusión y equidad social, estableciendo como ejes transversales los derechos, la igualdad y equidad de género, la interculturalidad y lo medioambiental, para lo cual establece los Consejos Nacionales para la Igualdad, orientados a *transversalizar las temáticas de género*, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y de movilidad humana en la institucionalidad pública. Define la educación superior como *derecho, bien público y garantía*,¹⁴⁵ extendiendo la gratuidad hasta el nivel terciario, y establece el Sistema de Educación Superior (SES) orientado por siete principios, incorporando entre estos los emblemáticos de las Primera y Segunda Reforma Universitaria, e introduciendo nuevos, propios de la época contemporánea. Estos siete principios son: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica y tecnológica global.

En realidad, la discusión en torno a qué tipo de universidad quería el Estado impulsar con su reforma había estado animada por todos estos conceptos en esta fase, como puede verse en el Tabla 3 sobre los componentes alternativos del nuevo modelo educativo propuestos en 2008 vis a vis los tradicionales de los modelos educativos oligárquico y neoliberal. En los últimos años, varios/as decisores e ideólogos de este proceso han sistematizado la redefinición conceptual de la universidad planteada desde esta “iniciativa estatal reformista”. Así, la universidad ha sido conceptualizada como:

Bien público social, que implica la “*recuperación de lo público*” en un doble sentido: su orientación hacia el “interés general”, en tanto su actividad tiene impacto sobre “la sociedad en su conjunto”, independientemente de su gestión estatal o particular; y su producción de conocimiento como bien público y no con fines de mercado, al servicio de las necesidades, derechos, capacidades y riqueza social (Ramírez, 2010: 9, 11; Ramírez, 2016: 2). Es decir, implica su *desmercantilización*,¹⁴⁶ pero también su *desnepotización*,¹⁴⁷ la superación de la

reconoce al ser humano como sujeto y fin, propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado en armonía con la naturaleza”; en el ECDJ “lo público se fortalece en varios sentidos” (2014: 184-185).

145 Artículos 26, 28, 345 y 348 de la Constitución (2008).

146 “En el debate Constitucional y de la ley de educación superior se pudo demostrar que el arancelamiento que se tenía en las universidades estatales constituía una barrera de entrada de las personas de escasos recursos”, así como de salida (Ramírez, 2016: 19; Ramírez, 2010: 34-40).

147 Ramírez se refiere a la eliminación del nepotismo en los cargos de autoridad que “se traspasa de padres a hijos o hijas, de esposos a esposas, y se nombran a familiares para los cargos académicos y administrativos”, ligado a la lógica patriarcal, en la que participan docentes investigadoras “para garantizar su inclusión en un espacio eminentemente machista y falto de reglas de equidad” (Ramírez, 2016: 5).

autarquía, funcional al neoliberalismo,¹⁴⁸ y la recuperación de la autonomía académica (Ramírez, 2016: 4, 5, 8, 47-48).

Tabla 3

Ecuador: modelos de la educación superior según modelo económico (1948-2008)

Elementos del modelo de educación superior (ES)	Orientación de la educación superior según modelo económico			
	Primario-exportador (1948-1971)	Desarrollista (1972-1981)	Neoliberal (1982-2006)	Revolución Ciudadana (2007-2008)
Carácter de la ES	Elitista	Masificadora	Masificadora heterogénea	Universalizadora y meritocrática
Objetivo respecto al modelo económico	Mantenerlo	Mejorarlo	Sustentarlo	Transformarlo
Indicador de éxito	Estatus	Productividad del sistema económico	Competitividad Internacional Acreditación	Igualdad y Felicidad Interna Bruta
Educa para	Heredar la cultura y formación de élites dirigentes	Formar capital humano en busca de crecimiento económico	Competencia y sostenibilidad	Desarrollo de la ciudadanía, la solidaridad y la soberanía
Gestión de la ES	<i>Statu quo</i>	Planificación articulada a objetivos desarrollistas	Adaptada a la demanda del mercado laboral	Organizada en torno a la realización holística del ser (individuo, sociedad y territorio)
Tipos de casas de estudio preponderantes	Pública	Públicas tradicionales/ públicas técnicas	Privadas de todo tipo y proliferación de institutos técnicos y tecnológicos	Fortalecer la ES privilegiando la institucionalidad pública para que establezca los estándares de calidad y excelencia

148 La autarquía de la universidad diagnosticada por la evaluación del Conuep (1992) se acentuó con el desarrollo del neoliberalismo. Sobre esta base, las universidades han reclamado su “autonomía”, que, de acuerdo con la tipología de Ramírez, correspondería más bien a la “autonomía utilitaria”, asociada a la privatización y mercantilización propiciada por el neoliberalismo y a la ideología del “dejar hacer, dejar pasar” (Ramírez, 2016: 48).

Objetivo de la universidad respecto al individuo	Prepararlo para la vida en el círculo social dominante	Prepararlo para el trabajo fundamentalmente en el sector agroexportador bananero, petrolero y la incipiente industria	Prepararlo para el trabajo fundamentalmente en los servicios	Prepararlo para la vida en armonía con el entorno social y ambiental
Valor de la ES para el individuo	Valor no comercial	Valor por diferenciación en el mercado laboral	Mayoritariamente <i>commodity</i> con nichos de diferenciación	Valor holístico
Enseña	Saber	Saber hacer		Saber ser: saber emprender, saber razonar, saber hacer, saber relacionarse
Relación ES-Estado	Autonomía clásica: patrimonio universitario, cogobierno y extensión	Autonomía con coparticipación programada para el desarrollo	Autonomía relativizada por partidización y anarquía sistémica	Autonomía con rendición de cuentas, coherencia sistémica y articulación a la planificación nacional

Fuente y elaboración: Senplades. “Talleres de concertación. Resumen de avances”. Documento, s/f; 1. Las fechas correspondientes a la periodización fueron puestas por la autora.

Democrática: “democratizar la torre de marfil” implica la “deselitización privada del campo universitario” y la *democratización del acceso, el tránsito y el egreso* de la educación superior (Ramírez, 2010: 9; Ramírez, 2016: 2).

Orientada a la formación integral de seres humanos, ciudadanos y profesionales. La universidad “no solo forma profesionales, sino también seres humanos, ciudadanos, con capacidades analíticas y críticas” (Long, 2013: 21).¹⁴⁹ En consecuencia, el desarrollo de las competencias educativas por parte de las universidades se orientarán a la formación de estudiantes “para la vida” —y no exclusivamente a la utilitarista de adiestramiento para un puesto laboral—, e incluirán conocimientos, habilidades, capacidades, valores y actitudes que posibiliten el tránsito hacia ese nuevo tipo de sociedad.¹⁵⁰ Incluso deberán reorientarse los valores transmitidos por las universidades, propios del neoliberalismo-neocolonialismo

149 El concepto de formar ciudadanos/as y connacionales que faciliten la construcción del Estado de derechos y justicia, unitario, plurinacional e intercultural, en el tránsito hacia el “socialismo del Buen Vivir” también consta en las políticas y lineamientos estratégicos del objetivo 4 del PNBV 2013-2017, particularmente el 4,1 y del 4,4 al 4,9 (Senplades, 2013b: 168-173).

150 En el debate sobre las competencias pueden identificarse conceptos que definen competencias como requisitos orientados al desempeño de un puesto de trabajo o tareas específicas o una ocupación dentro de una profesión y otros que proponen un enfoque integral.

basados en el “tener”, en el concepto del individuo como “consumidor”, en el individualismo, la desigualdad, el egoísmo, la envidia y la “ética antropocéntrica”, hacia la recuperación de valores humanistas basados en el “ser”, en el concepto del individuo como ser humano, en la solidaridad, cooperación, responsabilidad, crítica, participación y en la creación de una nueva ética: la “ética biocéntrica”.¹⁵¹ Esto significa que las universidades deberán enfrentar su condición de espacios productores y reproductores de las múltiples desigualdades (sociales, de género, étnicas, regionales, etarias, por discapacidades, etc.) y *transformarse a sí mismas* para cumplir su misión de mejorar la calidad “bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad”, según el mandato del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) (Senplades, 2013: 170).¹⁵²

Motor de emancipación y medio para la transformación de la sociedad: la universidad es “motor de la construcción de una sociedad emancipada”, siendo ella mismo “emancipada y emancipadora”. Su transformación es un “medio para transformar la sociedad”. Esto implicaría constituirla como “espacio de encuentro común” y por ende en un espacio de superación de la “reproducción de clase y distinción social” en el que se convirtió (Ramírez, 2010: 11, 18, 24).

Cimentadora del Buen Vivir, con su contribución a la construcción de la democracia cognitiva,¹⁵³ base fundamental de la sociedad del Buen Vivir, aquella que otorga centralidad a la “*producción de bienes relacionales*”, en la que la redistribución no solo se circunscribe a la riqueza económica sino al tiempo para las *relaciones sociales*, la contemplación, los afectos, la participación pública, “produciendo de esta manera un nuevo orden social” (Ramírez, 2010: 19; Ramírez, 2016: 8).

151 Véase Erika Sylva Charvet, 2011; René Ramírez, 2012.

152 Sobre las universidades como espacios productores y reproductores de las desigualdades sociales véase Buquet, 2015. Ana María Larrea señala que las universidades ecuatorianas “reprodujeron la ‘dominación masculina’ y se convirtieron en los representantes más ilustres de un sistema patriarcal y elitista” (2015: 222). La necesidad de autotransformación de las universidades lo ha planteado Didriksson, 2008; Irigoín, 2005; Zapata, 2015).

153 Según Ramírez, se trata de edificar un SES en el que “la universidad deje de ser el eje de los análisis y se ponga atención al ‘producto social’. Se trata de generar un ‘intelecto colectivo social’, mediante el funcionamiento de miles 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 en la vida cotidiana. Visto así, las universidades se constituirían en uno de los tantos ‘núcleos’ de aprendizaje/conocimiento existentes, aunque sin negar su papel preponderante. Tales núcleos actuarían en una suerte de sistema de redes neuronales y como un intelecto que al ampliarse en espacios, acciones, tiempos de debate, deliberaciones, críticas socialmente valiosas y conocimientos, tendrá su efecto en la fundación de una nueva forma de democracia: la cognitiva, que conduzca a una democracia humana sostenible social y ambientalmente, y que, a su vez, sea el pilar estructurante de la ‘sociedad del Buen Vivir’” (Ramírez, 2016: 8).

Despatriarcalizada: implica visibilizar un problema considerado privado, pero que se reproduce en la vida universitaria; erradicar el mundo patriarcal “que se reproduce en las esferas universitarias” (Ramírez, 2010: 10-11; Ramírez, 2016: 5).

Como se puede advertir, esta propuesta estatal de reforma universitaria recogía algunas de las visiones planteadas en la II Reforma Universitaria, pero incorporaba otras propias del momento histórico que vivía el país, tales como, la revalorización de lo público, el Buen Vivir y la despatriarcalización. Una redefinición importante del concepto de universidad, que tiene que ver con su *pertinencia*, es el que le asigna un *rol decisivo en la economía nacional*, en lo que más tarde se denominaría “cambio de matriz productiva”, y que está ligado al concepto de *universidad como generadora de conocimiento*. Al respecto dicen Santos y Yerovi:

En nuestro caso, nos ubicamos en un punto de partida que sostiene la necesidad de cambiar la matriz productiva del país, orientándonos a la agregación de valor a nuestros productos primarios, a la sustitución selectiva de importaciones, al cambio de la matriz energética (hidroeléctrica y alternativas) con miras a la construcción de una sociedad que aproveche la biodiversidad de Ecuador a efectos de convertirnos en una nación autosustentable y productora de conocimientos en tecnociencias de frontera. *Este modelo de sociedad ciertamente condiciona el modelo de universidades y escuelas politécnicas que debemos construir* o reconstruir: instituciones orientadas a la generación de conocimientos y al “aprender a aprender”, en vez de entidades que reproduzcan la dependencia, limitándose a “transferir” información y destrezas operativas generalmente del Norte Global, y no siempre están en el grupo de tecnologías o metodologías más avanzadas. Por supuesto que una de las tareas de las IES es transferir tecnologías y metodologías, pero esa no puede ser su función central o, peor aún, única (2013: 119-120).

Este proceso de redefinición de la universidad medió la elaboración de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que entró en vigencia el 12 de octubre de 2010 y que recuperó todos estos conceptos y principios planteados. Además, estableció los nuevos organismos superiores del SES y sus atribuciones, a saber, el Consejo de Educación Superior (CES), a cargo de la regulación; el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces) y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senescyt), organismo rector y coordinador del sistema. Cabe señalar que la conformación de estos Consejos excluyó a los rectores y la selección de sus integrantes, a su vez, fue sometida a reglas meritocráticas. En el tema de la calidad, algunos de los artículos de esta ley estarían inspirados en el informe del Mandato 14, que lo abordamos a continuación.

2.4. La transición (2009-2011)

2.4.1. *La crítica al modelo de evaluación para la acreditación del Conea*

El 22 de julio de 2008 la Asamblea Nacional Constituyente expedía el Mandato Constituyente n.º 14 que ordenaba al Conea elaborar un “informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento”.¹⁵⁴ La ejecución de este Mandato solo fue posible por el contexto ascendente del proceso constituyente que posibilitó avanzar con el proyecto estatal de reforma universitaria, al mismo tiempo que facilitó el cambio de autoridades del Conea el 31 de octubre de 2008.¹⁵⁵ Con ello, este organismo ingresaría en un proceso de transición institucional en el que le tocaría jugar un rol fundamental para sentar las bases de la calidad universitaria del nuevo sistema.

En noviembre de 2008 se realizó en Quito el Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación organizado por la Senplades, en cuyo marco se formularía una crítica radical al modelo de evaluación para la acreditación aplicado por el Conea (véase Recuadro 2), planteando las características científicas que debería tener una estructura de evaluación¹⁵⁶ y el requisito fundamental del rigor conceptual y metodológico en su diseño. Sobre esa base, se planteó la necesidad de redefinir la metodología de evaluación de la calidad universitaria en función de los siguientes parámetros:

- La nueva relación Estado-sociedad propuesta por los principios constitucionales de la educación superior;
- La consideración de que la educación superior “tiende a reproducir las estructuras de inequidad de la sociedad”, por lo que el mejoramiento de su calidad “pasa por el cuestionamiento de todo un sistema que en

154 Asamblea Nacional Constituyente (2008). Mandato n.º 14, 22 de julio, p. web. Este Mandato ordenó también derogar la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCCE).

155 Minteguiga afirma que el cambio de autoridades en el Conea “hizo que la Presidencia del Consejo sea ocupada por un académico de máximo nivel, ‘ajeno’ a los intereses específicos de las universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas. Bajo su gestión es que se desarrolla todo el proceso investigativo del Mandato 14” (2010: 113). Como partícipe activa de ese proceso puedo testimoniar que entre julio y noviembre de 2008 no se había avanzado absolutamente nada en relación con la ejecución del Mandato 14 en el Conea.

156 A saber: “Claridad en la definición de los atributos, criterios, subcriterios. Evitar la doble contabilidad en la evaluación. Que incluya todas las dimensiones relevantes para la evaluación. Desagregación de criterios en subcriterios e indicadores. Dimensión que permita el manejo de la complejidad”, e “introducción de márgenes de compensación, entre los elementos de una estructura de evaluación (a fin de) alcanzar un equilibrio razonable entre elementos que muchas veces implican un cierto grado de contradicción” (Keeney Raiff, cit. en Villavicencio, 2009: 201, 203).

el presente se revela obsoleto e inadecuado para la construcción de un nuevo ordenamiento social e institucional”; y

- La experiencia de evaluación del Conea y sus resultados (Villavicencio, 2009: 193, 199).

Recuadro 2

La crítica técnica al modelo de evaluación del Conea (2003-2010)

Deficiencias conceptuales y metodológicas: “El modelo de evaluación presenta serias deficiencias conceptuales y metodológicas. La evaluación de instituciones generadoras y transmisoras del conocimiento requiere el máximo de rigor académico del cual el modelo actualmente aplicado está peligrosamente alejado”.

Distorsión del objetivo de evaluación: “Los procesos de evaluación y acreditación tienden a convertirse en un mero recuento del cumplimiento de requisitos formales, que en nada contribuyen al mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria”. Un “énfasis excesivo en aspectos cuantitativos del cumplimiento de estándares, sumado a la aplicación de un conjunto de indicadores que dejan un amplio margen de interpretación y valoración”, ha centrado la atención en los puntajes “para alcanzar la acreditación”. Existe el riesgo de que estos procesos deriven “en un mero ejercicio de ‘*check-list*’ de condiciones y requerimientos” casi sin relación con el “establecimiento de criterios de mejoramiento de la enseñanza”.

Fomenta la autocomplacencia y no autocrítica para el mejoramiento: Los informes de autoevaluación antes que ser “ejercicios de reflexión y autocrítica conducente al replanteo de acciones y metas, muestran una tendencia a la autocomplacencia institucional corroborada por las evaluaciones externas”.

No registra las condiciones elementales de una estructura de evaluación: Hay una insuficiencia del modelo “a la hora de observar ciertas condiciones elementales que debe cumplir una estructura de evaluación”. Los estándares e indicadores “están definidos de una manera demasiado ambigua lo que deja margen abierto a la interpretación y subjetividad del evaluador. La discrecionalidad en la valoración del cumplimiento de los estándares e indicadores constituye una de las debilidades del modelo”.

Redundancia de estándares e indicadores: Esto distorsiona los pesos asignados a los diferentes criterios y “conduce a la introducción de sesgos en su valoración”.

Distinción arbitraria de estándares: “La distinción entre estándares necesarios e indispensables, además de arbitraria, necesariamente conduce a calificaciones de excelencia” que constituyen a las IES en referentes de excelencia.

Estructura abultada: Número excesivo de indicadores “cuya dimensión podría ser reducida significativamente sin el riesgo de eliminar aspectos relevantes de la evaluación”.

Ponderación sin sustento conceptual: “Los pesos asignados a los criterios carecen de un sustento conceptual que justifique la importancia asignada a cada uno de los elementos de la estructura de evaluación. Las ponderaciones no reflejan de manera objetiva el significado de calidad de la educación y, más bien, parece que han sido asignadas por consideraciones aritméticas, antes que por consideraciones de principios y objetivos”.

Ambigüedad en la escala: Hay una “ambigüedad de la escala propuesta para valorar el grado de cumplimiento con respecto a los estándares definidos por el modelo” (cardinal, de una a 100; y ordinal con cuatro rangos: Muy Buena, Buena, Regular, Deficiente). “Existe una desproporcionada asimetría entre estas dos escalas. Por una parte se busca un grado de exactitud en la valoración. Por otra, la valoración se sustenta en adjetivos vagos e imprecisos, que dejan espacio para una amplia interpretación. [C]abe cuestionar el significado y relevancia de una escala ordinal, cuya aplicación se ha convertido en el centro de preocupación de las evaluaciones”.

Sin margen de compensación: “No establece ningún margen de compensación en el cumplimiento de los estándares” lo que se traduce “en una rigidez en la aplicación del modelo que obliga a niveles de valoración que escasamente reflejan la situación del objeto evaluado”.

Fuente: Villavicencio (2009: 200-204).

2.4.2. La evaluación del Mandato 14

Entre febrero y junio de 2009, un equipo técnico especialmente conformado por el Conea para la tarea se dedicó a trabajar en el diseño del modelo de evaluación a fin de cumplir con el Mandato 14.¹⁵⁷ Para el efecto fueron suspendidos todos los procesos de evaluación para la acreditación. Cabe puntualizar que esta evaluación tenía sus particularidades. Primeramente, era “una evaluación puntual, obligatoria e independiente de la etapa en la que las IES se encuentren en el proceso de evaluación para la acreditación”; a diferencia de esta, constituía una intervención “sin la mediación de la autoevaluación”; era un ejercicio orientado a “producir una evaluación global del sistema a partir de la evaluación individualizada de cada institución de educación superior” (Ceaaces, 2014: 47). Era, además, una evaluación institucional: no comprometía la valoración de carreras o programas específicos. En términos operativos, implicaría la evaluación de 71 universidades, alrededor de 145 extensiones y

157 En el diseño del modelo participaron Arturo Villavicencio, Nelson Subía, Eduardo Morán, Mariana Lima, José Albuja y Erika Sylva, bajo la dirección de Villavicencio, quien es el autor del documento titulado “Mandato Constituyente n.º 14. Modelo de evaluación de desempeño institucional de las Instituciones de Educación Superior”. Quito, Conea, 20 de septiembre del 2009 publicado por el Ceaaces en 2013 con el título *Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14* (2013).

“centros de apoyo” y 285 institutos superiores (Ceaaces, 2014: 50; Conea, diciembre 2009: 101). Este proceso se realizó entre julio y octubre de 2009.¹⁵⁸ El informe resultante generaría la segunda visión global del sistema universitario ecuatoriano, exactamente a veinte años de realizado el primer diagnóstico.

Los conceptos

Inspirado en la nueva Constitución (2008) y en los siete principios que esta asignó al Sistema de Educación Superior (SES), el equipo técnico del Mandato 14 diseñó un modelo de evaluación sustentado en los siguientes conceptos seminales: *educación superior* como bien público; *estudiante* como sujeto de derechos; *academia*, como “comunidad científica, profesional y artística con autoridad, reconocimiento, legitimidad y debida protección en su medio”; *universidad* como centro de transmisión y producción de ciencia, arte y tecnología y de formación de seres humanos integrales; *investigación* como actividad que define a una universidad, la distingue de otras IES y le permite generar un acervo de conocimientos y saberes estratégicos para el país.

En relación con el concepto de calidad, debe decirse que la evaluación del Mandato 14 optó por el concepto operativo de calidad propuesto por la Unesco en 1998, a saber:

[La calidad] es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.¹⁵⁹

En vista de que la evaluación tenía el propósito de determinar la calidad de desempeño institucional de las universidades, estas múltiples dimensiones serían los “ejes que servirían de referencia para determinar en qué medida el desempeño de las instituciones superiores responden al compromiso de calidad de enseñanza” (Ceaaces, 2014: 48). Pero también se recurrió a los conceptos de “calidad sustantiva”¹⁶⁰ y “calidad adjetiva”,¹⁶¹ entendida esta última como “una apreciación, basada en diversos grados de conformidad de que las instituciones

158 Los equipos de evaluación, así como el modelo de evaluación de universidades e institutos superiores, fueron diferentes. En el proceso de verificación participaron 65 investigadores/as: 35 para universidades y 30 para institutos (Ceaaces, 2014: 51).

159 Cabe indicar que en el informe del Mandato 14 este concepto se definió como “desempeño” (Ceaaces, 2014: 48). Sin embargo, es el concepto de calidad propuesto por la Unesco. Véase su *Declaración Mundial de la Educación Superior en el Siglo XXI* del 9 de octubre de 1998, resultante de la Conferencia Mundial de Educación Superior del mismo año.

160 Por “calidad sustantiva” se entiende lo referente a la “situación jurídica de las IES”, cuyo diagnóstico se encargó al Conesup (Ceaaces, 2013: 37).

161 Evaluación a cargo del Conea.

universitarias mantienen criterios y estándares acordados y establecidos previamente por el Conea”, el que, “sobre la base de un método apropiado, deberá pronunciarse sobre el mérito de una IES, considerando el nivel de cumplimiento de un conjunto de indicadores” (Ceaaces, 2014: 47).

El modelo no asumió un enfoque de género. Sin embargo, incorporó un indicador para tomar el pulso a la equidad de género y levantó datos desagregados que permitieron elaborar un informe con perspectiva de género.

La metodología de evaluación

El modelo de evaluación del Mandato 14 sentó las bases teórico-metodológicas y epistemológicas del ciclo de evaluación de la calidad de la educación superior, que se abriría en el marco del proceso constituyente, en cuatro aspectos fundamentales: la caracterización del problema de evaluación de las instituciones de educación superior de Ecuador y su abordaje; la definición del objetivo de evaluación; la definición de la estructura de evaluación, las funciones de valoración y los métodos de ponderación; y, finalmente, el manejo de la información.

En relación con el primer punto, se definió la evaluación de desempeño de las IES como correspondiente a la categoría de “problemas vagamente estructurados” (*ill-structured problems*),¹⁶² en consonancia con lo cual se propuso abordarla como un “problema de decisión bajo criterios múltiples”, enfoque desarrollado por la rama de las matemáticas aplicadas denominada “métodos de decisión multicriterio” (MDM) y sustentado en tres principios: identidad y descomposición; discriminación comparativa; y síntesis. Una de las premisas fundamentales de este enfoque es la de la “subjetividad numérica” que plantea que juicios subjetivos —como la determinación del orden de preferencia y valoración de una estructura de evaluación— “son más útiles si son expresados numéricamente” pues facilitan el “uso de herramientas aritméticas para su agregación”, etapa esencial en la evaluación multicriterio. Este principio contradice el mito “sobre la precisión y objetividad de la información expresada en números”. El rigor conceptual de la propuesta se sustentó, además, en la formulación de “hipótesis teóricas de base”, relacionadas con las fases de análisis del proceso

162 La evaluación de las IES correspondería a un problema vagamente estructurado en tanto registra: a) criterios en conflicto (por la limitación de recursos); b) ambigüedad en sus valores o conceptos (el de calidad); c) naturaleza híbrida de su problema (información cuantitativa y cualitativa); d) incertidumbre en la información (escasa confiabilidad de datos; dificultad de identificar criterios adecuados); e) heterogeneidad de los objetos de evaluación (tipos de IES, extensiones, institutos superiores, ubicados en distintas regiones); f) ausencia de métrica común (no todos los indicadores pueden ser sometidos a una misma escala de valoración); g) carácter multidisciplinario (armonización de conceptos y métodos de varias disciplinas científicas); y h) mediación de lo cualitativo (percepciones del entorno social y apreciación de múltiples actores involucrados)” (Ceaaces, 2013: 17).

de evaluación; de modelización de preferencias intracriterio; y de agregación de preferencias (Ceaaces, 2013: 15-19; 21-24).

Se definieron, adicionalmente, tres premisas epistemológicas que delimitaron las características, orientación y alcance de la evaluación: a) la consideración de que el objeto “no existe simplemente como realidad objetiva” sino que también es producto de nuestra cognición; y de reconocer, por lo mismo, la dificultad de establecer “una clara distinción entre lo deseable y lo posible”, llevó a optar por definir “ciertos niveles de aspiración” de la calidad de la educación superior como “mediadores entre lo ideal y lo alcanzable”; b) en segundo lugar, el reconocimiento de la “racionalidad limitada” en la generación, procesamiento y análisis de la información”, planteó una evaluación en términos de “satisfacción de los niveles de aspiración de la calidad de la educación superior”, antes que de “optimización” de los mismos ; y c) ambas consideraciones impusieron la necesidad de diseñar una evaluación centrada en la “racionalidad procedimental” antes que en la “racionalidad sustantiva”, es decir, centrada en la efectividad de las herramientas e instrumentos de evaluación antes que en la efectividad de los resultados (Ceaaces, 2013: 18-19).

Al partir de la premisa de “cierto nivel de incertidumbre” y subjetividad en la información en torno al objeto, el objetivo de la evaluación se orientó a “establecer un orden de tipo ‘ordinal’” (antes que uno de tipo “cardinal” —*ranking*—) en la evaluación de las IES, es decir, un “ordenamiento en el cual la dirección de las diferencias puede ser observada, no así la magnitud de las diferencias”, fundamentándose matemáticamente la *preferencia por la categorización de las IES*, antes que por el “*ranking*” de las mismas, procedimiento que fue aplicado en la evaluación de desempeño de las IES ordenada por el Mandato 14.

El tercer aporte de este modelo hace relación a la estructura de evaluación. Fundamentándose en la propuesta de Simon (1974), Keeney y Raiffa (1993); Saaty y Kearnes (1985), se definió una estructura de evaluación jerárquica, tipo arborescente, con las siguientes propiedades básicas: exhaustividad, no redundancia, descomposición, operatividad y economía. Sobre esta base, la estructura de evaluación se desplegó mediante cuatro criterios (academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión) de los que se desprendieron 23 subcriterios y 64 indicadores (Ceaaces, 2014).

El diseño metodológico enfatizó en la calidad de la construcción de los criterios como “crucial para la utilidad del modelo” puntualizándose que “ningún procedimiento sofisticado en la agregación de criterios puede compensar la pobreza en la construcción” de estos. En la construcción del modelo se definieron los conceptos de indicador, estándar, escala de valoración y umbral, indicándose las fuentes de información para la fijación de sus valores. Adicionalmente,

se especificaron el tipo de funciones de valoración de los indicadores (lineales y no lineales); los métodos multicriterio para la construcción de las funciones de la “utilidad” y de la “valoración”; y el apoyo tecnológico de la modelación mediante el *software* estándar Logical Decisions. Finalmente, se expuso el procedimiento y los métodos a utilizarse para la ponderación de los indicadores, subcriterios y criterios (proceso analítico jerárquico y método de los compromisos o “*tradeoff*”); y se presentaron las categorías de interacción entre los criterios (“constructiva”, “neutra” y “destruktiva”) orientadas por los tipos de modelos compensatorios y no compensatorios definidos por el análisis multicriterio (Ceaaces, 2013: 25).

En el diseño también se abordó la estrategia de implementación, así como la “transparencia e integralidad en el manejo de la información”: verificación, análisis de consistencia y coherencia, mecanismos de seguridad y manejo claro y transparente de esta (Ceaaces, 2013: 19-21; 38-39).

Los resultados de la evaluación del Mandato 14

El 4 de noviembre de 2009 el Conea entregaba a la Asamblea Nacional el informe titulado “Mandato Constituyente n.º 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”,¹⁶³ que arrojó el siguiente cuadro del sistema universitario del país.¹⁶⁴

Ausencia de un Sistema de Educación Superior. La universidad ecuatoriana es un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa y tecnológica. Vista globalmente, exhibe una “cabeza de Jano” orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior (¿derecho, bien público o mercancía?), de lo que es el/la estudiante (¿ciudadano, cliente o consumidor?) y la misma universidad (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior.

Privatización institucional: expansión sin precedentes de la educación terciaria privada en el país.

Crecimiento de la matrícula universitaria sin garantía de calidad y equidad.

Democracia universitaria en entredicho, expresada en las limitaciones en el ejercicio del cogobierno y el asociativismo de docentes y estudiantes, especialmente de las universidades particulares, además de la falta de pluralismo, alternancia y prácticas democráticas en algunas universidades públicas.

163 Sería publicado por el Ceaaces en 2014 con el título *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana: La experiencia del Mandato 14*.

164 El contenido de esta sección sintetiza los resultados de la evaluación (Conea, 2009; Ceaaces, 2014).

Precarización docente y baja calidad académica.

Brecha de género en la academia.

Caos en la oferta académica y falta de pertinencia.

Brecha tecnológica evidenciada en un conjunto universitario en transición, en donde lo “viejo” coexistía con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibía fuertes asimetrías en la incorporación de modernas tecnologías de información y comunicación como soportes del proceso académico entre las IES ecuatorianas.

Marginalidad y brechas en la investigación universitaria, expresada en falta de líneas de investigación, escasez de recursos financieros y humanos; precariedad en la formación de investigadores/as y precariedad de los resultados.

Como podemos advertir, los resultados de este informe registraron prácticamente los mismos problemas sobre el campo universitario que identificó la evaluación de 1987-1989. Esta, ciertamente, no recomendó ninguna medida, ni el Conuep se esforzó por encontrarla. Más bien, la realidad quedó oculta y la universidad ecuatoriana vivió dos décadas más a la deriva, como lo evidenció el informe del Mandato 14.

Pero, en el marco del proceso constituyente, esta evaluación sí tuvo importantes efectos sobre el campo universitario, evidenciando una verdadera voluntad político-estatal por transformar la universidad. Primeramente, se elaboró una tipología de universidades sobre la base de la conformación de “conjuntos de instituciones con un nivel relativamente homogéneo de desempeño” (Ceaaces, 2014: 12), identificándose cinco categorías: de la “A” (las que exhibieron el más alto puntaje en su calidad de desempeño) a la “E” (las que mostraron el más bajo puntaje en su calidad de desempeño institucional). Además, se formularon las siguientes recomendaciones:

- Depuración del sistema de las universidades categoría “E”¹⁶⁵
- Supresión gradual de extensiones universitarias
- Regulación de la oferta académica
- Fortalecimiento del sistema de posgrados
- Fortalecimiento institucional de las universidades ubicadas en categoría “D” (Ceaaces, 2014: 27-38).

En relación con el mejoramiento de la calidad de la educación superior se plantearon los siguientes puntos:

- Armonización de conceptos y prácticas en torno a la educación superior
- Recuperación de la memoria e identidad histórica universitarias

165 Esta recomendación hace la salvedad de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, creada en 2006 y de la Universidad Península de Santa Elena, en torno a las cuales se formularon recomendaciones específicas (Ceaaces, 2014: 30).

- Ampliación de la democracia universitaria
- Desarrollo de un sistema integral de carrera del/a docente e investigador/a
- Promoción de la investigación científica y aseguramiento de su pertinencia social
- Integralidad del sistema educativo (Ceaaces, 2014: 39-43)
- Garantía de la igualdad de oportunidades. Sobre este punto se enfatizó que es “fundamental que la universidad ecuatoriana asuma, en su integralidad, el expediente de la igualdad de oportunidades para todos los sectores sociales tradicionalmente discriminados por su condición de género, étnico, de clase y de orientación sexual, en todos sus ámbitos institucionales. Es decir, debe garantizar el acceso a las aulas y a la docencia, así como al ejercicio del poder y la autoridad a todos estos sectores sociales” (Ceaaces, 2014: 41).

Varias de estas recomendaciones fueron incorporadas como Disposiciones Transitorias en la LOES (2010), además de que fundamentó empíricamente las exigencias de mayor calidad y equidad que se ordenarían en esa norma jurídica. Ello le tocaría implementar al nuevo organismo que estableció esta ley: el Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces). Con su nacimiento finalizó la fase de transición institucional del sistema de evaluación de la educación superior, iniciándose una nueva etapa.

2.5. Calidad y equidad en la etapa del Ceaaces (2011-2015)

La depuración de IES y su efecto en la composición del SES166

El Ceaaces nació formalmente el 29 de agosto de 2011¹⁶⁷ e inmediatamente se abocó a la tarea de cumplir la Disposición Transitoria Tercera de la LOES (2010), que, siguiendo lo recomendado en el informe del Mandato 14, ordenaba una nueva evaluación de las veintiséis universidades ubicadas en la categoría “E”, a los dieciocho meses de emitida dicha norma. La medida se orientaba a depurar el sistema de las universidades con una baja calidad de desempeño institucional.

166 Sobre el proceso de cierre de las universidades “E” véase el libro publicado por el Ceaaces, 2013(a), “*Suspendida por falta de calidad*”. *El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: Ceaaces, diciembre.

167 Fecha en la que sesiona por primera vez el Consejo (Ceaaces. Oficio circular n.º 016-SG-2012 del 29 de agosto de 2012). Sin embargo, estuvo precedida de dos actos administrativos: la designación de los tres vocales del Ejecutivo por parte del Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo n.º 850 del 11 de agosto de 2011, publicado en el Registro Oficial n.º 523 del 30 de agosto del mismo año; y la designación de los otros tres vocales mediante concurso de merecimientos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE, 2011. Resolución n.º PLE-CNE3-22-08-2011).

Para ello, un equipo técnico institucional se dedicó a la tarea de diseñar un modelo específico de evaluación sustentado en las bases teórico, epistemológicas y técnicas de la metodología multicriterio,¹⁶⁸ pero con variaciones en los criterios en relación al del Mandato 14,¹⁶⁹ que introdujo, además, un nuevo componente: el examen de competencias generales y específicas a ser aplicado a las/os estudiantes del último año en las dieciséis carreras que serían evaluadas.¹⁷⁰

En ese sentido, el modelo registraba dos componentes: la evaluación del “entorno de aprendizaje” (institucional) y de los “resultados de aprendizaje” (examen). La ejecución de la evaluación se realizó en el primer trimestre de 2012, tomándose el examen de competencias el 4 de marzo de ese año. Para Long, este evento “marcó un hito en la historia del país. Fue la primera vez que se hizo una prueba parecida a un examen de egreso en 16 carreras de 26 universidades y en 17 de las 24 provincias del país” (2013: 21).

El informe final de evaluación¹⁷¹ puso en evidencia un sinnúmero de deficiencias en relación con la calidad de desempeño institucional de estas IES, luego de haber transcurrido tres años desde el examen realizado por el Mandato 14, como se registra a continuación.

Los informes finales detectaron múltiples y alarmantes carencias: porcentajes muy bajos de profesores a tiempo completo, porcentajes irrisorios de docentes amparados por un escalafón ausencia casi absoluta de selección del personal académico por concursos y procesos meritocráticos; ausencia de auspicio para programas de actualización; profesores a tiempo completo con varios centenares de estudiantes bajo su responsabilidad (en algunos casos 500 a 600 estudiantes), muchas universidades sin un solo docente con doctorado o PhD, ausencia absoluta de investigación; existencia de varias universidades que registraban publicaciones plagiadas; situación desastrosa en cuanto al estado de las bibliotecas y un acervo bibliotecario insuficiente, ausencia de cogobierno estudiantil, ausencia de estructura curricular coherente en las carreras. Los resultados de los exámenes fueron igualmente alarmantes, muy insuficientes [dejando

168 Véase al respecto el artículo de Santos y Yerovi que profundiza los aspectos epistemológicos del modelo multicriterio presentes en el modelo del Mandato 14 (2013: 120-121).

169 “El análisis del ‘entorno del aprendizaje’ [se lo hizo] sobre la base de cuatro criterios: (i) academia, (ii) currículo e investigación, (iii) soporte pedagógico y (iv) gestión y política institucional”. En total fueron 47 indicadores (Long, 2013: 19-20).

170 Se tomó un examen de competencias generales y de competencias específicas. El de generales “se centró en comprensión lectora y expresión escrita” y el de específicas “que abordó todo lo referente a cada una de las 16 carreras evaluadas: administración, negocios internacionales, ciencias de la comunicación, contabilidad, pedagogía, mercadotecnia, turismo, ciencias agrícolas, informática, ingeniería mecánica, ingeniería industrial, enfermería, medicina, odontología, sicología y derecho” (Long, 2013: 21).

171 Long indica que se elaboró un informe preliminar de evaluación que se entregó a cada universidad, seguido de un período de apelaciones y audiencias públicas y corrección y consolidación de datos, que arrojaría el informe final (Long, 2013: 22).

al descubierto] una población estudiantil con grandes dificultades a la hora de leer un texto y procesar de allí ideas matrices, argumentos, relaciones causales, etc. (Long, 2013: 22).

Las veintiséis universidades fueron categorizadas en tres grupos: a) Aceptable (3 universidades); b) Parcialmente aceptable (8 universidades) y No aceptable (14 IES). Estas últimas fueron suspendidas definitivamente del sistema mediante las respectivas Resoluciones tomadas por el Ceaaces el 11 de abril de 2012.¹⁷² Dadas sus características, se exceptuó de esta categorización a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, que se sujetó a una nueva evaluación un año después (2013), sobre la base de un modelo específico con un enfoque intercultural.¹⁷³ Esta IES también sería suspendida definitivamente debido al resultado global alcanzado en la evaluación tanto del entorno como de los resultados de aprendizaje.¹⁷⁴

Uno de los problemas a resolver con el cierre de estas universidades serían sus 43.000 estudiantes, número, al parecer, abultado por la política de matriculación ilegal promovida por algunas de ellas a fin de evitar la suspensión del sistema.¹⁷⁵ Para ello, se diseñó un Plan de Contingencia orientado a atender sus necesidades, que tuvo que lidiar, además, con la “excesiva oferta de carreras” de estas IES que, o no registraban una similar en la misma provincia, o simplemente no existían en el país, por lo que “un número importante de estudiantes tuvieron que ser reubicados en carreras afines o genéricas” (Long, 2013: 24).

172 Las universidades suspendidas fueron: Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica; Universidad Panamericana de Cuenca; Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador; E. S. P. Ecológica Profesor Servio Tulio Montero Ludeña; Universidad Og Mandino; Universitas Equatorialis; Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta; Universidad Interamericana del Ecuador; Universidad Tecnológica San Antonio de Machala; Universidad Alfredo Pérez Guerrero; Universidad Tecnológica América; Universidad Cristiana Latinoamericana; Universidad Autónoma de Quito; y Universidad Intercontinental. Para un detalle de las resoluciones específicas por universidad véase CES. RPC-SO-04-No.050-2014 del 29 de enero de 2014.

173 Este modelo específico —que también siguió la metodología multicriterio— tomó en cuenta el respeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades, el derecho a la educación en su propia lengua y una carrera docente digna, e incluyó la evaluación del “entorno de aprendizaje” (aplicado el tercer trimestre 2013) y los “resultados del aprendizaje” (aplicado el 6 de octubre de 2013). El modelo de evaluación del entorno de aprendizaje incluyó cuatro criterios: Academia, Institucional, Soporte pedagógico y Ámbitos de aprendizaje. Véase el detalle en Ceaaces, 2014(a), 51-56.

174 El resultado global alcanzado por esta universidad fue de 26,9% (incluyendo entorno y resultados) por lo que el Ceaaces decidió suspenderla definitivamente del SES. Véase el detalle en Ceaaces (2014(a): 51-56).

175 Las catorce universidades cerradas tenían 43.000 estudiantes (7,5% de la población universitaria nacional) volumen inducido por la política de matriculación ilegal de 14.000 estudiantes de algunas universidades, como parte de una “estrategia política para crear condiciones poco favorables para el cierre. La apuesta era colmar a las universidades de estudiantes para que el Ceaaces no se atreviera a cerrar. Los estudiantes que se matricularon en las universidades E durante la prohibición no pudieron acogerse al Plan de Contingencia” (Long, 2013: 24).

Por otra parte, el Ceaces también debía ejecutar otro mandato de la LOES (2010) hasta el primer trimestre de 2013: la depuración de las extensiones o centros de apoyo universitarios que no cumplieren los requisitos de calidad para su funcionamiento.¹⁷⁶ A esta tarea dedicó gran parte de 2012, implementando en noviembre de ese año el proceso de evaluación¹⁷⁷ y emitiendo el informe definitivo en abril de 2013.¹⁷⁸ Como resultado, de las 86 extensiones evaluadas, solo dos (2,3%) fueron “aprobadas” y más de la mitad (44, 51,2%) fueron “no aprobadas”, quedando como “condicionadas” 21 (24,4%) y 19 (22,1%) como “fuertemente condicionadas” (Ceaces, 2014(a): 33-34). La mayoría de ellas —según el Ceaces— “tenían gravísimos problemas en infraestructura, precarización laboral de los docentes, y, lo más preocupante, es que ofertaban carreras de educación, con una baja calidad de los profesionales”. Las extensiones o centros de apoyo “no aprobadas” ya no podrían matricular más estudiantes y eventualmente serían cerradas cuando todos/as sus estudiantes se hubiesen graduado (*El Mercurio*, 2013, p. web).

Cabe puntualizar que la depuración del sistema universitario se había venido dando desde la etapa de la Asamblea Constituyente con la derogatoria de la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCCE) (2008), a la que siguió la suspensión de la Universidad Jefferson por parte del Conesup ese mismo año.¹⁷⁹ Pero, no solo se verificó una depuración, sino también la fusión de algunas IES. En efecto, la LOES (2010) dispuso la integración de dos universidades (la Escuela Politécnica del Ejército ESPE y la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-Univav) y un instituto superior (el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA) en la Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”,¹⁸⁰ que se materializó desde la emisión de esta norma en octubre de 2010. Pero, por otro lado, el gobierno central impulsó la creación de cuatro nuevas universidades públicas cuya ley de creación fue emitida por la Asamblea Nacional en diciembre de 2013.¹⁸¹

176 Véase al respecto la Disposición Transitoria Quinta de la LOES (2010).

177 Para este propósito se desarrolló un modelo orientado por la metodología multicriterio que estableció tres criterios de evaluación: Academia, Infraestructura y Gestión y Política Institucional (Ceaces, 2014 (a), 32-33).

178 En enero-febrero se entregaron a las universidades los informes preliminares de evaluación de las extensiones, abriéndose una fase de apelaciones, audiencias y rectificaciones (Ceaces, 2014(a): 33).

179 Ordenado por el Mandato Constituyente n.º 14. Véase Minteguiaga, 2010. La fuente sobre la suspensión de la Universidad Jefferson es la Resolución del CES n.º RPC-SO-45-No.472-2013 del 20-11-2013.

180 Véase Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES (2010).

181 Estas universidades son: La Universidad de las Artes con sede en Guayaquil; la Universidad Nacional de Educación (Unae), con sede en Azogues; Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay, en Urucuquí, Imbabura; y la Universidad Regional Amazónica IKIAM. Ceaces, 2014(a): 125-137. Véase también la Resolución del CES (RPC-SO-04-No.050-2014) del 29 de enero de 2014.

Todo esto significaba que entre 2008-2013, y debido fundamentalmente a la política de aseguramiento de la calidad a cargo del Ceaaces, se produciría una recomposición del sistema universitario que se tradujo en su reducción global de 68 a 56 universidades de grado. Sin embargo, en relación con el tipo de universidades, se exhibió un importante incremento de las IES públicas que ya constituían más de la mitad del total de las IES de grado del país (53,6%). En contraste, hubo un decrecimiento de las universidades particulares, muy significativo en el caso de las autofinanciadas, que evidenciaron una reducción de 33 a 18 en el período, aun cuando seguían agrupando al 32% del total de universidades de grado del país (véase la Tabla 4). Puede afirmarse, entonces, que el proceso de aseguramiento de la calidad frenó la tendencia mercantilista que invadió el campo universitario entre 1990-2007, período en el que se creó el 63% del total de universidades conformadas en Ecuador desde el siglo XIX (véase la Tabla 5). Debe indicarse que las tres universidades de posgrado —que son públicas— han mantenido su número, por lo que en la actualidad son 59 las IES que conforman el sistema universitario, de las cuales 33 son públicas.

Adicionalmente, se exhibieron variaciones en la concentración regional de las universidades de grado con la disminución de su número en dos regiones (sierra y costa) aunque más acentuadamente en la sierra. Pese a ello, esta seguía concentrando más de la mitad de estas IES, frente a una costa y una amazonía reposicionadas en términos relativos y, en el caso de la primera, con una mayor participación numérica en el marco de esta recomposición regional (véase la Tabla 6).

La evaluación institucional de las universidades (2013)

Tabla 4
Ecuador: universidades de grado según tipo de financiamiento
(2008 y 2013)

Año	N.º Pública	%	Tasa crecimiento (08-12) (%)	N.º Cofinanciada	%	Tasa crecimiento (08-12) (%)	N.º Autofinanciada	%	Tasa crecimiento (08-12) (%)	Total	%	Tasa crecimiento (08-12) (%)
2008	26	38,3		9	13,2		33	48,5		68	100	
2013	30	53,6	15,3	8	14,3	-11,1	18	32,1	-45,5	56	100	-17,6

Fuentes: Conea, 2009; Senescyt-SNIESE, Base de datos 2012 y elaboración 2014; Ceaaces, 2014(a); CES, RPC-SO-04-No.050-2014, 29 de enero de 2014. Elaboración de la autora.

Tabla 5
Ecuador: creación de universidades de grado entre los siglos XIX y XXI
(1826-2013)

Siglo/Períodos	Tipo de universidades			Total	%
	# Públicas	# Cofinanciadas	# Autofinanciadas		
SIGLO XIX					
1826-1897	4	0	0	4	5,3
SIGLO XX					
1940-1949	1	1	0	2	2,7
1950-1959	2	0	0	2	2,7
1960-1969	2	2	0	4	5,3
1970-1979	4	2	0	6	8,0
1980-1989	4	1	0	5	6,7
1990-1999	5	3	18	26	34,6
SIGLO XXI					
2000-2007	4	0	17	21	28,0
2008-2013	5	0	0	5	6,7
TOTAL	31	9	35	75*	100,0

* Incluye la Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad Jefferson, creadas en los noventa que salieron del sistema en 2008.

Fuente: Paredes, 1990: 16-18; Conuep, 1992: 26; DEI-Ceaaces, 2014; Senescyt (www.senescyt.gob.ec); CES, Resolución RPC-SO-04-No.050-2014. Quito, 28 de enero de 2014. Elaboración de la autora.

Tabla 6
Ecuador: contracción relativa de las universidades de grado
según provincias y regiones (2008 y 2012)

Provincia	2008		2012	
	N.º universidades	%	N.º universidades	%
SIERRA	41	60,3	31	55,3
Azuay	5	7,4	4	7,1
Bolívar	1	1,9	1	1,8
Cañar	1	1,5	1	1,8
Carchi	1	1,5	1	1,8
Cotopaxi	1	1,5	1	1,8
Chimborazo	3	4,4	2	3,6
Imbabura	2	2,9	3	5,3
Loja	3	4,4	2	3,6
Pichincha	21	30,9	13	23,2
Tungurahua	3	4,4	3	5,3
COSTA	25	36,7	23	41,1
El Oro	2	2,9	1	1,8
Esmeraldas	1	1,5	1	1,8

Guayas	12	17,6	13	23,2
Los Ríos	2	2,9	2	3,6
Manabí	5	7,4	5	8,9
Santa Elena	2	2,9	1	1,8
Santo Domingo	1	1,5	0	0
AMAZONÍA	2	3,0	2	3,6
Napo	1	1,5	1	1,8
Pastaza	1	1,5	1	1,8
TOTAL	68	100,00	56	100,00

Fuentes: Conea, 2009; Senescyt-SNIESE, Base de datos 2012 y elaboración 2014; Ceaaces, 2014(a); CES, RPC-SO-04-No.050-2014, 29 de enero de 2014. Elaboración de la autora.

La segunda evaluación institucional ejecutada en el marco del proceso constituyente debía realizarse en octubre de 2013, a cinco años de aprobada la Constitución (2008) y según lo dispuesto por ella misma.¹⁸² De ahí que el Ceaaces iniciara la construcción del modelo orientado a este examen, tan temprano como abril de 2012. Este ejercicio se basaría en el concepto de calidad propuesto por Toro (2012), un *concepto operativo* alineado con la familia de definiciones de calidad (y de evaluación) que enfatizan en el ejercicio de contrastar el ser con el deber ser, o lo dado con lo deseado.¹⁸³ Así, para este autor la calidad es:

[el] cumplimiento creciente de los propósitos declarados por las IES, en la medida en que esos incorporen tanto los elementos provenientes del medio externo, (consistencia externa), como los provenientes de su propia misión, principios y prioridades (consistencia interna) (cit. en Ceaaces, 2014(a): 84).

Sobre esta base, el Ceaaces definió la calidad como el desarrollo permanente y sistemático por parte de una IES de las “acciones necesarias para cumplir con lo que ha establecido en su misión (la razón de ser de la institución)... consistentemente [orientadas] hacia su visión (lo que la institución aspira a ser en el futuro), respondiendo a las necesidades de la sociedad y aportando al cumplimiento de los objetivos del país” (Ceaaces, 2014(a): 84).

El diseño del nuevo modelo de evaluación de desempeño institucional de las IES (2013) también se sustentó en la metodología multicriterio,¹⁸⁴ evidenciando

182 Según la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución (2008), publicada por el Registro Oficial n.º 449 del 20 de octubre de 2008.

183 Sobre el significado del concepto operativo de calidad véase el acápite sobre la calidad en la *Introducción* de esta obra.

184 En esta evaluación se destacan las siguientes bondades de esta metodología: “1. Permite investigar e integrar intereses y objetivos de múltiples actores [...] 2. Trata con la complejidad de la configuración de los múltiples actores proveyendo información resultante que es fácil de compartir [...] 3. Es bien conocido y aplicado como método de alternativas de valoración [...] 4. Es un método que permite la objetividad y la inclusión de diferentes percepciones e intereses de los actores sin mayor consumo de energía y costo intensivos” (Mateo, 2012, cit. en Ceaaces, s/f: 11).

similitudes y diferencias con el modelo aplicado en la evaluación del Mandato 14 (2009). Los aspectos similares tenían que ver con la misma metodología seguida así como con ciertos procedimientos para su implementación.¹⁸⁵ Las diferencias también lidian en torno a estos mismos aspectos. Entre las más relevantes señalamos las siguientes.

- En la evaluación del 2013 se aplicaron tres modelos de evaluación —modelo de grado, de posgrado y de grado-posgrado—. En la del 2009 se aplicaron solo dos —grado y posgrado—.
- Variación en los criterios, subcriterios e indicadores.¹⁸⁶
- Se desarrolló un sistema para el levantamiento de información en línea —Sistema GIIES— con capacidad no solo para cargar datos, sino también evidencias.¹⁸⁷
- Los criterios establecidos para la evaluación fueron los siguientes:
- Academia.¹⁸⁸
- Eficiencia académica, un nuevo criterio introducido y orientado a: “determinar las tasas de retención y eficiencia terminal que las IES obtienen como resultado de las estrategias establecidas para sostener y acompañar a sus estudiantes durante todo el proceso educativo”.¹⁸⁹
- Investigación: criterio que “permite establecer el nivel que han alcanzado [las IES] en la generación de nuevo conocimiento mediante la investigación científica, lo cual constituye una de sus principales actividades”.¹⁹⁰

185 Entre los aspectos similares se contarían los siguientes: desarrollo de un modelo multicriterio desagregado en criterios, subcriterios e indicadores; diseño de funciones de utilidad; asignación de pesos relativos para criterios, subcriterios e indicadores; cálculo de indicadores y alimentación del modelo con los datos; agregación de valores hasta obtener la calificación final; elaboración de categorización basada en el método de análisis directo y en el análisis de conglomerados. Además, se aplicaron guías de verificación *in situ*; y se recolectaron los datos por medio de una plataforma en línea cargados por las IES, que permitieron la verificación de los pares evaluadores (Ceaaces, s/f: 11-13).

186 Por ejemplo, “en cuanto a la producción científica, [el indicador del] modelo de evaluación institucional del Ceaaces considera el impacto de las revistas indexadas donde fueron publicados los artículos, mientras que en el modelo de 2008 solamente se consideró el número de publicaciones” (Ceaaces, s/f: 2).

187 “Para el proceso de evaluación institucional el Ceaaces puso en marcha la construcción del sistema informático GIIES. Este sistema dio soporte a la carga de información suministrada por las IES, necesaria para la evaluación institucional. Las IES cargaron la información correspondiente a datos y evidencias entre enero y octubre de 2013, es decir durante todo el proceso de evaluación” (Ceaaces, 2014(a) 40).

188 Registró la misma definición planteada en el Mandato 14. Contenía catorce indicadores y su peso en el modelo era de 0,4/1.

189 Contenía cinco indicadores y su peso era de 0.1/1. (Ceaaces, s/f: 5).

190 Contiene 4 indicadores y su peso era de 0,2/2. (Ceaaces, s/f: 6).

- Organización: orientado a evaluar cómo interactúan las IES “con la sociedad en general” y como “desarrollan las actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones del SES”.¹⁹¹
- Infraestructura: “permite abordar las condiciones que ofrecen las IES para la realización del trabajo académico”.¹⁹²

El proceso de evaluación se desarrolló desde fines de 2012 y a lo largo del 2013¹⁹³ y el 27 de noviembre de ese año el Ceaaces entregó los resultados del mismo a la Asamblea Nacional.

Aun cuando se utilizó la misma nomenclatura del Mandato 14, las conclusiones del 2013 evidenciaron algunas diferencias respecto de las del 2009. Primeramente, las 51 IES de grado evaluadas¹⁹⁴ se agruparon solo en cuatro categorías (“A”, “B”, “C” y “D”). La categoría “E” fue eliminada. En segundo lugar, se encontraron variaciones en la categorización de las universidades que mostraban los esfuerzos —o la falta de ellos— para mejorar su calidad de desempeño institucional. Así, 23 IES de grado (45%) subieron de categoría, 18 bajaron (35%) y 10 (20%) mantuvieron la categoría, lo cual arrojaría, en general, un panorama de mejoramiento, aun cuando insuficiente en términos de la calidad del sistema en sí, y preocupante en lo referente a la baja de categoría de una buena proporción de universidades en relación al 2009, lo cual ameritaría un análisis específico.¹⁹⁵ En tercer lugar, el ejercicio también categorizó a las universidades de posgrado.¹⁹⁶ Por último, esta evaluación simultáneamente acreditó por cinco años, a las universidades ubicadas en las tres primeras categorías, es decir, a 43 casas de estudio (84% del total), dando un plazo de dos años para que las ocho universidades categorizadas en la “D” se acrediten y pasen a la “C”.¹⁹⁷

191 Conteníá diez indicadores y su peso era de 0,1/1. (Ceaaces, s/f: 6). En esta evaluación se separaron en dos criterios (organización e infraestructura) elementos que en la evaluación del Mandato 14 se agruparon en el criterio “Gestión”.

192 Conteníá once indicadores y su peso era de 0,2/1 (Ceaaces, s/f: 6).

193 En octubre de 2012 se realizó la socialización del modelo de evaluación con las IES; en abril-mayo de 2013 se efectivizó la visita de los/as pares evaluadores/as a las universidades, emitiéndose en julio de ese año los informes preliminares y abriendo un ciclo de apelaciones, audiencias y rectificaciones que se extendió hasta octubre de 2013 (Ceaaces, 2014(a): 31, 32, 40).

194 La Escuela Politécnica del Ejército y la Universidad Naval Rafael Morán Valverde no fueron evaluadas por estar en proceso de fusión para constituir la Universidad de las FF. AA. Asimismo, aún no se constituían las cuatro nuevas universidades cuya ley se aprobó en diciembre de 2013.

195 Para un detalle de la categorización de las IES, véase Ceaaces, s/f.

196 En 2009 solo fueron evaluadas, no categorizadas. En esta evaluación, dos se posicionaron en la categoría “A” y una en la “B”. Véase Ceaaces, s/f.

197 Ceaaces, 2014 (a), 35, 43; Ceaaces, s/f: 2, 11-13.

Como hemos podido advertir, la productividad del Ceaaces en la evaluación de la calidad universitaria en sus primeros dos años de vida (2011-2013), contrastaba con lo que hizo el Conea en el triple del tiempo, hasta la ejecución del Mandato 14 (2002-2009).¹⁹⁸ Si contamos esta productividad desde la fase de transición que involucra esa evaluación, vemos que frente a las solo cinco universidades evaluadas y acreditadas por el Conea (2002-2009), hoy se cuenta con la totalidad de IES del sistema evaluadas por dos ocasiones y más de un centenar de extensiones también examinadas dos veces, encontrándose en marcha, además, planes de mejoramiento de la calidad en todas las IES y sus extensiones en operación.¹⁹⁹

2.6. Calidad y género en la educación superior

En el marco de un concepto de *universidad despatriarcalizada*, la LOES (2010) —a diferencia de la del 2000— sí estipuló algunos mecanismos de operativización de la equidad e igualdad de género en las IES, al ordenar la formulación de políticas de acción afirmativa (paridad de género en listas, política de cuotas, políticas de participación, políticas para prevención y atención a las víctimas de delitos sexuales, etc.).²⁰⁰ Adicionalmente, la norma sí incorporó, por fin, un lenguaje incluyente.

Estos avances deben comprenderse también como la concreción de un conocimiento acumulado en la sociedad ecuatoriana en torno a la problemática de género, que se aplicaba a la educación superior en un momento político excepcional. En este aspecto se identifica una particularidad en esta fase: al lento pero constante avance del conocimiento generado por la academia, se sumaba la reflexión del Estado sobre su propia experiencia de ejecución de políticas públicas con enfoque de género en este campo. Así, a los temas tratados en las fases anteriores (p. ej., acceso, segregación vertical, cultura de género institucional), se añadían nuevos, como el de calidad y la transversalización del enfoque de género, resultado de reflexiones nacidas de ambos tipos de experiencias —académicas y

198 Como ya indicamos, hasta 2008 fueron acreditadas cinco universidades, pero en diciembre de 2009, en plena fase de transición, el Conea reactivó el proceso de acreditación, por lo que hasta la emisión de la LOES en octubre de 2010, que en su Disposición Transitoria Primera ordenaba una nueva evaluación y acreditación de todas las IES, inclusive las ya acreditadas por el Conea, este había acreditado, con el viejo modelo de evaluación cuestionado, a doce universidades. El total de universidades acreditadas por el Conea fue de 17 IES. Ceaaces. s/f(a). “Resultados de la acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas realizadas por el Conea (2006-2010) y el Ceaaces (2013)”. DEI. Documento.

199 No se cuentan aquí los procesos de evaluación que se han llevado a cabo con los Institutos Superiores: Pedagógicos e Interculturales Bilingües (ISPED e ISPEDIB), de Arte y Conservatorios (ISACS) y Técnicos y Tecnológicos (ISTT) (Ceaaces, 2014(a): 61-73). Por otro lado, en 2014 y 2015, el Ceaaces empezó a evaluar las carreras (Medicina y Odontología) e inició también los exámenes de resultados de aprendizaje y de habilitación profesional en dichas carreras.

200 Véase al respecto los artículos 56, 74, 75 y 86 de la LOES (2010).

públicas— y abordados tanto desde una perspectiva global, como por medio de estudios de caso.²⁰¹

En ese sentido, podemos afirmar que, en este particular momento histórico, las trayectorias de género y calidad de la educación superior, que evolucionaron de manera separada entre los años setenta y 2006, por fin *estaban convergiendo* —no sin dificultades— *en la academia y en la política pública*. Un hito en este proceso constituyó, justamente, el lanzamiento del programa de *transversalización de los ejes de igualdad de género, de interculturalidad, discapacidad y ambiente en el Sistema de Educación Superior* y específicamente en los contenidos de las mallas curriculares, realizado por la Senescyt en 2015.²⁰²

Pero, ¿cómo se expresó esta orientación en el terreno de la evaluación de la calidad universitaria?

El interés por la equidad como componente de la calidad podemos rastrearlo —si bien limitadamente— en la experiencia de algunas agencias evaluadoras o acreditadoras de la educación superior a nivel internacional. En efecto, una lectura desde la equidad de los parámetros de evaluación de agencias de cinco países (EE. UU., Brasil, Francia, Inglaterra y Corea del Sur), evidencia, por una parte, que la incorporación del componente de equidad es diverso, ya sea circunscrito a las tradicionales políticas de asistencia (becas) y participación estudiantil (caso de Inglaterra, Corea del Sur); o combinando nuevas iniciativas que favorecen a sectores históricamente excluidos, como las personas con capacidades especiales o en desventaja de conocimientos (caso de Francia), o

201 Para diagnósticos globales que identifican logros y límites en el acceso véase los estudios de Sylva (2010), Moncayo (2015) y Larrea (2015), desde la política pública y Goetschel (2015), desde la academia. En estos trabajos también se abordan las desigualdades de género en la docencia. Sobre segregación vertical, véase el trabajo de Salas en universidades de posgrado (2009), y Noboa y Guadalupe sobre la Epoch (2015), ambos nacidos de la experiencia académica. Sobre cultura de género institucional, véase los trabajos de Ferrín (2007) y García (2008) para la PUCE; de Julieta Logroño (2009) y Carlos Celi (2011), para la UCE; y los de Cecilia Castro y María Cecilia Paredes sobre la Universidad de Cuenca (todos generados en las universidades). En cuanto a los trabajos que incorporan la calidad al género y la universidad, véase los de Sylva (2015) —desde la política pública— y Espinosa (2015), desde la academia. Finalmente, las reflexiones sobre la transversalización del enfoque de género en la educación superior del país registra las reflexiones producidas por Yina Quintana (2015) (política pública) y Roxana Arroyo (2015), Gioconda Herrera (2015), Susana Wappenstein (2015) y María Amelia Viteri (2015). Un análisis de los contenidos de esta producción véase en Sylva (2015), documento inédito.

202 Véase al respecto los documentos preliminares de la Senescyt. “Transversalización de los ejes de igualdad de género, pueblos, nacionalidades e interculturalidad, discapacidad y ambiente en el Sistema Nacional de Educación Superior”; “Transversalización del eje de igualdad de género en la educación superior”; “Transversalización del eje de igualdad en la interculturalidad en la educación superior”; “Transversalización del eje de igualdad en la discapacidad en la educación superior”. Quito: Senescyt a, b, c, d, respectivamente, 15 de agosto de 2014. Estos documentos fueron la base del libro *Construyendo la igualdad en la educación superior* elaborado por Magdalena Herdoiza y publicado por esta entidad en 2015.

que abarcan nuevos campos de intervención —inclusión, protección del medio ambiente, memoria y patrimonio cultural— (caso de Brasil).²⁰³ En ese sentido, además de su diversidad, la incorporación de componentes de equidad parecería parcial, cuando no mínima, y en ningún caso obedecería a una transversalización de este enfoque en dichos modelos de evaluación de la calidad universitaria. Por otra parte, ninguno de ellos contempla parámetros orientados a valorar la equidad de género como componente de la calidad (véase la Tabla 7).

Tabla 7
Componentes de equidad en modelos de evaluación
de acreditadoras internacionales

País	Agencia	Componentes de equidad en modelos de evaluación
EE. UU.	Agencias acreditadoras nacionales (evalúan a instituciones que ofertan un solo tipo de programa o modo de instrucción)	*Servicios estudiantil y sistemas de apoyo estudiantil.
Brasil	CONAES INEP (grado) (dimensiones)	*Responsabilidad social (contribución a la inclusión, al desarrollo económico-social, a la protección del medio ambiente, a la memoria y al patrimonio cultural). *Políticas de asistencia para los estudiantes.
Francia	AERES Institucional	*Vida estudiantil (participación estudiantil, servicios de salud, apoyo a capacidades especiales).
	AERES Programas/carreras	*Mecanismos de ayuda estudiantil (nivelación, clases de apoyo, reorientación, adaptación de enseñanza a alumnos en situaciones especiales —personas con discapacidades, artistas, según nivel socioeconómico, etc.).
Inglaterra	QAA	*Participación estudiantil en el aseguramiento y mejora de la calidad de la educación superior.
Corea del Sur	KUAI (categorías áreas)	*Relación becas/matricula.

Fuente: Ceaces (2013). Elaboración de la autora.

En cambio, las dos experiencias de evaluación correspondientes al actual período de reforma universitaria del país, sí exhibieron una preocupación por la equidad de género. En el caso de la evaluación ordenada por el Mandato 14 (2009) la relación calidad-equidad/igualdad de género, fue más bien ambivalente. Por una parte, se evidenció una convicción de que la calidad, bajo los nuevos principios constitucionales, “adquiere nuevas connotaciones”.

203 Véase al respecto los cinco trabajos sobre la evaluación y acreditación en EE. UU. (varias agencias), Brasil (CONAES e INEP), Francia (AERES), Inglaterra (QAA) y la agencia de Corea del Sur, en Ceaces. 2013(c). “Estudio comparado entre países. Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”. Ceaces, DEI, mayo.

La calidad como un criterio objetivo y elitista, sustentado únicamente en indicadores cuantitativos y medibles —se decía— requiere ahora una visión global e integradora que parte de actitudes éticas, valores cívicos, equidad social e identidad cultural. Este cambio implica superar aquella visión de calidad como excepción elitista, de excelencia y cumplimiento de estándares mínimos, a una visión de calidad como motor de transformación que produce cambios en el estudiante y los enriquece... [D]ebe incorporar criterios e indicadores que de manera explícita permitan vincular la calidad de la educación con la profundización de los valores democráticos y el fortalecimiento de la soberanía e identidad nacional (Villavicencio, 2009: 200).

Como ya indicamos, el modelo en sí no registró un enfoque de género, pero incluyó el indicador Políticas de Acción Afirmativa, que permitió valorar indirectamente la equidad de género. En todo caso, el informe sí exhibió un análisis con perspectiva de género, dada la disponibilidad de datos desagregados por sexo levantados durante el proceso de evaluación. El lenguaje utilizado en la redacción del informe, sin embargo, fue parcialmente incluyente. Por otra parte, sí incorporó indicadores para medir la *equidad como componente de la calidad —en general—*, recuperando derechos correspondientes a la Primera Reforma Universitaria (cogobierno, participación estudiantil, participación docente); algunos relativos a la Segunda Reforma Universitaria (becas, espacios de bienestar, vinculación con la colectividad); y otro relativo a los derechos contemporáneos (accesibilidad para personas con discapacidades), aunque en la estructura de evaluación del modelo el peso global de todos estos indicadores fue bajo.²⁰⁴ Así, en consonancia con lo registrado en el marco constitucional y normativo del país, como en sus políticas, este producto del proceso constituyente también expresó —no sin limitaciones— la convergencia entre las problemáticas de equidad de género y calidad de la educación superior.

Al igual que en la experiencia del Mandato 14, la evaluación del Ceaces (2013) no registró un enfoque de género. Sin embargo, se incluyeron tres indicadores orientados a valorar la igualdad de género en las IES, a saber, “Acción Afirmativa”, “Dirección-Mujeres” y “Docencia-Mujeres”. Asimismo, se incorporaron otros indicadores de equidad propios de la agenda de la Segunda Reforma Universitaria (“Espacios de bienestar” y “Vinculación con la Colectividad”). El peso de estos indicadores en el conjunto de indicadores del modelo continuó siendo modesto.²⁰⁵

204 El peso del conjunto de estos indicadores en la estructura de evaluación del modelo fue de 14,2%. El mayor peso lo tuvo el indicador cogobierno estudiantil (3,2%), el menor el correspondiente a espacios de bienestar (0,6%) (Ceaces, 2013: 87-88).

205 Fue, en realidad, menor al peso del modelo de la evaluación del Mandato 14: para las universidades de grado y de posgrado el peso de estos indicadores fue de 6,8%; en el de las de grado, de 8,3%; y en el de las de posgrado de 7,2%. Véase Ceaces, s/f: 32.

Debe señalarse que paralelamente a la realización de este proceso de evaluación, en 2013 el Ceaaces promovió la constitución de la *Red de Educación Superior y Género* junto con otras instituciones y organismos. Actualmente (2016), esta agrupa también a varias universidades.²⁰⁶ En 2014 la Red organizó el *Seminario Internacional Calidad de la Educación Superior y Género* que arrojó varios insumos para incorporar la equidad de género como componente de la calidad en los ejercicios de valoración.²⁰⁷ Pero, como podemos inferir, esta experiencia no incidió en el diseño del modelo de evaluación que ya se había iniciado en 2012. En ese sentido, la apertura limitada que se dio en 2009 hacia el tema de género y que se expresó también tímidamente en 2013, no se ha transversalizado aún en el modelo. Con la definición de la calidad y equidad como ejes de la política institucional del Ceaaces en 2015, es de esperar que la equidad de género logre transversalizarse en el próximo modelo de evaluación institucional, de cara al nuevo proceso previsto para 2017.²⁰⁸ En todo caso, un balance de lo logrado en términos de calidad y equidad de género en el campo universitario en estos últimos años lo abordaremos en el capítulo III de este libro.

3. Conclusiones

Hemos examinado la evolución de la problemática en torno a la calidad de la educación superior y género en Ecuador a lo largo de cuatro fases de la historia universitaria: la fase elitista (1895-1968); la de apertura (1969-1991); la de privatización y mercantilización (1992-2006); y la correspondiente a la iniciativa estatal reformista (2007 hasta la actualidad), concluyendo lo siguiente.

La demanda del derecho a la igualdad y equidad ha formado parte de la historia de la universidad ecuatoriana del siglo xx hasta el presente. En el seno de

206 Las entidades fundadoras y núcleo de la RESG son: Senescyt, Senplades, MCCTH, Ceaaces, Comisión de Transición (hoy Consejo Nacional de Igualdad de Género, CNIG), ONU Mujeres, Flacso-Sede Ecuador, Red de Universidades (REDU). El 9 de abril de 2015 se amplió la RESG denominándose Red de Educación Superior y Género del Ecuador (Resge), con la integración voluntaria de 37 universidades. La ampliación se dio en el marco de la firma del compromiso hacia la igualdad en la educación superior entre las máximas autoridades del SES y las máximas autoridades de las universidades. En el momento actual (julio 2016) la RESG está integrada por 44 entidades (37 universidades, 7 instituciones públicas y un organismo internacional).

207 El Seminario Internacional Calidad de la Educación Superior y Género fue organizado por la RESG y se desarrolló en Quito del 18 al 20 de junio de 2014. Véase al respecto las memorias del evento (RESG, 2015). En él participaron expertos/as ecuatorianos/as y latinoamericanos/as en el tema. Sobre la base de sus aportes teóricos y prácticos tuve como tarea elaborar el documento titulado "Hacia un modelo de evaluación con un enfoque integral de calidad". Quito, 27 de agosto de 2014.

208 El Presidente del Ceaaces, Francisco Cadena, ratificó la articulación de la calidad y la equidad como eje de política institucional en sus informes de rendición de cuentas 2014 y 2015 realizados el 9 de abril de 2015 y el 20 de febrero de 2016, respectivamente. Ver Anexo I. Fuentes: Base de datos del Conea y del Ceaaces, varios años. Elaboración: DEI- Ceaaces, 2015. *Universidades eliminadas del Sistema de Educación Superior (2008-2014),

la universidad elitista se expresó como derecho a la autonomía, al cogobierno estudiantil y al acceso (libre ingreso) y mediante luchas sociales protagonizadas por estudiantes universitarios y secundarios que serían recogidas —con o sin cortapisas— por los distintos marcos jurídicos del país a lo largo de los distintos períodos identificados.

En contraste, la demanda por la igualdad y equidad de género en la educación superior no ha tenido su fuente, en el caso ecuatoriano, en movimientos estudiantiles o académicos de mujeres nacidos dentro de las universidades, sino más bien en la política pública del Estado que se ha ido adaptando paulatinamente a los compromisos internacionales asumidos para promover los derechos de las mujeres en la educación superior desde hace varias décadas.

En términos de la producción de conocimientos, desde inicios de los años 90 y, fundamentalmente en la década del 2000, se inició la reflexión sobre mujeres y universidad tendiente a visibilizar su creciente acceso y a demostrar su situación de desigualdad, segregación horizontal y vertical, discriminación y violencia en los ámbitos estudiantil, docente, científico, directivo y, en general, en la estructura institucional, proceso, debe señalarse, auspiciado por el Estado y la cooperación internacional.

Este importante conocimiento generado desde dentro de varias universidades —no sin problemas, dada la falta de información desagregada según sexo que se registra hasta hoy—, ha sido poco difundido, lo que unido a la ausencia de un movimiento estudiantil y académico que demande un cambio en la cultura de género institucional en las universidades, ha dado como resultado un inmovilismo e indiferencia institucionales respecto a esta problemática por parte de los gobiernos universitarios. Es decir, se verifica un desfase entre el conocimiento y la acción en torno a la problemática de género en la educación superior. El mismo Estado, pese a que ha registrado políticas de promoción de los derechos de las mujeres desde fines de los años 70, evidenció a lo largo de varias décadas una escasa preocupación por articular esta temática al campo universitario.

En tratándose de la calidad, este es un concepto nuevo en el campo universitario. No formó parte ni de la Primera ni de la Segunda Reforma Universitaria en Ecuador, aun cuando varios componentes de lo que hoy se define como una educación de calidad (p. ej., pertinencia, docentes a tiempo completo, garantía de carrera docente, articulación de la docencia y la investigación, planificación, participación, bienestar universitario), fueron planteados como parte de la agenda de la Segunda Reforma Universitaria. El concepto de “excelencia académica” —no de calidad— apareció en la evaluación universitaria impulsada por el Conuep (1987-1989) que puso en entredicho, justamente, tal nivel de desempeño de las universidades ecuatorianas de entonces, frente al cual ni ellas, ni aquel organismo público harían nada al respecto. En realidad, la

agenda de la calidad universitaria se introdujo con la reforma política precipitada por la movilización social de fines de los años 90 en el marco del neoliberalismo. Empero, el lento y técnicamente cuestionado proceso de evaluación para la acreditación, ejecutado entre 2002-2009, evidenció el escaso compromiso con el mejoramiento de la calidad educativa terciaria por parte del Estado oligárquico-neoliberal.

En cambio, en el marco del proceso constituyente —y, a diferencia del pasado— fue el Estado el que asumió el expediente de la reforma universitaria, redefiniendo conceptual, metodológica y técnicamente el abordaje de la evaluación de las universidades. Un punto de quiebre en este proceso lo marcó el Mandato Constituyente No. 14 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente, cuando, en 2008, ordenó la evaluación de desempeño institucional de las IES, que fuera ejecutada en 2009, y que volvería a evidenciar los severos problemas de calidad que registraba la universidad ecuatoriana, diagnosticados veinte años atrás. La voluntad de la política pública actual para transformar la universidad se ha evidenciado en la productividad de la acción evaluativa del Estado —Ceaaces— que ya ha examinado por dos ocasiones a todas las IES y sus extensiones, depurando el sistema de las instituciones con deficientes niveles de desempeño, lo que ha generado una recomposición de la institucionalidad del campo universitario.

Vistos en perspectiva, los temas relativos a los derechos, la igualdad-equidad de género y la calidad de la educación terciaria emergieron en distintos momentos históricos y evolucionaron paralelamente, prácticamente sin relacionarse tanto en la política pública, como en la academia y la política universitaria del país a lo largo del siglo xx. Fue el proceso constituyente impulsado por la Revolución Ciudadana, el que creó las condiciones para su convergencia a inicios del siglo xxi al generar un marco constitucional y legal que estableció como principios complementarios de la educación superior, entre otros, la calidad y la igualdad de oportunidades, que instituyó la igualdad-equidad de género como eje transversal de la LOES (2010) y que dispuso ciertos mecanismos para su operativización. Y, algo muy importante: fue también en este momento histórico que por primera vez se asoció la igualdad de género con la exigencia de calidad mediante la incorporación de algunos indicadores en los modelos de evaluación de la calidad de desempeño institucional de las IES (2009, 2013).

Pese a estos innegables avances, debemos admitir que la articulación de género y calidad en la educación superior es un proceso en curso y en construcción y, por lo mismo, exhibe contrarrestos y limitaciones. En los próximos capítulos podremos apreciar el alcance de estas afirmaciones al abordar los avances, los límites y los desafíos para la materialización de este expediente tanto en la política pública cuanto en la vida cotidiana universitaria.

Anexo I

Ecuador: universidades de grado y posgrado según año de creación, tipo y ubicación (1826-2013)

N.º	Universidades y Escuelas Politécnicas	Fecha de creación	Año de creación	Régimen	Sede	
					Provincia	Cantón
1	U Central del Ecuador	18 de marzo de 1826	1826	Pública	Pichincha	Quito
2	U Nacional de Loja	13 de febrero de 1859 9 de octubre de 1943	1859 1943	Pública	Loja	Loja
3	U de Cuenca	15 de octubre de 1867	1867	Pública	Azuay	Cuenca
4	U Estatal de Guayaquil	1 de diciembre de 1867	1867	Pública	Guayas	Guayaquil
5	Escuela Politécnica Nacional	27 de agosto de 1869	1869	Pública	Pichincha	Quito
6	Universidad Pontificia Católica del Ecuador	4 de noviembre de 1946	1946	Financiada	Pichincha	Quito
7	U Técnica de Manabí	11 diciembre de 1952	1952	Pública	Manabí	Portoviejo
8	Escuela Superior Politécnica del Litoral	11 de noviembre de 1958	1958	Pública	Guayas	Guayaquil
9	U Católica de Santiago de Guayaquil	26 de mayo de 1962	1962	Financiada	Guayas	Guayaquil
10	U Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	30 de abril de 1963	1963	Cofinanciada	Guayas	Guayaquil
11	U Técnica de Ambato	18 de abril de 1969	1969	Pública	Tungurahua	Ambato
12	U Técnica de Machala	18 de abril de 1969		Pública	El Oro	Machala
13	U Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas	21 de mayo de 1970	1970	Pública	Esmeraldas	Esmeraldas
14	U Católica de Cuenca	7 de octubre de 1970		Cofinanciada	Azuay	Cuenca
15	U Técnica Particular de Loja	5 de mayo de 1971	1971	Cofinanciada	Loja	Loja
16	U Técnica de Babahoyo	8 de octubre de 1971		Pública	Los Ríos	Babahoyo

17	Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)	20 de junio de 1972	1972	Pública	Pichincha	Quito
18	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch)	6 de noviembre de 1973	1973	Pública	Chimborazo	Riobamba
19	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)	16 de diciembre de 1974	1974	Pública	Pichincha	Quito
20	U Tecnica Estatal de Quevedo (Uteq)	1 de febrero de 1984	1984	Pública	Los Ríos	Quevedo
21	U Laica Eloy Alfaro de Manabí	13 de noviembre de 1985	1985	Pública	Manabí	Manta
22	U Tecnológica Equinoccial	18 de febrero de 1986	1986	Cofinanciada	Pichincha	Quito
23	U Técnica del Norte	18 de julio de 1986		Pública	Imbabura	Ibarra
24	U Estatal de Bolívar	4 de julio de 1989	1989	Pública	Bolívar	Guaranda
25	U del Azuay	23 de agosto de 1990	1990	Cofinanciada	Azuay	Cuenca
26	U Agraria del Ecuador	16 de julio de 1992	1992	Pública	Guayas	Guayaquil
27	U Particular Internacional Sek	30 de junio de 1993	1993	Autofinanciada	Pichincha	Quito
28	U Particular de Especialidades Espiritu Santo	18 de noviembre de 1993		Autofinanciada	Guayas	Sanborondón
29	U Politécnica Salesiana (Ups)	5 de agosto de 1994	1994	Cofinanciada	Azuay	Cuenca
30	U Técnica de Cotopaxi (UTC)	24 de enero de 1995	1995	Pública	Cotopaxi	Latacunga
31	U Nacional de Chimborazo	31 de agosto de 1995		Pública	Chimborazo	Riobamba
32	U San Francisco de Quito	25 de octubre de 1995		Autofinanciada	Pichincha	Quito
33	Escuela Politecnica Javeriana del Ecuador (Espoj)	21 de noviembre de 1995		Autofinanciada	Pichincha	Quito
34	U de Las Américas	29 de noviembre de 1995		Autofinanciada	Pichincha	Quito

35	Escuela Superior Politécnica Ecológica de Cariamanga Profesor Servio Ludeña	14 de agosto de 1996	1996	Autofinanciada	Loja	Cariamanga
36	U Internacional del Ecuador (Uide)	30 de agosto de 1996		Autofinanciada	Pichincha	Quito
37	U Andina Simón Bolívar	18 de octubre de 1996		Pública	Pichincha	Quito
38	U Regional Autónoma de Los Andes (Uniandes)	20 febrero de 1997	1997	Autofinanciada	Tungurahua	Ambato
39	U Tecnológica America (Unita)	20 de agosto de 1997		Autofinanciada	Pichincha	Quito
40	Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica	30 de septiembre de 1997		Cofinanciada	Pastaza	Puyo
41	U del Pacífico Escuela de Negocios	18 de diciembre de 1997		Autofinanciada	Guayas	Guayaquil
42	U Estatal Península de Santa Elena	22 de julio de 1998	1998	Pública	Santa Elena	La Libertad
43	U Tecnológica Indoamérica (Uti)	31 de julio de 1998		Autofinanciada	Tungurahua	Ambato
44	U Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta	31 de julio de 1998		Autofinanciada	Cañar	Azogues
45	U Cooperativa de Colombia del Ecuador	10 de agosto de 1998		Autofinanciada	Pichincha	Quito
46	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	29 de abril de 1999		1999	Pública	Manabí
47	U Casa Grande	15 de junio de 1999	Autofinanciada		Guayas	Guayaquil
48	U Tecnológica San Antonio de Machala	15 de junio de 1999	Autofinanciada		El Oro	Machala
49	U Jefferson	15 de junio de 1999	Financiada		Guayas	Guayaquil

50	U Autónoma de Quito	7 de julio de 1999	1999	Autofinanciada	Pichincha	Quito
51	U Tecnológica Israel	16 de noviembre de 1999		Autofinanciada	Pichincha	Quito
52	U Tecnológica Empresarial de Guayaquil (Uteg)	31 de enero de 2000	2000	Autofinanciada	Guayas	Guayaquil
53	U Cristiana Latinoamericana	31 de marzo de 2000		Autofinanciada	Pichincha	Quito
54	U de Especialidades Turísticas	31 de marzo de 2000		Autofinanciada	Pichincha	Quito
55	U Metropolitana	2 de mayo de 2000		Autofinanciada	Guayas	Guayaquil
56	U Particular San Gregorio de Portoviejo	21 de diciembre de 2000		Autofinanciada	Manabí	Portoviejo
57	U Alfredo Pérez Guerrero	15 de enero de 2001	2001	Autofinanciada	Pichincha	Quito
58	U Estatal de Milagro	7 de febrero de 2001		Pública	Guayas	Milagro
59	U Estatal del Sur de Manabí	7 de febrero de 2001		Pública	Manabí	Jipijapa
60	U Estatal Amazónica	18 de octubre de 2002	2002	Pública	Pastaza	Puyo
61	U de Otavalo	24 de diciembre de 2002		Autofinanciada	Imbabura	Otavalo
62	U Equatorialis	27 de diciembre de 2002		Autofinanciada	Pichincha	Quito
63	U de Los Hemisferios	31 de mayo de 2004	2004	Autofinanciada	Pichincha	Quito
64	U Panamericana de Cuenca (UPAC)	25 de junio de 2004		Autofinanciada	Azuay	Cuenca
65	U Intercultural de Las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi	5 de agosto de 2004		Autofinanciada	Pichincha	Quito

66	U Og Mandino	17 de noviembre de 2005	2005	Autofinanciada	Pichincha	Quito
67	U Iberoamericana del Ecuador	30 de diciembre de 2005		Autofinanciada	Pichincha	Quito
68	U Politécnica Estatal del Carchi	5 de abril de 2006	2006	Pública	Carchi	Tulcán
69	U Interamericana del Ecuador (Inidec)	31 octubre de 2006		Autofinanciada	Chimborazo	Riobamba
70	U Tecnológica Ecotec	18 diciembre de 2006		Autofinanciada	Guayas	Guayaquil
71	U Intercontinental	30 de noviembre de 2007	2007	Autofinanciada	Santo Domingo	Santo Domingo
72	U de Las Fuerzas Armadas (Espe)	12 de octubre de 2010	2010	Pública	Pichincha	Rumiñahui
73	U de Investigación de Tecnología Experimental Yachay	16 diciembre de 2013	2013	Pública	Imbabura	Urcuquí
74	U Regional Amazónica Ikiam	16 diciembre de 2013		Pública	Napo	Tena
75	U de Las Artes	17 diciembre de 2013		Pública	Guayas	Guayaquil
76	U Nacional de Educación (UNAE)	19 diciembre de 2013		Pública	Azogues	Cañar