

**Universidad Internacional del Ecuador**

**Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación**

**Escuela de Ciencia Política y Gobierno**

**Tesis para la obtención del título de Politóloga y Politólogo**

**Tema:**

**Gobernanza de la Educación Superior del Ecuador y Cambio Institucional: Un  
Análisis más allá de la Reforma**



**Autores:**

**Diana Carolina Andrade Apunte**

**Horacio Gabriel Palomeque Rodríguez**

**Directora: María Imelda Robalino Gallegos**

**Quito, marzo de 2013**



## CERTIFICACIONES

Nosotros, Diana Carolina Andrade Apunte, portadora de la cedula de ciudadanía No. 171616741-4, y Horacio Gabriel Palomeque Rodríguez, portador de la cedula de ciudadanía No. 171619281-8, egresados de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, de la Escuela de Ciencia Política y Gobierno, declaramos ser los autores de la presente investigación, y que ésta es original, autentica y personal nuestra. Todos los efectos académicos y legales que se desprenden de la presente investigación, serán de nuestra sola y exclusiva responsabilidad.

Quito, marzo de 2013.

---

Diana Carolina Andrade Apunte  
CI. 171616741-4

---

Horacio Gabriel Palomeque Rodríguez  
CI. 171619281-8

Yo, María Imelda Robalino Gallegos, portadora de la cedula de ciudadanía No. 060302914-1, docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, declaro que los alumnos Diana Carolina Andrade Apunte y Horacio Gabriel Palomeque Rodríguez, son los autores de la presente investigación y que ésta es original, autentica y personal de ellos. Todos los efectos académicos y legales que se desprenden de la presente investigación, serán de su sola y exclusiva responsabilidad.

Quito, marzo de 2013.

---

María Imelda Robalino Gallegos  
CI. 060302914-1



## AGRADECIMIENTO

Mi Dios; gracias por permitirme vivir en tu nombre, con tus bendiciones y con tu amor, para así poder cristalizar paso a paso cada uno de mis sueños.

Seres de mi corazón; gracias por ser el tesoro de mi vida y darle a cada uno de mis latidos razones para creer, crecer y triunfar.

Universidad Internacional del Ecuador; mi más grande gratitud hacia la institución que acogió mi profundo deseo de cultivarme a través de los conocimientos que sabía me brindaría en cada una de mis vivencias por sus aulas y pasillos.

María Imelda; gracias por el ejemplo que le has brindado a mi vida, tú eres de esas personas que graban una huella bonita en la vida y que jamás se olvidan.

Mis señoras y señores profesores; gracias por brindarme la incomparable experiencia de aprender de cada uno de ustedes. Que fortuna es que los títulos académicos que cada uno de ustedes obtuvo, pueda ser precedida de las palabras señora y señor; porque tuve la dicha de cultivarme junto a Señoras y Señores Profesores.

Desde mi corazón, infinitas gracias.

Diana Carolina.



Agradezco primero que nada al ser superior, que puso en la tierra a seres tan maravillosos, como lo son mis padres, y es gracias a ellos que llegue a la vida y gracias a su apoyo y entera entrega de amor y buenos valores es que hoy en día puedo ver culminada una etapa más de mi vida.

Agradezco a mis hermanos por siempre estar ahí ayudándome y dándome ánimos y fuerzas, haciéndome sentir que soy el mejor.

Agradezco a esa personita especial que me ha acompañado desde el inicio de mi carrera sabiendo brindarme comprensión, aguantándome y soportándome, en las buenas y en las malas siempre a mi lado, además de obsequiarme esa dosis exacta de amor y vida que solo alguien que amas y te ama te puede dar.

Agradezco a mis amigas y amigos que es gracias a ellos que esta etapa de la vida ha sido llena de momentos agradables, cada uno de ellos ha llegado a tener un espacio en mi corazón.

Agradezco a mis maestros de la Universidad Internacional del Ecuador, inclúyase, docentes, administrativos, dirigentes, tutores, personal de mantenimiento y seguridad, decano, directora de ciencia política y relaciones internacionales y mi muy estimada directora de Comunicación y llamo a todos maestros ya que todos han sabido guiarme y enseñarme y en ocasiones incluso regañarme pero siempre impulsándome a aspirar a ser el mejor y darme al mundo con todo lo que tengo, lo que soy y lo que me enseñaron.

Quiero dar un agradecimiento especial a mi tío Sebastián, que de no ser por él tal vez mi destino estuviera recorriendo distintos caminos.

Agradezco a las personas que me supieron abrir las puertas y me dieron rienda suelta para que este trabajo de investigación, hoy sea una realidad.

Gracias a todas, todos y toditos por esto.

Horacio Gabriel.



## DEDICATORIA

A ti; que me concediste la vida, tú mi Dios.

A ustedes; que le dan luz a mi ser, ustedes mi Raulito y mi Ceci.

A ti; que con amor me acompañas a crecer, tú mi Estebitan.

A ustedes; que con su corazón y su rostro me brindan amor y sabiduría, ustedes mi Chalito,  
mi Carmita y mi Chelita.

A ti; que eres mi dulce sueño real, mi amor, tú mi Éfra.

A ustedes; que hacen que mi mundo sea de bonitos colores, ustedes mi familia.

A cada uno de ustedes, les dedico este; un sueño, que bendecido, se hace realidad.

Diana Carolina.



Dedico este trabajo investigativo:

A las personas mencionadas en mi agradecimiento, más mis angelitos que desde el cielo siempre están dándome las fuerzas necesarias para seguir adelante así como lo hicieron cuando estuvieron en tierra,

A mis sobrinas y sobrinos,

A mi país Ecuador que para bien o para mal es el más beneficiado de la investigación académica,

A los estudiantes, que deben exigir y exigirse más y más cada día, para deshacernos de la mediocridad, y enlazarnos hacia la austeridad y evolución en conocimiento, y construir valores que nos permitan avanzar como una unidad sólida, con fines humanitarios dirigidos hacia la construcción de sociedades más armónicas, en las que la academia sea la base del desarrollo, resolución de problemas y satisfacción de necesidades del mundo.

Y, por último dedico esto a la persona que estén leyendo esto, en este mismo instante ya que es por ti que esta investigación tiene carácter de importante.

Horacio Gabriel.



## RESUMEN

El objetivo de este estudio es explicar los cambios en la educación superior en el Ecuador desde la emisión del Mandato No. 14, con un enfoque especial hacia los efectos en el Gobierno y en las instituciones, contrastando la anterior legislación con la actual. Para obtener este conocimiento, fue necesario analizar cómo esta nueva estructura gubernamental incidió en la toma de decisiones y en los procesos. Por último, para ilustrar la teoría, se realiza el estudio de caso del cierre de la Universidad Cooperativa de Colombia.

## ABSTRACT

The aim of this study is to explain the changes in higher education in Ecuador since the 14<sup>th</sup> Decree *Mandato No. 14*, with a special approach to the effects in governance and institutions, by contrasting the last legislation with the current one. In order to get this knowledge it was necessary to analyze how this new governmental structure would affect the decisions – making process; finally, we go through the case study of the closed down University “Cooperative of Colombia” to illustrate the theory.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	12
Objetivos. ....	17
Objetivo general: .....	17
Objetivos específicos: .....	17
Capítulos propuestos. ....	17
Capítulo I: .....	17
Capítulo II: .....	18
Capítulo III: .....	18
Estrategia metodológica. ....	19
CAP. I.....	20
GOBERNANZA Y CAMBIO INSTITUCIONAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA PARA ANALIZAR LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR. ....	20
La Gobernanza .....	20
Evolución del término .....	23
Qué corriente posee.....	27
Apuestas teóricas.....	28
El nuevo institucionalismo .....	32
Nuevo institucionalismo (perspectiva de la elección racional).....	33



Cambio institucional .....	34
El nuevo institucionalismo (Perspectiva desde el institucionalismo histórico) .....	34
Críticas al institucionalismo histórico .....	37
Cambio institucional .....	39
CAP. II .....	41
LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: UN BREVE RECORRIDO POR LA DECADA DEL NOVENTA Y LA EXTINCIÓN DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR POR LA PROMULGACIÓN DEL MANDATO No. 14. ....	41
Introducción .....	41
Generalidades .....	45
Qué es el Mandato.....	45
Valor jurídico del Mandato .....	46
Rango del Mandato según Kelsen.....	47
El Mandato No. 14 .....	49
Antecedentes .....	49
Escenario de expedición.....	51
Contenido del Mandato No. 14 .....	52
Efectos del Mandato No. 14.....	55
CAP. III.....	59



LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONTENIDAS EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA. 59

Introducción .....	59
Instituciones de la “antigua” y la “nueva” educación superior del Ecuador.....	63
Tabla N1: Integración y competencias de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la LOES 2000 .....	64
Tabla N2: Integración y competencias de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la LOES 2010 .....	67
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA .....	80
Textos.....	80
Entrevistas .....	83
Sitios Web .....	83
ANEXOS .....	86
Anexo I: Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador.....	86
Anexo II: Estatuto de la Universidad Cooperativa de Colombia.....	89
Anexo III: Oficios “llamados de atención” desde el CONESUP para la UCCE ...	98
Anexo IV: Problemática de la UCCE tratada en el pleno de la Asamblea Constituyente de Montecristi.....	100
Anexo V: Oficios de información sobre irregularidades en la conformación de los cuerpos colegiados de la UCCE .....	105



Anexo VI: Acciones legales de los ex alumnos de la UCCE para el CONESUP 109

Anexo VII: Acciones legales basadas en publicaciones de prensa que trataban sobre las irregularidades de la UCCE..... 111



## INTRODUCCIÓN

La educación superior ha sido el motor generador de cambio para el desarrollo de las naciones, ya que “los países más dinámicos del mundo, con economías altamente desarrolladas o emergentes, buscan transformarse [...] en sociedades intensivas en la generación, transferencia y uso de conocimientos avanzados” (Brunner y Elacqua, 2005:70), razón por la cual el tema de la educación superior se posiciona como uno de los pilares fundamentales de las agendas políticas de los gobiernos del mundo.

La transformación de la educación superior en América Latina, según lo plantea Rama (2006: 13-18), comenzó a principios del siglo XX, experimentado tres reformas:

La primera reforma, de autonomía y cogobierno, con un modelo monopolítico educativo universitario, público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo una vigencia destacada y prolongada y se impuso progresivamente hasta inicios de los años setenta en los países de la región, momento en cual, la crisis de los modelos económicos (industrialización, caída de los precios de los productos primarios) tocó a las instituciones de educación superior, sentando las bases de una nueva transformación universitaria.

En consecuencia a esta crisis, surge, desde la década de los ochenta, la segunda reforma, denominada de mercantilización y diferenciación, con un modelo dual público-privado, caracterizada por la expansión de la cobertura, reducción de las inequidades y también por la existencia de distintos niveles de calidad “de alta y baja calidad”. Pero a mediados de la década de los noventa, esta segunda reforma se encontró con límites políticos, al comprobar que se estaban conformando sistemas cuya diversificación mostraba fuertes mecanismos de exclusión, que no garantizaban los niveles de calidad deseados. Y adicional a ello, se produjo el “tercer *shock* sobre las sociedades a escala global”, el cual se encuentra determinado por la creciente renovación de saberes en el marco de las sociedades del conocimiento.

En razón a estos fenómenos, se dio inicio a la tercera reforma de la educación superior, llamada de masificación e internacionalización, cuyo modelo es trinario (público-privado-internacional). Esta reforma, se desarrolla en medio de la “sociedad del saber” y entorno a la globalización, elementos que se constituyen en dos grandes motores



generadores de la masificación de la educación superior, de creación de lógicas de acción en las personas hacia una mayor propensión a estudiar, esto como instrumento de defensa social y de reafirmación de los circuitos diferenciados de calidad en la educación, contribuyendo así, al desarrollo de nuevos modelos pedagógicos e institucionales, donde existe un nuevo rol del Estado, que es quien establece mecanismos de fiscalización y control sobre la calidad y pertinencia de la educación superior actual.

En este contexto coyuntural, de todo lo que se plantea como la tercera reforma de la educación superior de América latina, el actual gobierno ecuatoriano ha definido como una de sus prioridades impulsar la transformación del Sistema de Educación Superior del país.

Esta transformación inició en el año 2008, con la promulgación del Mandato Constituyente No. 14, mediante el cual se derogó la Ley No. 130, de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Mandato que también dispuso al Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP, que obligatoriamente y en el plazo de un año, debería “determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país” y al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA, que en el mismo período de tiempo, elabore “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” (disposición transitoria primera).<sup>1</sup>

Al Mandato No. 14, le sucedió la nueva Constitución de la República del Ecuador que establece dentro de sus artículos 343 al 357 los principios y finalidad del sistema de educación superior, que para autores como Ramírez (2011) significa la redefinición de la universidad como un bien público social. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013,

---

<sup>1</sup> A pesar de que el Mandato No. 14, estableció el plazo de un año para la presentación de los informes, a petición del CONEA y en vista de que no se iba a cumplir con el tiempo establecido, el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, emitió una ley reformativa al Mandato No. 14, publicada en el Registro Oficial No. 650, del 6 de agosto de 2009, mediante la cual se amplió en 90 días el plazo para que el CONEA presente el informe dispuesto por el Mandato No. 14.

Y aunque el CONESUP presentó su informe “incompleto” dentro del plazo, fue hasta después de 4 meses del tiempo establecido que lo “completo” y modificó, presentando un informe final. (Mintegiuga, 2010:40-41)



incorpora la transformación de la educación superior, como “uno de los nudos estratégicos fundamentales que el gobierno deberá encarar en el corto plazo, a fin de hacer viable el conjunto de políticas y programas diseñados en el marco del Plan” (Senplades, 2009:110-111).

Este conjunto de reformas ha incidido más allá de los principios en la gobernanza de la educación superior, redefiniendo a los organismos de rectoría, planificación, regulación, evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad del sistema, otorgándoles nuevas competencias y estructuras diferentes.<sup>2</sup>

De estos planteamientos surgen preguntas como: ¿Cómo explicar el cambio institucional en la gobernanza de la educación superior del Ecuador? Y, ¿Cómo caracterizar la gobernanza actual de la educación superior del Ecuador?

Para obtener respuestas a las incógnitas planteadas, se realizó una revisión de literatura académica, producida desde el año de 1990 hasta el año 2012. La información encontrada, ha sido organizada y clasificada, siguiendo algunos de los títulos que estructuran la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES):

El primer grupo bibliográfico, corresponde a la ‘autonomía universitaria’, considerada como uno de los principios de la educación superior.

Se destaca el trabajo de Ribeiro (1976), quien sostiene que en el desarrollo de la educación superior se puede hablar de una crisis “que permite caracterizar [la autonomía] como coyuntural, política, estructural, intelectual e ideológica.”. Frente a esta crisis, este autor considera necesario “un diagnóstico cuidadoso [...] un planeamiento cuidadoso de sus problemas, un planeamiento riguroso de su crecimiento y una elección estratégica de objetivos”, a fin de garantizar la construcción de la autonomía dentro de la educación superior.

---

<sup>2</sup> El sistema de educación superior se rige por: 1) Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva; y, 2) Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación. (Constitución, artículo 353)



Por su parte, Carlos Arcos (2011), plantea que un análisis profundo sobre la tensión “autonomía/heteronomía”, revela las distintas posiciones adoptadas por los distintos sectores en el campo de la educación superior (Arcos, 2011:57). Ante los discursos y debates que se generan entorno a la autonomía de la educación superior, desde su análisis, el autor menciona lo que “debe” ser la autonomía universitaria y expresa:

La Red Latinoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior entiende [por] autonomía como: [lo] que garantiza la independencia de las universidades o instituciones de similares condiciones en relación con los poderes públicos, en la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias. (Arcos, 2001:59)

Es decir, la autonomía de la educación superior se ve reflejada en la gestión ejecutada por las instituciones de educación superior, gestión que se encuentra alineada con el ejercicio de los poderes públicos.

En un segundo grupo bibliográfico, se consideran los trabajos académicos relacionados con el financiamiento de la educación superior. De acuerdo a la LOES, existen varias fuentes de las cuales las instituciones de educación superior puede obtener recursos pero, según lo plantea el literal c del artículo 20 de esta norma, la participación del Estado, al éste participar en el financiamiento de las instituciones de educación superior, mediante las asignaciones manifiestas en el Presupuesto General del Estado, es un ente vinculante para que exista autonomía responsable en estas instituciones. En este sentido, para Arellano: “El tratamiento de las relaciones de la Universidad con el Estado es imprescindible, cuando se analiza su problemática con miras a encontrar alternativas de solución.” (Arellano, s/f: 47).

Claudia Ballas y Mayra Mideros (2010:2) realizan un análisis del gasto público en educación del Ecuador y su repercusión en los resultados que éste ha reflejado en los últimos 20 años en América Latina. Según plantean Ballas y Mideros, la educación ha tenido una “significativa expansión, [pero] uno de los principales retos de la política pública de [esta región], consiste en diseñar e implementar sistemas de financiamiento eficientes que garanticen la ampliación de la cobertura con calidad y equidad en todos los niveles del sistema [de educación superior]”.

Por lo antes expuesto, se puede exponer que aunque el financiamiento de las instituciones de educación superior pueda provenir de varias fuentes, la relación educación



superior-Estado es vinculante para generar avances sustentables en educación superior, ya que el trabajo conjunto permite una mejor y óptima gestión.

El tercer grupo, parte desde el análisis de la igualdad de oportunidades dentro de la educación superior en el Ecuador que tiene su origen en la Constitución de la República del Ecuador, la cual garantiza igualdad de “derechos, deberes y oportunidades” (Artículo 11) e invita al Sistema actual de Educación Superior a romper las barreras de la discriminación en todo nivel. Para García (2008:21) este desafío implica “entender el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Humanos como parte de la cotidianidad” y más allá, asumir este entendimiento, para que exista un trato igualitario “no pueden darse privilegios de ninguna clase” (García, 2008:21).

Finalmente, el cuarto grupo bibliográfico aborda la calidad de la educación superior en el Ecuador. En varios análisis se plantea que la calidad en sí misma nace de la evaluación, y su desarrollo a través de la continuidad, “la evaluación persigue la calidad y excelencia [...] con virtudes de transparencia, coherencia, pertinencia, relevancia, competencia” (Urigüen, 2005:35).

En igual sentido la Ley Orgánica de Educación Superior contempla que el “principio de calidad consiste en 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.” (Artículo .93)

Pero para Arturo Villavicencio (2008:194), el término *calidad* en América Latina a nivel de educación superior, fue introducido en los años setenta por la empresa privada, que en términos generales, buscó satisfacer al cliente a través del servicio dado. Pero a partir de la década de los años 90, el autor plantea que surge la evaluación de la educación superior como parte de los “procesos [...] legitimadores de situaciones existentes, antes que verdaderos promotores de un cambio [...] de la educación superior”, es decir, la evaluación no garantiza la calidad, sino que es una parte de todo lo que necesita el Sistema de Educación Superior para alcanzar cambios que sean el aval de calidad.

Oswaldo Hurtado (1992), examina la educación superior de manera descriptiva-narrativa. De acuerdo a su análisis la calidad es un resultado de la integralidad y para él



todo debe comenzar en la examinación “de la crisis de la universidad, sin cuya solución no podrán superarse los obstáculos económicos, sociales, culturales y políticos” (Hurtado, 1992:9)

En relación a lo antes expuesto y con la vigencia de la nueva legislación, resulta necesario describir y explicar la gobernanza de la educación superior e identificar los organismos de rectoría, planificación, evaluación y acreditación sus nuevas competencias y estructuras, planteándose así la propuesta de explicar el cambio institucional en la gobernanza de la educación superior del Ecuador, para visualizar los efectos del Mandato No. 14 sobre las instituciones del Sistema de Educación Superior.

### ***Objetivos.***

La presente investigación plantea como objetivos:

#### **Objetivo general:**

Explicar y describir el cambio institucional en la gobernanza de la educación superior del Ecuador.

#### **Objetivos específicos:**

1. Describir la situación de la educación superior en el Ecuador con especial atención a la gobernanza durante el período de 1990 hasta el año 2012.
2. Analizar el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y la promulgación del Mandato No. 14.
3. Explicar el cambio en la gobernanza de la educación Superior.

### ***Capítulos propuestos.***

#### **Capítulo I:**

*Gobernanza y cambio institucional: Una aproximación teórica para analizar la reforma de la educación superior en el Ecuador.*



El marco teórico propuesto parte de la interacción de tres teorías: la gobernanza para explicar la estructura del Sistema de Educación Superior; el nuevo institucionalismo para analizar las reglas dentro del sistema y el neo institucionalismo histórico para explicar la inercia institucional, las coyunturas críticas y la reforma.

## **Capítulo II:**

*La educación superior en el Ecuador: un breve recorrido por la década del noventa y la extinción de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador por la promulgación del Mandato No. 14.*

Es el primer capítulo empírico del trabajo de investigación que describe el estado de la cuestión, en dos momentos: (1) la situación de la educación superior en el Ecuador desde la década del noventa, considerando variables como: autonomía, igualdad de oportunidades, calidad, financiamiento y principalmente gobernanza; y, (2) el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, como la coyuntura crítica del país que explica el inicio y desarrollo de lo que se plantea como la tercera reforma de la educación superior en el América Latina.

## **Capítulo III:**

*La gobernanza de la educación superior en el Ecuador: un análisis de las reformas contenidas en la nueva Ley Orgánica.*

Los cambios realizados en la normatividad de la educación superior del Ecuador, a partir de la publicación de la Ley Orgánica de Educación Superior, tuvieron como consecuencia la creación y modificación de algunas instituciones estatales, por lo cual es parte importante del estudio analizarlas. Para esto se plantea la división en dos grupos de investigación: (1) Nuevas instituciones: En el análisis de las nuevas instituciones que surgieron a partir de la Ley Orgánica de Educación Superior se contemplan las funciones que éstas poseen, en qué contexto se rigen y cuál es la interacción con las demás instituciones ya existentes y las nuevas. (2) Cambio institucional en la gobernanza: Al existir una reforma, los cambios se dan en todos los niveles y en todas las direcciones. Para esto, el análisis del cambio institucional en la gobernanza, se concentra en el “manejo” que



realiza el Estado-sociedad sobre la educación superior del Ecuador, desde la perspectiva de los lineamientos que se establecen para esta y su administración.

### *Estrategia metodológica.*

La estrategia de investigación seleccionada es el estudio de caso y de manera secundaria el método comparado para establecer las diferencias y semejanzas en el anterior y el actual sistema de gobernanza de la educación superior.

Las fuentes de información, que se utilizaron en la presente investigación son: bibliográficas (primarias y secundarias), de entrevista y de prensa.

Entre las fuentes bibliográficas primarias, se consideró la revisión de: legislación (vigente y derogada) informes, planes, programas, y proyectos institucionales. Como fuentes secundarias se utilizaron publicaciones de carácter académico contenidas en revistas, libros e investigaciones.

La revisión de prensa, tiene por finalidad reconstruir el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia en el Ecuador.

Finalmente, en relación a las entrevistas, se realizaron cuestionarios semi-estructurados dirigidos a: vocales actuales y anteriores de los Consejos Nacionales de Educación Superior -CONESUP y de Evaluación y Acreditación -CONEA; autoridades y servidores públicos de la Secretaria Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología -SENESCYT, rectores y ex rectores de universidades del país y académicos.



## CAP. I

### GOBERNANZA Y CAMBIO INSTITUCIONAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA PARA ANALIZAR LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR.

Las alternativas de análisis que se realizan en la presente investigación son la gobernanza y el nuevo institucionalismo, teoría y enfoque teórico que se aplican de manera directa al objeto de estudio, que además de romper con el paradigma actual sobre la conformación de las instituciones del Estado, revelan las necesidades coyunturales de la educación superior en el Ecuador.

El marco teórico propuesto parte de la interacción de tres teorías: la gobernanza para explicar la estructura del Sistema de Educación Superior; el nuevo institucionalismo para analizar las reglas dentro del sistema y el nuevo institucionalismo histórico para explicar la inercia institucional, las coyunturas críticas y las reformas.

#### *La Gobernanza*

Cualquier trabajo de análisis sobre la gobernanza parte de su definición, puesto que es necesario entender en qué contextos y de qué forma se utiliza esta teoría de la ciencia política. Posteriormente, se plantea el análisis de la evolución del término a través del tiempo y dentro de los distintos entornos culturales. Y por último, se examinan las diferentes corrientes teóricas dentro de la gobernanza.

De la revisión de la literatura podemos encontrar varias explicaciones sobre lo que es la teoría de la gobernanza. Pero para concebir los distintos usos de ésta, es importante razonar el planteamiento que realiza Hufty (2007: 14), quien expone que “el problema del significado es ante todo de coherencia. Coherencia externa: [es decir que] no es claramente diferenciada de los términos cercanos.”

Por ejemplo, según lo plantea (Bonifacio, s/f) “El concepto del buen gobierno<sup>3</sup>, governance o gobernanza se ha convertido en un campo de estudio de varias disciplinas,

---

<sup>3</sup> “hay un acuerdo básico acerca de que [“buen gobierno”] se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar, en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. Así la esencia del



las que han elaborado teorías y enfoques para su análisis, y aunque coexisten definiciones diferentes sobre sus alcances y significado, distintos autores coinciden en que no deben considerarse excluyentes, sino complementarias”.

En este mismo contexto, según lo plantean Mayorga y Córdova (2007) surge la digresión acerca de las similitudes y diferencias entre gobernabilidad y gobernanza, a lo cual se plantea que la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36; citado en Mayorga y Córdova, 2007). Una vez delineadas las posibles confusiones de *coherencia externa* que podrían surgir al momento de exponer una definición sobre esta teoría, emerge el planteamiento de que la gobernanza “supone un sujeto [...] que usa su influencia para conducir a su sociedad [...] hacia ciertos futuros deseados o conducirla en su tránsito de un determinado estado de cosas a otro [...] y para ello emplea toda una gama de medios de interacción con el conjunto de la sociedad, que pueden ser mando, leyes, mercado, solidaridad” (Messner, 1995; citado en Aguilar, 2008: 124)

En este sentido Hufty (2007: 14), realiza su análisis sobre esta definición, estableciendo que esta teoría es:

... sinónimo de gobierno o de administración pública. Se trata de la autoridad pública, de la práctica del [manejo] sobre una sociedad y de la gestión de sus recursos para el desarrollo económico y social. [...] Es también una cuestión de coherencia interna o de consistencia: entre aquellos que la utilizan, la gobernanza no siempre designa la misma clase de objetos, y para un mismo actor, es susceptible de tomar diferentes sentidos según el contexto. [...] responde al uso compartido de un lenguaje, de conceptos, de una ideología (una visión del mundo no refutable empíricamente) y de historias (una historia, con un debut y un fin, que ilustra el discurso).

Es decir, la gobernanza guía y gira en torno a todos los actores del Estado-sociedad, en medio de los distintos escenarios socio-culturales, a través del gobierno o administración de todos los recursos que se generan y que estos recursos hayan sido obtenidos y destinados para alcanzar la prosperidad y el fortalecimiento del mismo.

---

"buen gobierno" es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas”. (Bonifacio, s/f)



En igual sentido, para Aguilar (2008) esta teoría es entendida como un “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia - fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.” Así:

La gobernanza por lo tanto es la estructura, modelo o concatenación de acciones que resultan de la interacción de todos o al menos la mayoría de los actores (sociales, políticos, económicos, etc.) interesados en aplicar cierto tipo de gestiones que les permita realizar la actividad de gobernar definiendo las competencias, funciones, estructuras de mando y demás variables que permitan una gobernanza óptima. Fontaine (2010: 118)

En el estudio sobre la significación de la gobernanza, entramos en el campo de la ciencia política, a fin de “explicar un conjunto de preguntas sobre el rol del Estado [en base a esta teoría] en la sociedad” (Pierre&Peters, 2002; citado en Hufty, 2007: 21).

La gobernanza gira también alrededor de los cambios ocurridos en los distintos campos de acción de la sociedad, de la creciente independencia política que se genera y también de la independencia económica e informativa que las sociedades domésticas y externas construyen para generar solución a sus problemas y consolidar sus aspiraciones. (Aguilar, 2008: 80)

Para conceptualizar más profundamente esta teoría, se requiere

“una descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, [... haciendo referencia a la actual] dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones [... del gobierno y los nuevos actores], que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla ineficiente, y eventualmente contraproducente.” (Aguilar, 2008: 80-81)

Por lo cual existe un renacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, sobre la corresponsabilidad y la valía de su aporte para la convivencia/supervivencia (gobierno-actores), que anteriormente se deseaba resolver a través de programas gubernamentales y burocracia. (Aguilar, 2008: 85)

Es decir, la gobernanza actual requiere del análisis de la capacidad de correlacionamiento de los actores gobernantes y los actores gobernados, lo cual marcará la gobernabilidad a través de la gobernanza.



Vega, dentro del contexto de la educación superior, hace una diferenciación entre la gobernabilidad y la gobernanza, expresando que: “la gobernabilidad pone más énfasis en el control en tanto que gobernanza sitúa la lupa en la rendición de cuentas y en la democracia participativa al interior de las universidades” (2010:13).

Con todos los cambios dados en la sociedad actual, se plantea que:

la sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno).” [... Ya que] los instrumentos sociales de control y dirección de la [... sociedad], están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. (Aguilar, 2008: 99)

Para la definición sobre la gobernanza, vista desde los distintos organismos internacionales; como el Banco Mundial, se señala tres aspectos: el primero es la forma del régimen político; el segundo es el proceso de ejercicio de la autoridad en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país; y, finalmente el tercero es la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir sus funciones. (Navarro, 2005)

De la misma manera, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, hace referencia a un “proceso” de gobernanza que incluye la interacción/ asociación multimodal entre el gobierno y los actores de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. En este sentido, la gobernanza consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias. (PNUD, 1995; citado en Aguilar, 2008:129)

En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. (Aguilar, 2008: 108)

### **Evolución del término**

Para realizar el análisis de la evolución del concepto de gobernanza, se constituyen etapas que van desde su origen, su cambio y su traducción en diferente lenguajes. (Foucault, 1969; citado en Hufty, 2007:15)



Siguiendo esta idea, Gaudin (2002; citado en Hufty, 2007), plantea tres caminos sucesivos de la gobernanza: el medieval, el clásico y el moderno. Dentro de estos *caminos*, se examina el origen del término y se determina que este nace del griego: *kubernân*, el cual fue utilizado de forma metafórica por primera vez por Platón, para hablar de los hombres. (Oliveira, 2002; Hufty, 2007: 15). Posteriormente, se convierte en el latín en *gubernare*, adquiriendo su primer sentido. Dando así el nacimiento a las variantes en las lenguas latinas y en inglés. (Hufty, 2007: 15)

Según Hufty (2007), en la actualidad existen, cuatro tipos de aproximaciones. En el primero la gobernanza es sinónimo de “gobierno”, en el segundo es “un cuadro normativo o prescriptivo”, en el tercero ésta ve “un fenómeno moderno ligado al Estado” y finalmente en el cuarto la gobernanza es considerada como una “herramienta de observación en necesidad de herramientas de interpretación”. Siguiendo con el proceso evolutivo del uso del término, en los años ochenta aparece otra aproximación, en el momento en que el Banco Mundial integró el cuadro de herramientas sobre la aplicación y el manejo de la gobernanza. (Hufty, 2007: 17), en el cual el concepto es utilizado como metodológico para identificar los lugares de poder efectivos sin prejuicio. (Smouts, 1998; citado en Hufty, 2007: 17)

En los cambios y adaptaciones que sufrió el concepto de la gobernanza Messner (1995; citado en Aguilar, 2008:121), indica que a fines del año ochenta, se incluye:

... el rol del Estado, el mercado y las organizaciones sociales en la gobernación de la sociedad, bajo la premisa de que el estado ya no puede ser considerado el centro de la gobernación de la sociedad, como lo muestran los hechos de la flaqueza del intervencionismo estatal y la erosión de las capacidades de los Estados nacionales frente a la dinámica globalizadora

Es decir que se dinamizan los actores y los roles que estos cumplen en el entorno socio-político, en relación con su papel en los procesos internos y externos. Donde la interacción de la gobernanza es observada de manera formal e informal, en la toma de decisiones y en la elaboración de normas, reuniendo actores individuales o colectivos, y relativos a las cuestiones de una sociedad. (Hufty, 2007: 24)

Como una característica especial de la evolución del concepto de esta teoría, en los años ochenta, según Aguilar (2008:81):



... comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada *la distinción entre gobierno y gobernación/gobernanza*, la distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedad, que tenían el propósito de describir, explicar y superar la situación crítica que las sociedades experimentaban debido a que la dirección directiva del gobierno había arrojado resultados menores a los esperados o terminando en otro fracasos.

En este sentido, el gobierno “sujeto de la gobernación de la sociedad y agente de interés general de la sociedad”, era el único legítimo y “apto” institucionalmente, y los otros actores estaban “entregados a sus intereses privativos”, quienes no tenían una verdadera intencionalidad social, provocando desgobierno y encontrándose destinados al control, dirección y administración a través del gobierno. (Aguilar, 2008: 82)

Aguilar (2008), establece que del reporte realizado por el Banco Mundial en noviembre de 1989, se da la fecha del nacimiento y denotación conceptual de la gobernanza. Que se da “como una respuesta a la vez intelectual y política.” (Hufty, 2007: 22)

En esta ‘respuesta’ se señala “que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracaso desarrollado de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que ‘un mejor gobierno/mejor gobernación [...] requiere una forma política’” (Aguilar, 2008: 82), esto entendido desde el concepto de la gobernabilidad. En la misma vía el Banco Mundial plantea una vinculación entre *Governance and Development* (Banco Mundial: 1992; citado en Aguilar, 2008: 83), que consecutivamente fue ‘resignificado como *goodgovernance*’ (Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del Gobierno Británico: 1993; citado en Aguilar, 2008: 83).

Entre las organizaciones que promueven y adoptaron el concepto de gobernanza están la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Aguilar, 2008: 83)

Siguiendo de evolución del concepto de la gobernanza, Aguilar (2008) expone que éste término llega a finales del siglo XX experimentando cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad. De los cuales nacen dos visiones sobre ésta teoría:

### *La gobernanza como un concepto descriptivo*



Desde este concepto, en muchos Estados se analizan las relaciones gobierno-sociedad, para lograr entender el sentido y la capacidad de dirección de los grupos sociales. Lo cual muestra, que desde el origen del concepto de la gobernanza, ha buscado mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental (Aguilar, 2008: 84). Y como consecuencia de ello, también logra describir:

... el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los frutos deseados. (Aguilar, 2008: 84)

Es importante resaltar el análisis que realiza este autor sobre el concepto, la evolución de los actores y sus roles. Donde plantea que dentro del uso de la gobernanza;

... se registra el hecho de que el mismo gobierno ha comenzado a institucionalizar formalmente o a aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo por sí mismas de resolver problemas sociales, [...], prestar servicios y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que, por ser tales, [...], estaban directamente (monopólicamente) a cargo del gobierno, que era la autoridad pública, [...]. [Destacando el hecho de que] el actuar del gobierno no está en condiciones de dirigir a la sociedad a menos que conjugue y coordine sus recursos directivos y mecanismos de coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias sociales, el mercado y la sociedad civil organizada. (Aguilar, 2008: 84-86)

En términos generales, se señala que con los cambios que ha tenido la ‘administración estatal’, es importante que el trabajo que se realiza para lograr desarrollo social, sea conjunto, entre lo público y lo privado, Estado y sociedad.

### *La gobernanza desde un concepto normativo*

A las diferentes formas de los ‘sistemas’ de gobernanza, se les puede analizar y descomponer, con el objetivo de establecer cual es origen, evolución y acepción, en base a las diferentes características de una situación en la que se resalta ésta teoría. Así, sobre el análisis del proceso evolutivo de la gobernanza, se establece que existen modelos que “[permiten probar] tres dimensiones [de existencia] de la gobernanza: la especificidad del sistema de gobernanza desde sus propias normas; un análisis de las justificaciones sobre las cuales se encuentra para los actores que participan; y un análisis del comportamiento efectivo de los actores.” (Hufty, 2007: 24)



En este sentido, se buscó “denotar ‘las mejores prácticas de gobierno’, [a través de] indicadores empíricos que [...] mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían la calidad de la gobernanza, permitiendo optimizar la interacción entre el gobierno, la sociedad y los factores externos”. (Aguilar, 2008: 87)

### **Qué corriente posee**

Para la búsqueda de las corrientes que posee el concepto de la gobernanza, Aguilar (2008: 101) expone que esta teoría “comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito cognoscitivo ha sido la mejora analítica y operativa de las decisiones directivas del gobierno.” En esta explicación el autor precisa que F. Scharpf, R. Mayntz, y F. X. Kauffman, fueron quienes por primera vez a partir del año 1960 trataron el tema de la *Steering* de la sociedad, ‘la cuestión de la dirección de la sociedad’, donde el rol del Estado se hallaba alejado del estudio científico. Posterior a ello, surgió la *Steuerungstheorie*, ‘la teoría de la dirección de la sociedad’, que se ocupó de preguntar e indagar sobre los actores de la dirección de la sociedad, sus bases, sus lineamientos, sus roles, sus recursos y sus modos de acción, llegando a plantear la pregunta de sí el actuar del gobierno era suficiente y capaz de lograr dirigir a una sociedad con características del momento.

En respuesta a esto, el autor aclara que “fueron algunos resultados de investigación de la disciplina, como el concepto de ‘redes de política’ (*policynetworks*), los que ofrecen las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse en un sentido pos-gubernamental” (Aguilar, 2008: 103). Manifiesta también que dentro de estas ‘redes de políticas’ el trabajo conjunto entre actores públicos y privados es clave y definitorio para la realización de las mismas.

La revisión de la literatura, también refleja que existe otro punto clave para determinar las corrientes de la gobernanza, basándose en la ineficacia e ineficiencia en la aplicación de las políticas, las cuales no reflejaban los resultados esperados. Y para explicar esto se plantean dos tipos de enfoques gubernamentales. El enfoque *top-down*, que aseguraba la total capacidad burocrática, pero resultó inoperante, por no obtener resultados positivos entre los ‘operadores públicos’ y quienes recibían sus servicios. A causa de esto



los científicos revirtieron el visión jerárquica y burocrática, proponiendo un enfoque *bottom-up*, caracterizado por adaptaciones no programadas, donde los actores no gubernamentales poseían un papel decisivo.” (Aguilar, 2008: 104)

Dentro del estudio de la importancia de los roles, para determinar las corrientes de las que se deriva la gobernanza; Kooiman (2000: 141) expone que el hecho de gobernar “puede entenderse como la totalidad de las interacciones en las que participan los actores públicos y privados [...], presentando atención a las instituciones que son los contextos de esas interacciones de gobernar y estableciendo un fundamento normativo de todas esas actividades”, de esto y contrastado con la conclusión de Aguilar (2008:111), quien plantea que “la gobernanza no es una realidad empírica sino el *concepto* [(concepción teórica)] *de gobernar*”, se puede decir que la gobernanza posee un patrón u ordenamiento que nace de un sistema , el cual es el resultado de procesos e interacciones sociales, que a la vez,] en el entorno, los actores pueden actuar e interpretar este patrón” (Kooiman, 1993: 236)

### **Apuestas teóricas**

Para determinar cuáles son las apuestas teóricas que se realizan sobre la Gobernanza, parte de la literatura existente, expone el planteamiento de preguntas como:

... cuáles han de ser los objetivos de la vida asociada, quién(es) decide(n) los objetivos y cómo se deciden, cómo se incentiva y asegura la orientación de los sectores sociales o del conjunto social hacia los objetivo [... Surgiendo así una respuesta general que expresa que las apuestas implican] dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. (Aguilar, 2008: 90)

Estos tipos de apuesta se los pueden determinar como “mecanismos ideales de regulación de la sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y multinivel (por asociaciones y redes de auto-organización).” (Jessop, 1998; citado en Hufty, 2007: 22). Es decir que los hechos que se dan en el ámbito social, deben estar regidos bajo lineamientos ‘leyes y políticas públicas’ destinados para los actores, sus roles, recursos e interacciones. Provocando sucesos que deriven en un nuevo modo de gobernar (horizontal), donde el diálogo y la asociatividad sean las principales características.

“En el nuevo modo [... horizontal] directivo el agente gobierno se asume como el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre



actores gubernamentales, privados y sociales.”(Aguilar, 2008: 99) De este proceso, surgen dentro de la gobernanza, niveles, modos y ordenes de esta teoría. (Kooiman, 2000)

### *Niveles de la gobernanza*

Dentro de esta clasificación, se presentan dos niveles de la gobernanza. El primer nivel es la *interacción y gobernanza* en el que según Kooiman (2000) existe un cambio lejos de los patrones más tradicionales, donde el gobierno básicamente era considerado como `trafico unidireccional´ desde el que regula a los gobernados, posteriormente fue considerado hacia un modelo de `trafico bidireccional´ en el que los aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno y el sistema a ser gobernado, son tomados en consideración. Todo esto a través de procesos y aspectos estructurales.

Como segundo nivel está la *diversidad, complejidad y dinámica en el marco de las interacciones,*

en el que desde la teoría de la gobernanza se enfatizan las interacciones y, particularmente, el gobierno-como-interacción(es), siendo indispensable no perder de vista a los actores. De hecho no puede separarse las interacciones entre ellos. Actores e interacciones mutuamente determinadas entre el uno y el otro. (Kooiman, 2000: 145)

Es decir, que en este nivel de la gobernanza es importante la interacción Estado-gobierno-sociedad, ya que en su conjunto determinan su co-relacionamiento.

### *Modos de la gobernanza*

Como primer modo está el *autogobierno*, el cual, contemplado desde un punto de vista teórico, establece que el pensamiento sobre las necesidades y las capacidades de autogobierno de los sistemas sociales y sociopolíticos, de forma prácticamente natural, empieza en la autopoiesis, que caracteriza originalmente el por qué un sistema está `vivo´, donde su organización en términos de un todo de partes es la esencia, refiriéndose como `vivo´ a la reproducción de la organización. En este sentido se puede decir que este tipo de gobierno es autónomo en referencia a que los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos, tal sistema es operacionalmente cerrado, sin ninguna entrada o salida aparente, es decir que las “formas de gobierno externas” no influyen “aparentemente” en lo que sucede en este modo de gobierno.



El segundo modo de esta teoría es el *co-gobierno*, este modo se denota utilizando formas organizadas de interacciones para propósitos de gobierno. En la gobernanza socio-política, estas son formas principales de gobierno ‘horizontal’: los actores co-operan, coordinan, comunican sin un actor rector central o dominante. En otras palabras; las características de los distintos modos de *Co-gobierno* se determinan en aspectos sociales; en base a las redes de interacciones públicas y privadas, a través de la administración y reglamentación de estas.

Como tercer modo que se encuentra el *gobierno jerárquico*, donde los sistemas de intervención son el modo más clásico y característico de los rectores de la interacción entre el Estado y los individuos o grupos sociales. Dentro de este modo, existen tres tipos de instrumentos/técnicas de gestión; las políticas, las intervenciones legales y los arreglos corporativistas y afiliados.

Y finalmente está el *modo de gobierno mixto*, que busca “resolver problemas socio-políticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas tanto públicas como privadas, gubernamentales así como los desafíos de un mercado.”

### *Órdenes de la gobernanza*

En esta última clasificación, Kooiman (2000:156-159) enlazara diferentes niveles de incorporación con diferentes niveles de análisis según los niveles de gobierno de interacciones acción-estructura, distinguiendo entre gobernanza de primer, segundo y tercer orden.

La primera es la *solución de problemas y la creación de oportunidad: gobierno de primer orden*; en el cual un problema y la teoría de la oportunidad son necesarios, ya que se necesita un instrumento para hacer de la diversidad, la dinámica y la complejidad, cuestiones político-sociales accesible y visible, es decir, este orden persigue solventar problemas directamente a un nivel específico mediante la oportunidad que se presenta.

El segundo orden de la gobernanza es la *creación de instituciones: segundo orden de gobierno*, donde la atención está más sobre los aspectos estructurales, institucionales de la interacción de gobierno, donde se intenta influir en las condiciones bajo las que el primer



orden genere solución de problemas o creación de oportunidades, aplicándose este orden las condiciones estructurales del primer orden de gobierno.

Y finalmente la *meta: tercer orden de gobierno*, en la cual la presunción normativa es que el gobierno socio-político en los `tiempos modernos´ es un quehacer sensato. No es algo `profesional´ o `formal´ que los gobernantes tiene por costumbre hacer, pero es algo que puede y debe ser visto como un `sistema de calidad´, generándose la pregunta de quién o qué gobierna a los gobernantes para generar ese sistema de calidad.



### *El nuevo institucionalismo*

El nuevo institucionalismo, es el estudio de las instituciones, éstas, entendidas como:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones [y beneficios o incentivos] creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, están estructuradas por los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North: 3,1990; citado en Romero, 2001:8)

El nuevo institucionalismo, más que ser “nuevo”, es el enfoque lo que lo determina y es la razón por la cual los neo-institucionalistas lo catalogan de esta manera, como dice Juan Manuel Ortega Riquelme (2010: 10) “El prefijo *neo* demuestra el reconocimiento de que los análisis institucionales no son nuevos, lo nuevo es el tratamiento que ahora se hace de ellos”.

El nuevo institucionalismo se basa, en el nivel *micro*, en lo que hemos llamado una teoría de la acción práctica. Nos referimos al conjunto de principios orientadores que reflejan el giro cognitivo que han dado las ciencias sociales contemporáneas [en especial la ciencia política] en dos sentidos. En primer término el trabajo reciente en teoría social acentúa la dimensión cognitiva de la acción de una manera mucho más extensa de lo que Parsons hizo<sup>4</sup> y, al hacerlo, demuestra la influencia que sobre él ha tenido la revolución cognitiva de la psicología. En segundo lugar, este trabajo se aleja de la preocupación de Parsons por los aspectos racionales, calculadores, de la cognición para concentrarse en los procesos y esquemas pre conscientes tal como entran a formar parte del comportamiento rutinario, dado-por-hecho (la actividad práctica); y para retratar la dimensión afectiva y evaluativa de la acción como algo íntimamente acotado por lo cognitivo y en algún sentido subordinado a él. (Powell y Dimaggio, 1991:22; Citado en Powell y Dimaggio, 2001:17)

Es decir, el nuevo institucionalismo se sustenta en todo lo cotidiano y no cotidiano que emana de la sociedad, puesto que en la actualidad los hechos sociales no solo son “cuantitativos y evaluativos”, sino también, todo aquello “subordinado” que pueda nacer de la interacción social, condicionado a la “evolución” y posturas que ésta vaya tomando conforme a los entornos en los que se desarrolla.

James March y Johan Olsen (Ortega Riquelme, 2004: 50) son los pioneros en denominar a esta nueva era de institucionalistas como neo-institucionalismo, a pesar de

---

<sup>4</sup> Pearson estudió los procesos de adaptación normativo/cognitivo a los que el ser humano se enfrenta con el fin de acoplarse a las reglas, es decir el sujeto actúa conforme al aprendizaje obtenido de la práctica de las reglas institucionalizadas



que en 1986 se realizaron los primeros trabajos de investigación, en los cuales se puede evidenciar, a “grosso modo”, la importancia de las instituciones para comprender las decisiones políticas (Hall, 1986). A raíz de esto se comienzan a crear interrogantes como, “¿Por qué importan las instituciones?, ¿Son las instituciones susceptibles de diseño o, por el contrario, son producto de la evolución social?, ¿Qué intereses promueven las instituciones: los de un grupo o los de toda la sociedad?” (George Tsebelis, Citado en Romero, 2001:8) ¿Qué tiene de nuevo este institucionalismo? ;

A diferencia del “viejo” institucionalismo, este, plantea condiciones distintas de estudio, demostrando una ruptura sustancial, pero no total, con la sociología organizacional y la economía para centrarse en el análisis de las instituciones *per se* y sus posibles derivaciones e interacciones

El análisis de las instituciones bajo esta nueva perspectiva, pretende ser explicativo, normativo o causal, y se mueve bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas, en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura.[...]Los análisis trataron de ir más allá de las visiones conductistas, individualistas, ahistóricas y funcionalistas que habían invadido el análisis político para entonces privilegiar el análisis sobre la organización y su efecto en la estructuración de la conducta colectiva y, por ende, la distribución del poder (Ortega, 2010:50-51)

En este sentido, es importante resaltar que la diferencia establecida entre el “viejo” institucionalismo y el “nuevo” institucionalismo, radica en el pasar de lo descriptivo a lo explicativo, contextualizando el momento, las circunstancias, escenarios y la coyuntura de lo “cotidiano” y de lo que emana de ello, para entender la estructura de y la conducta de la sociedad y de todo lo que está en torno a ella.

### **Nuevo institucionalismo (perspectiva de la elección racional)**

Existen varias ramas de estudio en cuanto a los análisis institucionales, así mismo, el neo-institucionalismo tiende a dividirse en ramas de estudio dependiendo el *baggage* académico y el perfil profesional del investigador, entre otras variables, por lo que el estudio del nuevo institucionalismo desde la perspectiva de la elección racional plantea que el modo de decidir acatar o no, de una institución depende del beneficio que reciba el individuo, al hacerlo o no hacerlo “los individuos tendrían que percibir que pueden beneficiarse con la creación de la institución y estar dispuestos a invertir tiempo y otros recursos en su creación”. (Peters, 1999:88).



## **Cambio institucional**

El cambio institucional desde la perspectiva de la elección racional “es un proceso consciente y no el proceso continuo que se supone en la mayoría de las otras teorías de las instituciones”. (Peters, 1999:88), es decir nace producto de una problemática o ruptura social que merece ser reformada y no como un proceso de adaptación.

En ciertos estudios, en los que se usa como marco teórico el *rationalchoice* el cambio institucional no forma parte fundamental del análisis, tan solo se lo ve como un posible escenario que se podría dar en el caso de que la institución no alcance las expectativas y el impacto esperado sobre los individuos que la toman como suya y comienzan a darle vida, siendo esta su preferencia del momento. Las preferencias de los individuos también pueden cambiar y así comenzar a repeler a la institución con el fin de alcanzar el cambio o adaptación con el fin de satisfacer sus intereses y necesidades. Guy Peters (1999:88)

Esto podría derivar en una “ceguera institucional”, es decir, las instituciones podrían ser manejadas y controladas mediante incentivos, con el fin de alcanzar e incluso superar las expectativas de los individuos, de este modo se aferrarán a las instituciones y al poder político que impulsa esta institución. Por otro lado “es muy difícil encontrar alguna situación en la cual se podría decir que los individuos no actúan racionalmente dentro del contexto de algún conjunto posible de incentivos” (Peters, 1999:96) para que se genere el cambio institucional.

### ***El nuevo institucionalismo (Perspectiva desde el institucionalismo histórico)***

Debido a que las principales teorías conductistas se enfocaban en las características, comportamientos y actitudes de los individuos y los grupos en sí mismos para explicar los resultados políticos, muy frecuentemente se olvidaban de la importancia de la cancha y, por tanto, no podrían responder a la cuestión crucial de por qué esos comportamientos políticos y actitudes, y la distribución de recursos entre los grupos contendientes que difiere a su vez de un país a otro, [de una cultura a otra, de una región a otra en incluso de una familia a otra]. Por ejemplo, las teorías de los grupos de interés que se centraban en las características y preferencias de los grupos de presión no podían contar por qué grupos de interés con características organizativas similares no siempre podían influir en las políticas de la misma manera o con la misma extensión en diferentes contextos nacionales. Para explicar esas diferencias era necesaria mayor atención en el paisaje institucional en el que estos grupos de interés buscan influir. (Thelen y Steimo, 1992:5)



Un enfoque trascendental en el nuevo institucionalismo es el institucionalismo histórico existen varios autores que median con esta herramienta para acceder a resultados significativos sobre las formación de las instituciones en el área de la ciencia política, “La idea básica –y aparentemente simple– es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia política dominante” (Skocpol,1992; King,1995; citado en Peters, 1999:99), esto podría referirse a la importancia que tiene el estudio de las instituciones con el fin de conocer la problemática existente.

En este contexto, con el objetivo de mejorar el análisis, se comienza por identificar la coyuntura crítica, que es lo que vendría a ser la ruptura que marca un antes y un después dentro de la inercia o rumbo que siguen las instituciones o lo que se conoce como “dependencia del rumbo”, acorde a Krasner, 1984; citado en Peters, 1999:99. Por último se pretende llegar a una etapa donde se analiza los posibles cambios que pudieran suscitarse en las instituciones, tomando en cuenta este nuevo rumbo que adoptan los actores del Sistema Nacional de Educación Superior como producto de la ruptura coyuntural existente.

Cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa, [proyecto, plan] o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio/.../El Institucionalismo histórico trabaja con la definición de las instituciones como reglas y procedimientos formales e informales dentro de una organización. (Thelen y Steimo, 1992:2).

Para esta investigación, se tomó la corriente neo- desde la perspectiva del 1 nuevo institucionalismo histórico, tomando en cuenta que esta teoría da gran importancia a los procesos de gestación y adopción de políticas en su evolución y secuencias históricas, tomando en cuenta poner un mayor énfasis en las reglas o normas institucionales, encuentra una gran persistencia histórica en las instituciones (Peters, 1999:44-47), lo cual permite comprender, cuáles fueron los hechos apremiantes para que se dé el cambio institucional, además de caracterizar la gobernanza actual de la educación superior en el Ecuador, el nuevo institucionalismo histórico, le da un sentido distinto al tema del origen y cambio institucional, para los historicistas, las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas (Farfán, 2007:87-124), Peter A. Hall, en su libro de 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*



(Citado en Piersons y Skocpol,:7), explica como las instituciones y organizaciones se intersectan para dar forma no sólo a las políticas gubernamentales sino también a las estrategias y alianzas de los grupos de interés e intelectuales. Rasgo que se presenta en la gobernanza actual del Ecuador, por lo que, utilizando el nuevo institucionalismo histórico se pretende responder las preguntas planteadas por este trabajo investigativo.

Desde luego, el nuevo institucionalismo histórico, comparte ciertas características del nuevo institucionalismo, con otras corrientes, como: el neo-institucionalismo económico, neo-institucionalismo sociológico, neo-institucionalismo de elección racional, de las relaciones internacionales, entre otras. Corrientes que nos permitirán complementar las respuestas a las preguntas y problemáticas planteadas y describir de mejor manera los acontecimientos.

El nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus variantes, está preocupado fundamentalmente de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. (Zurbriggen, 2006:67)

Sin embargo también poseen particularidades que los diferencian así como también características que las aproximan, por ejemplo, el nuevo institucionalismo histórico se aproxima con el institucionalismo sociológico, en la tesis de que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de los modelos institucionales ya existentes, lo que los teóricos llaman *pathdependence* dependencia de rumbo, modelos que, además, ya poseen una conformación que favorece a los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto significa que preestablecen una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional. (Farfán, 2007:93)

Así como los estudiosos de las organizaciones han sostenido que una regla tiende a engendrar otra para compensar las insuficiencias de la primera (March y Simon, 1957; Crozier, 1962) también las reglas institucionales pueden generar intentos de resolver los problemas que ellas mismas han causado. [...] Si las decisiones tomadas por los creadores de una política o institución son inadecuadas, las instituciones deberán encontrar algún medio para adaptarse o dejar de existir (véase Genshel, 1997) Desde este punto de vista, el institucionalismo histórico implica más bien un curso de evolución que un acatamiento total de la norma inicial. [...] Sería, un cambio, un rumbo que debe ser seguido. Habrá cambio y evolución pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el período formativo de la institución. (Peters, 1999:102)



Para el nuevo institucionalismo histórico, la historia es fundamental, permite observar la manera en la cual se van dilucidando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y el por qué estos procesos se desarrollan, resultando así que “El análisis institucional nos permite examinar las relaciones entre los actores políticos como objetos y como agentes de la historia” (Thelen y Steinmo, 1992:10), lo cual permite explicar la naturaleza y origen de la institucionalidad actual de la educación superior en el Ecuador.

### *Críticas al institucionalismo histórico*

Existen también ciertos rangos de error dentro de toda investigación y en este caso, uno de los más representativos al usar la corriente del nuevo institucionalismo histórico es que esta teoría no proporciona los elementos de una teoría científica de tipo popperiano, es decir, que puede ser “falseada” o que pueda hacer predicciones, sino que más bien es descriptiva. De manera semejante, se la crítica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones (Farfan, 2007:96), ya que se asume una falta de explicación del papel del individuo sobre las instituciones.

Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar las causas del cambio institucional, (Farfán, 2007:95), esto debido a que el nuevo institucionalismo histórico, como las demás corrientes neo-institucionalistas tienden a analizar la institución *post-vitens*, es decir no analizan una posible creación de una institución sino, una institución ya existente o una que ha comenzado su existencia.

El institucionalismo histórico es casi una versión del institucionalismo normativo, dada su tácita aceptación de la “lógica de lo adecuado” en la modificación de la conducta, por lo cual es considerado como un modelo más bien descriptivo que explicativo o predictivo. (Peters, 1999:117)

Tomando en cuenta estas visiones del nuevo institucionalismo y en especial el institucionalismo histórico es como se encamina la investigación, con el fin de comprender y caracterizar la gobernanza de la educación superior es decir como son definidas o



reformadas las reglas formales e informales, estructuras políticas o normas que contribuyen a armonizar la gobernanza.

El neo - institucionalismo y en particular el nuevo institucionalismo histórico, complementaron las bases de la investigación, misma que revela condiciones actuales y análisis de la gobernanza del Sistema de Educación Superior del Ecuador y como toda investigación, apoyada en el institucionalismo histórico, no debe descuidar las coyunturas críticas, es decir, aquellas circunstancias que tienden a cambiar la dependencia del rumbo en las instituciones. Es de alta relevancia para el nuevo institucionalismo analizar este punto durante la investigación como lo afirman Pierson y Sckopol.

“Incluso cuando las encuestas se repiten para ofrecer una serie longitudinal, es raro, de hecho, que los analistas conductistas consideren contextos institucionales cambiantes, coyunturas críticas o procesos dependientes de la trayectoria de gran escala, como factores relevantes de una perspectiva causal de los modos cambiantes del comportamiento individual.”(Pierson y Sckopol; 2008:17)

El neo-institucionalismo históricos, toma este punto de ruptura, “de quiebre”, como la coyuntura crítica que desata los hechos que históricamente serán los que cambien el rumbo de las instituciones y del *modus operandi* de las políticas que se venían llevando a cabo por las instituciones.

Otro punto de gran incidencia dentro del análisis neo-institucionalista es justamente el de identificar la coyuntura crítica que desata el cambio en la dependencia de rumbo, no solo con el fin de categorizar ese como el hecho detonante dentro del análisis, sino con el fin de ubicarnos en un tiempo y espacio determinado que nos permita identificar las circunstancias que hicieron posible que ese cambio se realice y las medidas que se toman posterior al cambio, como los nuevos consensos institucionales, que del mismo modo son consecuencia de esa coyuntura crítica identificada. Las particularidades antes y después del cambio de rumbo dependerán de la coyuntura crítica que se identifique para realizar el estudio, lo cual limita de cierto modo el alcance del análisis ya que deben cumplirse las condiciones *ceterisparibus* para poder contrastar los resultados con análisis similares.

“Al rastrear los títulos de los trabajos institucionalistas históricos más destacados, por ejemplo, se encontrará los nombres propios de regiones del mundo y/o fechas de comienzos y fin, destacando el período específico que cubre el argumento. Esto no se hace porque los institucionalistas históricos en ciencia política traten de ser historiadores; no aspiran a “cubrir” todo, o solo contar historias sobre un tiempo y un lugar. Tampoco las fechas se mencionan para describir coyunturas críticas cuando ocurre un cambio que el analista busca



explicar (por ejemplo, Clemens, 1997; Skowronek, 1997). Más allá de un uso tan obvio de las fechas y lugares, los institucionalistas históricos frecuentemente fijan límites a la aplicabilidad de sus argumentos causales, sosteniendo de forma teóricamente explícita los motivos por los cuales las variables aparecen y se combinan de determinada manera, pero pueden no existir o combinarse de la misma forma en períodos ulteriores.” (Pierson y Sckopol; 2008:23)

Dentro del neo-institucionalismo histórico se plantea que:

“Una vez que los gobiernos realizan su elección institucional y de políticas en un área de política determinada, los patrones creados persistirán, a menos que exista una fuerza suficiente para remontar la inercia creada en el establecimiento del programa; esto es lo que el institucionalismo histórico refiere como *pathdependence* (Peters, 1999:64 Citado en Farfán 2007: 106)”

Esta es la razón por la cual las coyunturas críticas cobran gran importancia dentro del análisis que se realiza, ya que esto permite situar un espacio y tiempo determinado, con el fin de visualizar las circunstancias que atravesó el sistema y sus actores.

“el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos, [es decir, coyunturas críticas]) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación.” (Farfán 2007: 107)

“El enfoque del nuevo institucionalismo histórico deberá estar interesado en explicar tanto los factores de diseño y creación institucional, de estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones (Thelen, s.f.)” (Farfán, 2007:107)

### **Cambio institucional**

El argumento de Hall (1986) era “que para comprender las decisiones de política económica que se toman [entre Francia y Reino Unido], era necesario comprender también sus respectivas historias políticas.” (citado en Peters, 1999:101)

Una vez más se evidencia que el proceso histórico es de alta importancia e incidencia dentro del cambio institucional, ya que de no tener una carga de fuerza política lo suficientemente poderosa, este proceso de reforma no tendría cuerpo y no podría ejecutarse o realizarse, paralelamente debe darse la confluencia de varios actores dentro de un mismo espacio-tiempo que reclamen reformas al sistema para que pueda emanarse ese cambio institucional necesario, existirán diferentes posturas pero el cambio será inminente al proceso.



Los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la “dependencia de rumbo”. Dado que las organizaciones públicas tienden tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno, (Peters, 1999:101)

así como lo es el “know how” en las empresas.

La inercia en una institución puede comprenderse de varias maneras, una de ellas es que los individuos o grupos que acatan esa institución como suya están conformes con el *modus operandi* de la situación y no desean alteraciones, otra es que realmente la institución formal no les afecta en lo absoluto, las instituciones formales o informales que regulen su organización, otra puede ser el rumbo que toma la institución, ya que puede existir cambio y evolución, así como cambio y rechazo y todo dependerá “del período formativo de la institución” (Peters:102,1999), también la inercia puede cambiar cuando se da la sucesión de poderes y que quien sube al poder no simpatiza con las ideas de su predecesor y decide cambiar el rumbo de la institución, es decir, la raíz de la institución permanecerá intacta pero la forma si cambiará y dependerá directamente de su período formativo, el cual tendrá que llevar sobre el peso de sus hombros los posibles alcances y limitaciones de la reforma.



## CAP. II

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: UN BREVE RECORRIDO POR LA DÉCADA DEL NOVENTA Y LA EXTINCIÓN DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR POR LA PROMULGACIÓN DEL MANDATO No. 14,

Este capítulo empírico del trabajo de investigación, describe el estado de la cuestión, en dos momentos: (1) una breve descripción de la situación de la educación superior en el Ecuador desde la década del noventa, considerando variables como: autonomía, igualdad de oportunidades, calidad, financiamiento y principalmente gobernanza; y, (2) el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, como la coyuntura crítica que explica el inicio y desarrollo del actual proceso de reforma de la educación superior en el Ecuador.

#### *Introducción*

La situación en la que se encuentran los distintos aspectos de un Estado-sociedad, y en este caso la situación de la educación superior en el Ecuador, entra en la premisa de que “en cada [... ciclo político que vive un país,] es posible encontrar fuerzas sociales contrapuestas, que soportan gobiernos, los critican y hasta se oponen, que se movilizan en torno a intereses específicos y que, naturalmente, expresan la construcción del país en un momento determinado de su historia” (Paz y Miño, s/f: 1). Derivando así las diferentes características de los escenarios en los cuales los distintos actores interactúan, a lo largo de los tiempos.

El contexto del sistema político ecuatoriano, se halla caracterizado por permanecer en constante cambio, a lo cual Pachano determina como “un factor negativo”, puesto que afirma que no ha existido una consolidación institucional, debido a la convivencia social dada bajo cálculos estratégicos de los actores políticos. En este mismo análisis, se refleja que la situación socio-política del Ecuador a partir de los años noventa, estuvo rodeada de “varias rupturas del ordenamiento constitucional en los niveles más altos del sistema político” (Pachano, 2010:2), obteniéndose como resultado una suerte de anomia social, la cual era la expresión más clara del estado del país.



Pero en el desarrollo de los sucesos, y en la búsqueda de *consolidación institucional*, se pudo visualizar que, no todo giraba en torno a temas que desequilibraban al país, sino que se podía encontrar el camino para regresar a “un estado normal de las cosas”. Sin duda alguna, se llegó a un estado crítico, con diferentes aristas de los distintos actores, las cuales generaron descomposición y a su vez una recomposición de “los principios fundadores y reguladores de un conjunto de sistemas interdependientes”, que conviven hasta la actualidad. Entre estas interacciones estuvo y está la educación superior (Villavicencio, 2008:192-193). Es decir, según lo planteado, es importante consolidar la relación Estado-sociedad-educación superior, en la cual cada actor asuma su corresponsabilidad para generar así una recomposición de los principios fundadores y reguladores del Sistema de Educación Superior ecuatoriano.

Se han realizado investigaciones que muestran que “a partir de la última década del siglo XX se produjo un aumento en el número de personas que aspiraba a una formación universitaria.” (SENPLADES, 2008:21) Aumentando la demanda y la creación de instituciones de educación superior. Con lo cual, surge una característica especial de esta década, que es que las universidades se insertaron en los procesos de globalización, adoptando estrategias de carácter neoliberal” (UNESCO-IESALC, 2006:34; citado en SENPLADES, 2008:21)

Dentro de esta característica se encuentran las instituciones de educación superior del Ecuador, que fueron “concebidas como una fuente generadora de recursos económicos, fundándose un sinnúmero de universidades autofinanciadas y de carácter privado que, [...] convirtieron] la autonomía académica en autonomía corporativa, [y] aprovecharon la reducción de la intervención del Estado [...] para funcionar”. (SENPLADES, 2008:22)

Surgiendo así en el Ecuador, en 1995 la preocupación por el mejoramiento de la calidad institucional, “cuando el entonces Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas - CONUEP decide dar el primer paso, encaminado a organizar el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, como concreción a la recomendación surgida del proyecto Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI” (Morales, 2008:152-153).



Siguiendo esta temática y para lograr los objetivos propuestos, “a través de la Constitución Política de 1998, se dispuso la creación de un Sistema Autónomo de Evaluación y Acreditación para asegurar los objetivos de calidad de las instituciones”. (SENPLADES, 2008:24) Posterior a ello, mediante de la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES del año 2000 se creó el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA para dirigir dicho sistema. Institución que

... empieza su funcionamiento en el año 2002. Sin embargo, su débil institucionalidad (debido al reducido número de personal técnico con el que cuenta), la falta de presupuesto, la ausencia de una independencia real respecto de las instituciones evaluadas, así como la insuficiente claridad y definición en los procesos de acreditación y evaluación, hicieron que los problemas educativos en el país permanezcan irresueltos y, por ende, que la calidad de la educación superior en el Ecuador no esté debidamente garantizada. (SENPLADES, 2008:25)

Así se proyectó a las instituciones evaluación y acreditación de la educación superior del Ecuador en aquel entonces. Pero desde el año 2007, el país se encontró en un proceso de cambios en los diferentes espacios y niveles socio-políticos.

Con la llegada de Rafael Correa al poder en ese año, y cumpliendo con su oferta de realizar una consulta popular para que los ecuatorianos elijan si se llevaba a cabo o no una asamblea constituyente, el 15 de abril de 2007, se realizó la consulta popular, “el 81,72% de los votantes (5'354.349 votos) se pronunció a favor del SI,” (Paz y Miño, s/f: 9-10). Y como consecuencia se realizó la convocatoria a la Asamblea Constituyente de “plenos poderes”, como lo proponía el estatuto de la misma consulta popular.

Una vez conformada la Asamblea Constituyente, y ya establecido el Mandato Constituyente No. 1, la Asamblea “se declaró competente para dictar una nueva Carta Política, para legislar y fiscalizar. [...] En uso de tales facultades, los asambleístas dictaron 23 mandatos constituyentes, 6 leyes, 15 acuerdos, 23 resoluciones, 8 reglamentos internos, 12 amnistías y 5 indultos”. (Basabe, 2009:18)

Dentro de los 23 mandatos constituyentes, se encontró el Mandato No. 14. Que es el marco de la derogatoria de la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE, y que ordena paralelamente al CONESUP y al CONEA realizar informes sobre el estado de situación de las instituciones de educación superior, con fines a la depuración y mejoramiento de la calidad del sistema. (Minteguiaga, 2010:86)



Este instrumento jurídico, a decir de Villavicencio (2008) fue un reto para el CONEA. Puesto que debían elaborar y poner en marcha un *modelo de evaluación tecnificado* para que todas las instituciones del Sistema de Educación Superior cumplan con el mandato.

En la Constitución del Ecuador del 2008, se estableció como Disposición Transitoria No. 5, que se debería elaborar y aprobar una ley reguladora de la educación superior ecuatoriana, con el objetivo de que el tema de la educación superior del país sea armónico con las “disposiciones y principios constitucionales”, para lo cual se estableció un período de un año a partir de la publicación de la Carta Magna.

Con este preámbulo, en febrero de este mismo año, se llevó a cabo una reunión, la cual dio un primer acercamiento social al tema “Taller de Puenbo”, en el que todos los participantes pedían un cambio de todo el Sistema Nacional de Educación Superior (Dávila, 2012). El cual, situaría al tema de la situación de la universidad ecuatoriana en un punto coyuntural muy importante, generando un proceso de cambios profundos en el campo de la educación universitaria, generando relaciones trascendentales entre Estado y Sociedad.



## Generalidades

### Qué es el Mandato

Para determinar que es el mandato, es importante analizar previamente la doctrina moderna constitucional, que recoge este precepto y que lo refleja en las disposiciones generales de las constituciones<sup>5</sup> (Cárdenas, 2010). Dentro de la Constitución ecuatoriana se establece que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.” (Art. 1) En este sentido se puede establecer que;

... el ejercicio del mandato como el de la soberanía, deben ser ejercidos ambos, en el contexto de un orden constitucional, el cual es caracterizado como la forma de gobierno elegida por cada Estado, normativa fundamental que determina los derechos de una Nación y la organización de los poderes públicos de que ésta se compone. [...] Para efectos de que el Mandato reúna todas y cada una de las condiciones que configuren su legitimidad, éste debe fundamentarse en el orden constitucional, atendiendo el respeto a los elementos esenciales de la democracia representativa y sus componentes. (Cárdenas, 2010)

Según la Honorable Cámara de Diputados de México (2006), mandato es “todo encargo o comisión; actuar en representación de alguien, en general orden o disposición imperativa. [...] Atendiendo] a su etimología latina *mandare* significa encomendar, poner en manos de”.

En su explicación sobre que es el mandato, Ávila (2012) plantea dos posibilidades: (1) “El mandato constituyente es la expresión del poder constituyente de manera natural; se habla de la doctrina particular de la soberanía popular”, surge de un proceso revolucionario, el pueblo es quien directamente participa en un proceso constituyente, generando así el inicio de una organización profunda del Estado. En esta, la nación se pone de acuerdo para reformularse desde la institucionalidad, y de esta manera emanan mandatos constituyentes que tienen un alcance que interpreta la expresión de la voluntad colectiva. En esta caracterización los mandatos constituyentes están “sobre la propia

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el caso del Ecuador; para el tema de la educación la Constitución determina manda en su disposición transitoria vigésima que el Ejecutivo cree “una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación”



constitución, están sobre limitando la cosas estructurales que se va a regir para el futuro”. (2) “El mandato constituyente se da de un proceso institucional, es la expresión de un poder constituyente que tiene los vicios de ser constituido; tiene la entidad de una ley orgánica” que trata de administrar algunas *contingencias* que se dan en el proceso constituyente organizado. “En el Ecuador se dio este tipo de proceso”, hacia la construcción de la nueva Constitución, razones por las que el proceso constituyente ecuatoriano es un proceso constituyente institucional. Por tanto sus mandatos están limitados a administrar ese de construcción de la constitución.

Eso da muestras de que cuando ya se organizó el congresillo<sup>6</sup>, los mandatos constituyentes fueron reformados, como que si fueran leyes orgánicas, entonces materialmente se les da una connotación de leyes orgánicas<sup>7</sup>, que se dan por la naturaleza particular de la asamblea constituyente. Un mandato constituyente debiera solucionar los problemas estructurales más importantes, y ese mandato debe ser superior a la propia constitución por decisión política del colectivo original que organiza la sociedad. (Ávila, 30 de marzo de 2012)

Ávila (30 de marzo de 2012) menciona que la naturaleza del proceso constituyente, le da la naturaleza a los mandatos por ejemplo, la Corte Constitucional, al igual que la Asamblea, le dio a los Mandatos el carácter de leyes orgánicas ya que el mandato tiene un poder *omnímodo* sobre las cosas de futuro y *por sobre la constitución*, el mandato es un asunto de coyuntura política, para gobernar la constitución.

### **Valor jurídico del Mandato**

Para abordar el valor jurídico del “mandato”, se debe establecer cuál es el poder político manifestado en una sociedad, lo cual se refleja en distintos espacios y de diferentes maneras, donde el Estado es la forma más alta de su expresión. Esta expresión se manifiesta en la *generalización de un discurso filosófico, político y jurídico*, que plantea que el Estado que es el representante de la colectividad, debe estar regido por normas obligatorias que emanen de una instancia social que represente al pueblo (Función Legislativa). Así, las leyes del Estado adquieren gran fuerza y se van transformando en las

---

<sup>6</sup> “El ‘congresillo’ es la fórmula utilizada por los asesores españoles para cubrir el vacío institucional que se produce entre la terminación de labores de la Constituyente y la conformación del nuevo Congreso o Asamblea Nacional”. (Larrategui, 2008)

<sup>7</sup> Los tratadistas denominan leyes orgánicas a aquéllas cuyo objeto es precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada. (Senado de la República Estados Unidos Mexicanos, s/f)



únicas obligatorias para todos, ya que están legitimadas socialmente porque nacen de la manifestación de la voluntad soberana (Endara, 2011:153).

“Uno de los principios generales del derecho, [...], señala que el Estado y todas sus instituciones solamente pueden realizar aquello que expresamente está autorizado por una norma jurídica; principio que, en su aplicación, pretende limitar, regular y dirigir, a través del derecho, la acción estatal y su fuerza” (Endara, 2011:153-154).

### **Rango del Mandato según Kelsen**

Siguiendo con la línea del derecho, “para asegurar la vigencia efectiva de la Constitución [y en consecuencia del mandato], se ha consagrado en los textos constitucionales y en la doctrina, el principio de la supremacía de la Constitución, cuya ilustración fue realizada por el afamado jurista vienés Hans Kelsen, a través de la figura de la pirámide invertida.” (Castro, 2003).

La Constitución del Ecuador, consagra el principio de la supremacía constitucional, en los términos siguientes; “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.” (Art. 424).

La Constitución ecuatoriana establece; “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” (Art. 425).

Para determinar el rango del mandato según la pirámide de Kelsen, se debe recalcar lo expresado por Ávila (2012); quien expone que en el caso de los mandatos expedidos por la Asamblea Constituyente del 2008 son concebidos con el rango de leyes orgánicas.

La pirámide de Kelsen<sup>8</sup>, es un método jurídico estricto, [... el cual] representa gráficamente la idea de sistema jurídico escalonado. De acuerdo con Kelsen, el sistema no es otra cosa que la forma en que se relacionan un conjunto de normas jurídicas y la principal forma de relacionarse éstas, dentro de un sistema, es sobre la base del principio de jerarquía. La cúspide de la pirámide se encuentra la Constitución de un Estado, y en forma descendente se encuentran las leyes, después los reglamentos y así sucesivamente hasta finalmente llegar a la base de la pirámide, donde se encuentran las sentencias. “Cuanto más nos acercamos a la base de la pirámide, el escalón es más ancho, es decir, hay un mayor número de normas jurídicas. (Ramos, 2011)

Se debe tener presente que: “Lo que otorga validez al sistema en sí es la norma fundamental (*Grundnorm*). [...] En el nivel fundamental tenemos a la Constitución, [...] en el nivel Legal ubicamos lo que conocemos como leyes formales, entre las cuales están, las Leyes Orgánicas” (Ramos, 2011) que según lo dictamina la Constitución de la República del Ecuador “Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral”. (Art. 133).

De este análisis entonces podemos concluir que el rango del mandato según Kelsen, y de acuerdo a lo establecido por Ávila (2012), este se encuentra por debajo de la Constitución y por encima de los reglamentos, ya que se concibe como una ley orgánica.





## ***El Mandato No. 14***

### **Antecedentes**

La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador - UCCE fue creada mediante la Ley No. 130, publicada en el Registro Oficial No.381 del 10 de agosto de 1998, “como entidad de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica y autonomía administrativo-financiera y con sede en la ciudad de Ambato” (Ver Anexo I).

La Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas -LUEP, que regía en ese momento, exigía que una institución universitaria para poder ser creada debía contar con un informe previo del organismo encargado de la regulación y coordinación de las instituciones de carácter universitario, denominado en ese entonces Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). (Minteguiaga, 2010:88)

El CONUEP emitió un informe negativo respecto a la creación de la UCCE, el cual Minteguiaga (2010) afirma que fue oportunamente notificado a las autoridades del Congreso Nacional. Este informe se emitió sobre la base de la Resolución Académica del CONUEP adoptada el 6 de mayo de 1997, en la cual se establecía que el proyecto de la UCCE no cumplía con los requisitos establecidos en el art. 7 de la LUEP. Iniciando así los conflictos entorno a la existencia de esta universidad.

En el escenario aparece el CONESUP, institución que según lo establecido en la disposición transitoria décimo novena de la Ley de Educación, publicada en el Registro Oficial No. 77, del 15 de mayo de 2000, “es el organismo que subroga en todos sus derechos y obligaciones al CONUEP”, el cual de acuerdo a esta misma norma;

“estará integrado por nueve miembros: a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas; b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos, [...] e) Dos representantes por el sector público, que serán el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o sus delegados o alternos, [...] f) Un representante por el sector privado, [...] g) Un presidente del Consejo,” (Art. 12)

Lamentablemente su integración permitía que se conforme: “por las máximas autoridades de universidades y politécnicas, los rectores, afirmando el principio de *autorregulación del sistema*. Los regulados eran los reguladores.”(Minteguiaga, 2010:89)



Siguiendo con la cronología de los sucesos en torno a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, en mayo del 2001 el CONESUP aprobó el Estatuto (Ver Anexo II) de esta universidad, pero a su vez

“se dio el proceso que daría paso a su posterior intervención, la cual que se llevó a cabo en diciembre del mismo año, conjuntamente con el proceso que se realizó sobre la Universidad Jefferson, todo esto en la búsqueda de precautelar los intereses de la educación superior del país y los derechos académicos de los estudiantes de dichos centro de estudios”. (Vega, 26 de julio del 2012)

Transcurrió la existencia de esta universidad con varios llamados de atención por parte del Consejo Nacional de Educación Superior (Ver Anexo III).

De la misma manera, en lo expuesto en Montecristi en la Asamblea Constituyente, se refleja que las irregularidades de la UCCE van desde casos de estudiantes que se graduaron antes de la conformación de los respectivos tribunales de grado, hasta la existencia de 295 títulos profesionales a pesar de solo tener la autorización inicial para 6 especialidades. En tan solo dos años (2003-2004) se registraron 2.833 títulos. Es entonces donde la comisión de veeduría de la UCCE determina que existió una evidente corresponsabilidad por parte del interventor designado por el CONESUP. (Acta 093)

Continuando con los hechos suscitados respecto a la UCCE, en el año 2006, “En las elecciones para la renovación de vocales del CONESUP en el periodo 2007-2011 [...], y a pesar de estar la UCCE todavía intervenida, se designa al Dr. Milton Altamirano Escobar, fundador y ex rector de la UCCE, como vocal del CONESUP”. (Minteguiaga, 2010:94)

Este cambio en la integración de Consejo coincidió con la elección de su nuevo presidente, el Dr. Gustavo Vega. [... El 23 de noviembre de ese año], el interventor presenta el informe final, en el cual determina que la intervención se ha realizado dentro del marco del CONESUP, lo cual ha permitido regularizar y fortalecer el desarrollo institucional de la UCCE, en especial en el área administrativa y financiera. Con la misma fecha se suscribe finalmente el Acta de Terminación del Proceso de Intervención del CONESUP en la UCCE, mediante la cual las autoridades de la UCCE se comprometen a cancelar el monto de USD 25.000, así como los intereses de ley, a obrar en el marco académico, científico y administrativo, con estricto apego a las normas de la LOES 2000, su Reglamento General, el Estatuto institucional, y los reglamentos, resoluciones e instructivos dictados por el CONESUP. El 5 de enero de 2007, las nuevas autoridades del CONESUP procedieron a levantar la intervención. (Minteguiaga, 2010:94-95)

Arribando finalmente al año 2008 donde la sociedad (Taller de Puenbo) gira sus críticas en torno de los problemas de calidad y, sobre las irregularidades que venían sucediendo en torno al Sistema de Educación Superior.



Es aquí donde se genera el pedido del CONESUP hacia la Asamblea Constituyente de emitir un mandato constitucional, que ponga en orden la situación de la UCCE y en general de la educación superior del país, expidiéndose como respuesta a este pedido el Mandato No. 14. (Vega, entrevista 26 de julio del 2012)

### **Escenario de expedición**

El escenario de expedición del Mandato No. 14, se desarrolla en el Centro Cívico “Ciudad Alfaro”, el 22 de julio del 2008, donde se instala la sesión de la Asamblea Constituyente, dirigida por su presidente, el asambleísta Fernando Cordero.

El sumario de la asamblea expone: “El señor presidente registra que tiene quórum e instala la sesión, el señor secretario lee el orden del día, [en el cual consta el] Proyecto de Mandato sobre la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador” (Acta 093).

En esta sesión se presenta el informe definitivo sobre la UCCE, sobre su situación y la de la educación superior del Ecuador, realizado por la mesa 10 (Legislación y Fiscalización), el cual expresa:

“1. [...] Hay varios informes que afirman que desde el inicio, los actos jurídicos administrativos no cumplieron los requisitos legales determinados en la normativa vigente a la época. 2. De sus casi diez años de existencia, cinco estuvo sometida a un proceso de intervención, el mismo que no logró superar, las irregularidades las que por el contrario se siguieron produciendo. 3. La comisión de Veeduría sobre la UCCE en el informe que elevó a conocimiento del CONESUP manifiesta que hay graves irregularidades en el orden académico, jurídico y administrativo.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008: Acta 93)

Estos son los 3 primeros de los 13 puntos (Ver Anexo IV), que expone la presidenta de la mesa diez, la asambleísta Paula Romo, los cuales tratan la problemática evidenciada de la UCCE y de las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior del Ecuador.

Para caracterizar esta problemática Romo expresa que la UCCE tiene aproximadamente ochocientos alumnos regulares, pero han expedido cerca de nueve mil títulos. Bajo estos y otros argumentos, la asambleísta solicita al pleno elevar su preocupación sobre estos aspectos, mencionando que los propios estudiantes de esa universidad habían acudido a los representantes de la mesa diez para expresar su gran inquietud. Destacando también el hecho de que la UCCE ha entregado becas a varios



sectores sociales, de organizaciones, de oficinas del sector público, ligando así los intereses políticos que también existen sobre dicha universidad. (Acta 093)

Una ponencia que llama la atención de esta sesión (Acta 093), es la del asambleísta Rafael Esteves ex estudiante de la UCCE, quien menciona que el deseo de aprobar el Mandato No. 14, es querer ensuciarse las manos con asuntos que no le competiría tratar a la Asamblea, ya que él considera que con la aprobación del mandato se daría inicio a una persecución de los estudiantes de la UCCE.

Finalmente la asambleísta Romo como representante de la mesa 10 recibe todas las exposiciones realizadas, adopta las que la mesa está de acuerdo en asumir y aclara los puntos que a su parecer deben ser aclarados, elevando una vez más hacia el pleno su solicitud de aprobación del Mandato No. 14.

Para posterior a ello, en vista de que hay una moción secundada; según lo expone el presidente de la Asamblea, se realice la votación. Una vez comprobada la asistencia y número de asambleístas (79), la votación es llevada a cabo y se obtiene setenta y dos votos afirmativos, tres negativos, dos blancos y dos abstenciones. (Acta 093)

Resultando así la aprobación del Mandato No. 14 Derogatorio de la Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de Regularización de la Educación Superior.

### **Contenido del Mandato No. 14**

Dentro de las motivaciones esenciales que preceden al Mandato No. 14, las cuales asisten de apoyo para la creación de esta normativa, se encuentran:

El Mandato Constituyente No. 001, el cual dispuso que la Asamblea Constituyente asuma las competencias del Poder Legislativo (Mandato Constitucional No. 14: Considerando).

También entre estas consideraciones se contempló que las decisiones de la Asamblea Constituyente se situaban sobre cualquier otra norma dentro del orden jurídico, las cuales debían ser “de cumplimiento obligatorio” para todos los actores del Estado. Y que el



artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador disponía que los establecimientos de educación superior debieran ser creados a través de un informe “favorable y obligatorio” del Consejo Nacional de Educación Superior y posteriormente ser enviados al Congreso Nacional para expedir una ley de creación.(Mandato Constitucional No. 14: Considerandos)

Y finalmente en el mismo sentido, atendiendo a la Resolución motivada en el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior, la cual solicitó a la Asamblea la derogatoria de la Ley que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador –UCCE-, basada en que el Consejo comprobó las irregularidades en las que incurría la UCCE, y que era obligación de la Asamblea hacer cumplir con la total transparencia del sistema educativo del país.

*Disposiciones y derogaciones:*

Como respuesta a los antecedentes que se presentaron en la Asamblea Constituyente del 2008, se dispuso de que la misma Asamblea en ejercicio de sus atribuciones y facultades expida el Mandato Constituyente No. 14, el cual derogaba la Ley No. 130 que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, extinguiendo de esta manera la existencia y funcionamiento de esta Universidad en el país.

Además, este mismo mandato dispuso reformar la Ley Orgánica de Educación Superior y regularizar a la educación superior del Ecuador, donde principalmente se señaló que se los representantes elegidos en base al literal f) del artículo 12<sup>9</sup> de la Ley Orgánica de Educación Superior debían cesar inmediatamente en sus funciones. (Mandato Constitucional No. 14: Considerando)

Para la regularización de la educación superior, el Mandato No. 14, dispuso que el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP-; que era corresponsable de la

---

<sup>9</sup>Art. 12.- El CONESUP estará integrado por nueve miembros:

f) Un representante por el sector privado, que deberá ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales;

Para los casos señalados en los literales a), b), c), d) y f), se elegirán también representantes alternos, que deberán cumplir las mismos requisitos establecidos para sus titulares.



educación superior del Ecuador respecto a controlar y vigilara los entes educativos universitarios y politécnicos del país, debería determinar el estado en el que se encontraba la misma, teniendo como criterio de análisis, el tipo de cumplimiento de las disposiciones y de las normas que regían sobre la educación superior el país. En la misma línea debía actuar el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación-CONEA-, que en base a un informe técnico establecería el nivel de desempeño institucional de la universidad ecuatoriana, informe que sería entregado al CONESUP y a la Función Legislativa. (Mandato Constitucional No. 14: Considerando)

En el tema que giraba en torno a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, a través de las disposiciones transitorias, se buscaba garantizar los derechos de las alumnas y alumnos de esta institución. En razón de esto, el CONESUP, debió establecer un “plan de contingencia”, el cual garantizaría la continuidad de los estudios de quienes formaban parte de esta Universidad, en base a los lineamientos que estableciera el plan realizado por el CONESUP. Para dar cumplimiento con este plan, se designó un “Administrador General Temporal” para la UCCE, facultado total y legalmente como un liquidador, quien además debía hacer un estudio profundo de la situación en la que se manejaba el tema de registro de títulos otorgados por esta Universidad, los cuales iban a ser registrados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior, dando cabal cumplimiento a lo disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior sobre el caso de la extinción de Universidades.(Mandato Constitucional No. 14: Considerando)

Como disposición final, se estableció que el Mandato No. 14 sería de carácter de especial, prevaleciendo por sobre toda norma que se opusiera (Mandato Constitucional No. 14: Considerando).



## **Efectos del Mandato No. 14**

### *Jurídicos*

La aprobación del Mandato No. 14 tiene como consecuencia inmediata la derogatoria de la Ley No. 130 (Ver Anexo I), que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. En base al estudio que realizó la mesa 10 de la Asamblea Constituyente del informe elaborado por el Consejo Nacional de Educación Superior sobre la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. “El cual determinó que esta universidad estuvo intervenida 5 de sus 10 años de existencia, tiempo en el cual no logró superar sus problemas” (Sala de Prensa José Peralta, 2008). Al contrario, las irregularidades fueron en crecimiento, las cuales estaban en contra a lo que dictaminaba la Ley de Educación Superior que la regía.

### *Políticos*

Se dieron una serie de sucesos posterior a la creación del Mandato No. 14, “básicamente el surgimiento de una agenda reformista del campo educativo superior encabezada por el Estado ecuatoriano y sus agencias gubernamentales”, fue la característica política más relevante. (Minteguiaga, 2010:84)

Con el tema coyuntural del Mandato No. 14 y de la constitución, se construyó la nueva Ley Orgánica de Educación Superior con actores de todas las regionales, bajo mecanismos de construcción participativa, que permitía adentrarse a todos los principios constitucionales, de lo cual se obtuvo en el 2009 y en el 2010 el Reglamento de la Educación Superior. Y también se crearon todas las instancias que determina la ley. (Dávila, 2012)

Entre los distintos procesos que se dieron, en julio del 2009, el CONESUP entrega a la Asamblea Nacional su informe sobre la situación académica y jurídica de universidades y escuelas politécnicas, aunque ninguna información sobre los institutos superiores; la información sobre estos últimos fue presentada recién en noviembre de 2009, incumpliendo los plazos legales establecidos. Donde “la lógica política del propio CONESUP, terminó cuestionando profundamente la legalidad y legitimidad de su informe.” (Minteguiaga, 2010:100-101)



Como una ejemplificación del “costo político” que tuvo la participación de algunos miembros del ex CONESUP en el proceso coyuntural del Mandato No. 14, esta Marcelo Fernández, quien fue Presidente de Asuntos Internacionales del CONESUP, quien establece que su

... participación como ex miembro del CONESUP en la creación de la LOES y todo lo que sucedió en torno al Mandato 14, tuvo un costo político para la Universidad (de la cual es rector), y probablemente la categorización de la misma es un reflejo de ello. Ya que existen ejemplos de funcionamiento bajo acreditación por calidad, que hacen que estas categorizaciones sean injustas. Que afortunadamente en la actualidad no tiene las consecuencias que tuvo al momento de su publicación.

Como consecuencia del Mandato 14, se da la categorización de las universidades, en las cuales las que se encuentran en la categoría “E”, prácticamente les aniquilan, porque con esa categorización la gente la no puede entrar a esas instituciones y más aún por el Mandato 14 se les impedía a estas universidades hasta no acreditarse el permitir que reciban nuevos estudiantes, así que financieramente les causo un enorme perjuicio. ¿Hay razón para que se cierren algunas de estas universidades? Sí, porque en los últimos diez años o más se crearon muchas de ellas con motivos políticos, impulsados fundamentalmente por el MPD, quien estuvo atrás de querer crear nuevas universidades para contrarrestar el desprestigio que en algún tiempo pasado tuvieron las universidades públicas. Fue una consigna política que no se debió permitir, para que no se creen esas universidades. Y por eso la necesidad de cerrarlas. Las cuales, según oigo, alrededor de 15 de las 26 se van a cerrar. (Fernández, entrevista marzo del 2012)

### *Sociales*

Son dos los efectos sociales provocados por el Mandato No. 14 que se plantan para su análisis: (1) la indefensión de los derechos de los estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia; y, (2) la relación con la deslegitimación de la justicia (jueces con título de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador).

En relación al tema de los derechos, la Asamblea Constituyente del 2008, manifiesta que “los estudiantes que han sido perjudicados por las decisiones que se han tomado en torno a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador no tienen a quien demandar, puesto que no hay una persona que sea estrictamente el rector o el representante legal.” (Acta 93) ya que son cuatro los rectores existentes, “elegidos” en el mismo momento, quienes generan muchos problemas en el Consejo Superior de la UCCE, “que tiene nueve miembros, pero toma decisiones con tres, porque los otros reconocen directivas diferentes” (Ver Anexo V). En este sentido se puede visualizar que la extinción de la UCCE, dejó secuelas legales, académicas y administrativas. Donde “miles de estudiantes fueron estafados por esta universidad”. (La Hora, 2010)



Dentro de los recursos que se utilizaron para evitar las consecuencias producidas por la aplicación del Mandato No. 14, llegó a la SENPLADES el amparo de un juzgado de Esmeraldas, el cual se refería a y solicitaba que se les reconozca los títulos a los estudiantes dentro de la nueva LOES, Ley que la SENPLADES en ese entonces estaba diseñando, por pedido directo del presidente de la República. Bajo esas perspectivas la Secretaría respondió manteniendo lo que promulga el Mandato No. 14 y no se podía dar marcha atrás. (Dávila, 2012)

En el mismo contexto, a partir del cierre de esta universidad, el CONESUP enfrentó varias demandas judiciales, demandas penales, recursos extraordinarios de protección y otras acciones (Ver Anexo VI). Las cuales en la actualidad siguen llegando al Consejo de Educación Superior (CES).

Al CES llegan muchas solicitudes de ex estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia que tuvo sedes en varias ciudades del país, pidiendo la aprobación de sus títulos, pero a todos (exceptuando dos o tres casos) se les da la misma respuesta, es decir; que el CES no está aprobando títulos de esta universidad, ya que aún no se conforma la comisión que tratara sobre el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia. (Hoyos, 2012).

Como una muestra de la indefensión que han sufrido los alumnos de esta universidad, surgió lo visualizado con anterioridad a la aprobación del Mandato No. 14 por parte de ciertos sectores, esto, según lo expresado por el asambleísta Gerardo Nicola en la sesión de la Asamblea Constituyente, quien expuso que los estudiantes no tenían garantías desde antes, puesto que las universidad es tanto públicas como privadas, a las cuales los estudiantes podrían optar, al momento que cesen en sus estudios en la UCCE, evitan el acogerlos. (Acta 093)

Para efectos de lo que se avizoraba llegar se propuso la creación de un “plan de contingencia” para los alumnos de la UCCE, pero según manifiesta Hoyos (08 de marzo del 2012) la información sobre las personas que realizaron sus estudios en esta institución aún es reservada, puesto que el tema jurídicamente aún no está cerrado, y la aplicación del Plan de contingencia aún no se opera la imposibilidad de aplicar algún tipo de plan, debiéndose tomar en cuenta también para los mismos resultados la existencia de los amparos



que han solicitado los ex alumnos, los cuales se encuentran archivados para fines de estudio, el cual se realizará una vez que se conforme la comisión que trate este tema, se aspira que para mediados de este año se logre la conformación de la misma y se resuelva de la mejor manera todos los casos pendientes al respecto.

Como segundo efecto social posterior a la publicación del Mandato No. 14, está la relación con la deslegitimación de la justicia (jueces con título de la universidad Cooperativa de Colombia)

En este aspecto, también previo a la expedición del Mandato No. 14, llegaron hacia algunas sedes de la UCCE acciones legales, que se llevaron a cabo como consecuencia de publicaciones en distintos medios de comunicación (Ver Anexo VII) sobre la ilegalidad de los títulos de jueces que desempeñaban sus funciones en los tribunales de justicia del Ecuador.

Pero una vez publicado el Mandato No. 14, la deslegitimación de la justicia, comenzó a llamar mayormente la atención, ya que;

... de 596 jueces que administran justicia en los tribunales del Ecuador, según un corte a enero del 2011, 77 obtuvieron sus títulos profesionales en la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. [... Haciéndose necesaria la citación de] la entrega fraudulenta de títulos superiores, entre ellos los de doctores en leyes. [...] Con base en esos antecedentes, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y la Secretaría Nacional de educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), realizaron una investigación para determinar cuántos de esos títulos cuestionados se entregaron a servidores judiciales, en especial a los jueces de todo el país. (El Ciudadano, 2011)

Por esta razón, se dispuso que los títulos cuestionados de la UCCE no sean inscritos en los registros profesionales que maneja la SENESCYT, los mismos que pretenden garantizar la probidad de los estudios cumplidos. Pero aun así, se presentaron recursos legales para inscribir como válidos esos títulos. Uno de ellos fue presentado por, el juez Ángel Caicedo (obtuvo su título en la UCCE), del cantón Eloy Alfaro, quien ordenó que se registren esos documentos como legales (El Ciudadano, 2011).



### CAP. III

## LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONTENIDAS EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA.

Los cambios realizados en la normativa de la educación superior del Ecuador, a partir de la publicación de la Ley Orgánica de Educación Superior, tuvieron como consecuencia la creación y modificación de algunas instituciones. Para esto se plantea la división en dos grupos de investigación: (1) Nuevas instituciones: En el análisis de las nuevas instituciones que surgieron a partir de la Ley Orgánica de Educación Superior se contemplarán las funciones que éstas deben cumplir, en qué contexto se rigen y cuál es la interacción con las demás instituciones ya existentes. (2) Cambio institucional en la gobernanza: Al existir una reforma, los cambios se dan en todos los niveles y en todas las direcciones. Para esto el análisis del cambio institucional en la gobernanza se concentrará en el manejo que se tiene sobre la educación superior del Ecuador, desde la perspectiva del Estado, la sociedad y su interacción en la conducción y la administración de ésta, identificando la importancia de las reformas durante el periodo investigado ya que marcarán un antes y un después en la educación superior.

### *Introducción*

El 24 de agosto de 2009, el asambleísta del Movimiento Popular Democrático – MPD Jorge Escala presentó el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, el día 28 de agosto el Presidente de la República también presentó su proyecto, los dos fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa - CAL e inició así el proceso legislativo de la Ley Orgánica de Educación Superior:

El doctor Francisco Vergara Ortiz, Secretario del Consejo de Administración Legislativa, mediante Memorando N° SAN-2009-107, de agosto 28 de 2009, remite al Presidente de la Comisión Especializada de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología la resolución de calificación de los proyectos de Ley de Educación Superior, para que se inicie el trámite en la Comisión, a partir del 28 de agosto de 2009. Ceñido al numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República y al numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el asambleísta Jorge Escala, con el apoyo de varios asambleístas, mediante comunicación del 24 de agosto de 2009, presenta y solicita al Presidente de la Asamblea Nacional tramitar el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior. De acuerdo a los numerales 1 y 2 del artículo 134 de la Constitución de la República, y los numerales 1 y 2 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el asambleísta Virgilio



Hernández, con el apoyo de varios asambleístas, a través de comunicación de 28 de agosto de 2009, se adhiere al proyecto enviado por el Presidente de la República, remitido por medio electrónico al señor Presidente de la Asamblea Nacional en esta fecha, y solicitan a la prenombrada autoridad tramitar el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior. (ASAMBLEA NACIONAL, 2009)

El día 12 de Noviembre de 2009 se dio inicio al primer debate a la Ley Orgánica de Educación Superior - LOES que nace de

La Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con fecha 3 de septiembre de 2009, convoca a sesión de la Comisión para conocer los proyectos de ley y oficialmente iniciar el tratamiento de los mismos; en la Comisión solicita trabajen en el estudio, propuestas y sugerencias, a fin de que faciliten la estructura de un nuevo proyecto de ley. De la difusión de los proyectos de ley. A partir de la fecha de inicio del tratamiento de los proyectos de ley, el Presidente de la Comisión dispuso se los ponga inmediatamente en conocimiento de los asambleístas, de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y conservatorios de música y artes a través de sus autoridades, docentes, estudiantes; gremios profesionales; profesionales y la ciudadanía en general. La difusión se efectuó a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional, y del blog de la Comisión; de los medios de comunicación social, foros, encuentros, comisiones generales. (Acta número 015 de la Asamblea Nacional del Ecuador, 12 de Noviembre 2009)

Se encontraban representantes del Sistema de Educación Superior del Ecuador, de las universidades, escuelas politécnicas, institutos, tanto profesores como estudiantes y trabajadores dentro de la asamblea, también asistieron estudiantes que se ubicaron en las barras altas.<sup>10</sup>

Todos en busca de consenso en cuanto a temas como, mayor acceso a la educación superior, respeto a la autonomía, el reconocimiento de la educación como un bien público, así como la incorporación de nuevos controles gubernamentales como la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología y Saberes Ancestrales así como los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior, los mismos que buscan el aseguramiento de la calidad, incremento de cobertura así como una

---

<sup>10</sup> "Oficio N° CECCYT-2009-045. Quito, 29 de octubre de 2009", en el cual se informa a los ciudadanos presentes acerca del proceso que debió tomarse para llegar al lugar en el que estaban ahora, primer debate de la Ley Orgánica de Educación Superior, el primer paso es la presentación del proyecto de ley por iniciativa del asambleísta Jorge Escala y del presidente Rafael Correa Delgado, con el apoyo de varios asambleístas más, presentan el proyecto al presidente de la asamblea nacional con el fundamento legal de que la disposición transitoria primera de la Constitución de la República, en su inciso segundo, numeral 5, establece que la Asamblea Nacional aprobará, entre otras, la Ley que regule la educación superior.

El 4 de Agosto de 2010 con sesenta y tres votos afirmativos, cuarenta y siete negativos, un blanco y doce abstenciones la Ley Orgánica de Educación Superior - LOES fue aprobada.



autonomía responsable que se sustente sobre las bases de la planificación nacional adentrando al Ecuador en lo que algunos autores y el Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, llaman como la Tercera Reforma, la misma que se ilustra en el siguiente cuadro:

■ Fases de la Educación Superior en América Latina

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: Autonomía y cogobierno Modelo monopolístico público	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Busqueda de fondos. Estado Educador.	Luchas Políticas Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda Reforma: Mercantilización Modelo dual público – privado	Diversificación. Lógica privada. Lucha por libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza.	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad - precios .
Tercera Reforma: Internacionalización Modelo Trínario (público – privado – internacional)	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones de rectorales. Nuevo rol del Estado.	Busqueda de regulación pública nacionales e internacionales. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Postgrados. Nueva competencia internacional.

Fuente: INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2000-2005 La metamorfosis de la educación superior, mayo 2006, Caracas Venezuela, pag. 13.

Al observar cómo se da inicio al proceso de construcción de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior y al evidenciar el cambio institucional, se muestra como el Ecuador está entrando en lo que se denomina la Tercera Reforma, esto expresado en concordancia con el análisis emitido por el Informe Sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. En razón a lo expuesto, el estudio de este tiempo-espacio en la coyuntura ecuatoriana es de alta incidencia sobre lo ocurrido en las instituciones de la actual gobernanza de la educación superior, ya que en años anteriores se intentó realizar cambios y transformaciones, pero no fue hasta este periodo en donde se evidencia con mayor fuerza la introducción de la educación superior como tema en la agenda política.

Para la siguiente investigación se ha tomado la corriente neo institucionalista del nuevo institucionalismo histórico, tomando en cuenta que esta teoría da gran importancia a los procesos de gestación y adopción de políticas en su evolución y secuencias históricas, poniendo un mayor énfasis en las reglas o normas institucionales encuentra una gran



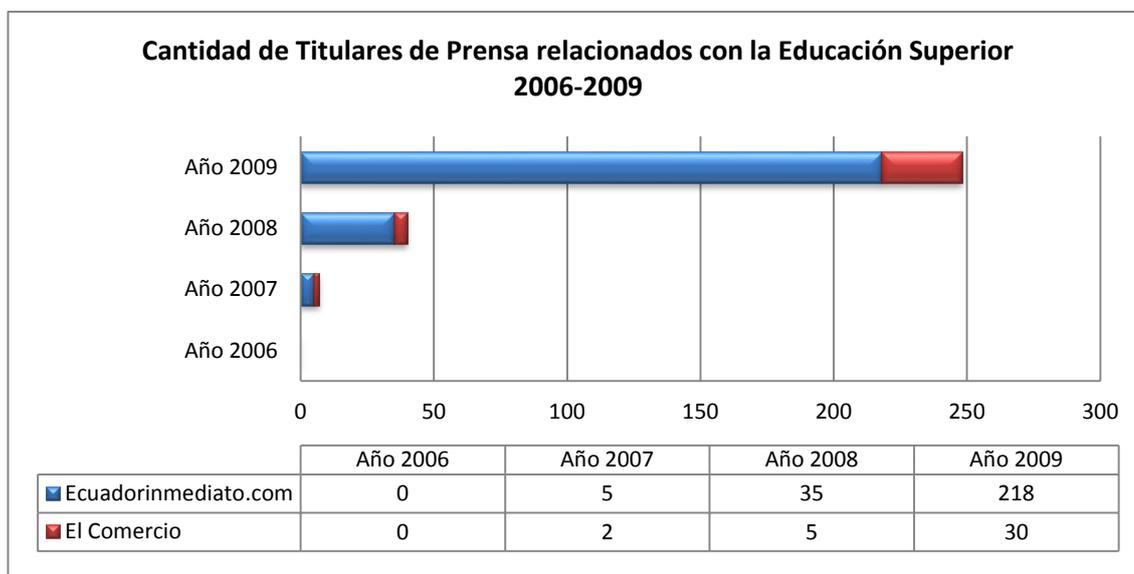
persistencia histórica en las instituciones, (Peters, 1999:44-47) lo cual permite comprender cuáles fueron los hechos apremiantes para que se dé el cambio institucional, además de permitir caracterizar la gobernanza actual de la educación superior en el Ecuador el nuevo institucionalismo histórico le da un sentido distinto al tema del origen y cambio institucional, ya que se plantea que las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas. (Farfán, 2007:87-124) Rasgo que se presenta en la gobernanza actual del Ecuador, por lo que utilizando el nuevo institucionalismo histórico se pretende responder las preguntas planteadas por esta investigación.

Para el nuevo institucionalismo histórico, la historia, es fundamental, ya que permite observar de qué manera se van dilucidando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo, también el por qué estos procesos están armonizados dentro de las instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas), mismos que permitan una gobernanza estable, y si estas instituciones han perdido su razón de ser, si se adaptan a la coyuntura o desaparecerán, es decir, que “El análisis institucional nos permite examinar las relaciones entre los actores políticos como objetos y como agentes de la historia” (Thelen y Steinmo, 1992:10)

El Sistema Nacional de Educación Superior del Ecuador comenzó a ser noticia tras la falta de acción por parte de los organismos de control estatal, que dieron muestras expresas de su “poca” eficiencia en el momento de evaluar y monitorear al sistema, ya que, las instituciones y los organismos de educación superior, no daban “señales de un avance”, por lo que se analiza al Sistema Nacional de Educación Superior desde ese punto, tomando en cuenta el análisis efectuado por la corriente del nuevo institucionalismo histórico, que conceptualiza al cambio como un hecho simplemente exógeno o que “ocurre cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó” (Peters.G, 1999:89). En el Ecuador a partir de la publicación del informe presentado por las entidades reguladoras de la educación superior, día a día iban incrementándose los titulares que denotaban cierta ineficiencia en los estándares de educación superior, incluso se comprobó compras de títulos, plagios de tesis, universidades sin las condiciones adecuadas, entre otras circunstancias, que se aprecian claramente en los seguimientos de medios escritos de la época.



Realizando un breve recuento a los titulares de prensa publicados desde el año 2006 hasta el año 2009 relacionado con educación superior, en las versiones digitales del Diario el Comercio y de Ecuadorinmediato, se encontraron resultados que evidencian el asalto categórico de la educación superior en el debate nacional.



### *Instituciones de la “antigua” y la “nueva” educación superior del Ecuador*

El cambio institucional se ve profundamente ligado al rompimiento de las estructuras y organizaciones anteriores como el CONESUP, CONEA, la Asamblea Universitaria, entre otras y la creación de otras como el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales y para romper con la dirección vertical del ejercicio de poder en el Estado se crean los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior que se constituyen como una herramienta de consulta horizontal del Sistema de Educación Superior a nivel regional, denotando una nueva modalidad de funcionamiento de la educación superior desde la reformación de sus estructuras.

De este modo se marca un antes y un después en la gobernanza de la educación superior, hecho que trasciende de los procesos de transformación y reforma emprendidos en épocas anteriores.

Para entender este cambio institucional de una mejor manera, se plantea una tabla sobre la integración y competencias de las instituciones del Sistema Nacional de Educación



Superior de acuerdo a la LOES del 2000, mismas que presentan condiciones distintas para el estudio, demostrando una ruptura sustancial entre las instituciones que caracterizan a la gobernanza de la educación superior en el Ecuador.

**Tabla NI: Integración y competencias de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la LOES 2000**

Institución	Integración	Competencias
Asamblea de la Universidad Ecuatoriana	a) Todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares (UP-UPol-Upa) creadas legalmente; b) Doce representantes de los docentes: ocho UP, dos por las UPoIP, uno por las Upa y el Presidente de la Federación Nacional de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador. c) Ocho representantes de los estudiantes, d) Dos representantes de los empleados y trabajadores, que serán el Presidente de la Federación Nacional de Empleados y Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador y el Secretario General de los Sindicatos de Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador.	Organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las universidades y escuelas politécnicas.  Tendrá potestad resolutive en aquellos asuntos que CONESUP le someta a su decisión.
Sistema Nacional de Educación Superior  Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP  Secretaría Técnica	a) Dos rectores UP b) Un rector UPoIP c) Un rector Upa-UPoIPa d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos e) Dos representantes por el sector público, que serán el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología. f) Un representante por el sector privado g) Un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno por las dos terceras partes de los integrantes de este organismo, que deberá ser, un ex rector universitario o politécnico o un académico de	Organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior. Tendrá como domicilio la capital de la República.



	prestigio.	
Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación	a) Dos académicos designados por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificados por el CONESUP, de fuera de su seno;	Dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y se regirá por su propio reglamento.
Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA	b) Dos académicos designados por el Congreso Nacional, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificadas por el CONESUP, de fuera de su seno, uno de ellos podrá ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares;	
Secretaría Técnica	c) Un vocal designado por el Ministro de Educación y Cultura;	
	d) Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país;	
	f) Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.	
	El Presidente será elegido entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.	

UP: Universidades Públicas

UPoIP: Universidades Politécnicas Públicas

Upa: Universidades Particulares

UPoIPa: Universidades Politécnicas Particulares

Como se muestra en la tabla, la Asamblea Universitaria está integrada prácticamente por todos los gremios que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior y más que ser un órgano ejecutor de políticas es un órgano consultivo y representativo que sugiere al Consejo Nacional de Educación Superior políticas y posibles acciones a ejecutar, con el fin de que éste las plasme en programas, planes o proyectos, también está a la disposición del CONESUP cuando solicite una resolución de la Asamblea sobre determinada materia. Y con fines informativos anualmente tendrá conocimiento de las labores del Consejo.



La otra institución, el Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP cuyos miembros en su mayoría son representantes de la educación superior pública, es el encargado de planificar, regular y coordinar el Sistema Nacional de Educación Superior. El CONESUP tuvo una Secretaría Técnica que debió ser el órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo, así como quien entregue insumos (análisis, estudios) que permitan abrir el debate en el Consejo y así emitir resoluciones que den paso al fortalecimiento de la educación superior.

El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, era una herramienta de la anterior gobernanza de la educación superior ecuatoriana, este sistema era a su vez representado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, organismo encargado de la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Entre la conformación de este Consejo cabe mencionar al vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción, integración que da muestra de la voz que tenía el sector productivo en el Ecuador, ya que en el momento en que se detectaba la falta de talento humano en el sector productivo inmediatamente esta voz era escuchada en el Consejo, llevando este mensaje en cadena hasta llegar a las instituciones de educación superior, que al final ofertaban carreras que el sector productivo “requería” y creía necesario, pero también es importante resaltar que no existía representación de los otros sectores que no necesariamente son miembros de las Cámaras de la Producción, generarse un sesgo de error al no observar las necesidades de talento humano especializado y capacitado en otras áreas de estos otros sectores que contribuyen al desarrollo del país y del mundo.

El Consejo - CONEA cuya estructura y funciones estarían determinadas por su reglamento contaba, del mismo modo que el CONESUP, con una Secretaría Técnica. La sistematización de la evaluación, acreditación y el control de los procesos ejecutados por este Consejo estaba a cargo del Comité Técnico de Evaluación y Acreditación, cabe mencionar que los procesos de evaluación, acreditación y el control eran el deber ser del CONEA, por lo que el “rango de error” al ejecutar estos procesos se vio ligado a las presiones políticas nacidas de quienes poseían el poder político en aquella época, actualmente, quienes ejercen el poder político son del mismo modo que en épocas anteriores, quienes son elegidos por voto popular en las urnas.



A partir de la constitución de la Asamblea de Montecristi y después de conocerse la situación del Sistema Nacional de Educación Superior, se emprende el proceso de reforma del mismo. Como primer paso se plantearon reformas en la conformación y funcionamiento de las instituciones del Sistema, se planteó la puesta en marcha de estas “nuevas” instituciones y finalmente se llegó a la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, misma que contenía las reformas planteadas.

**Tabla N2: Integración y competencias de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la LOES 2010**

Institución	Integración	Competencias
Estado Central- Ministerio Coordinador del Conocimiento y el Talento Humano	Un Ministro/a Coordinador Un Secretario/a Técnico/a Un representante por cada uno de los procesos o unidades administrativas (coordinadores/as generales, directores/as) (11 personas) Un representante de la Unidad Administrativa de Talento Humano	El Estado Central deberá proveer los medios y recursos únicamente para las instituciones públicas que conforman el Sistema de Educación Superior, así como también, el brindar las garantías para que las todas las instituciones del aludido Sistema cumplan con sus atribuciones.
Consejo de Educación Superior - CES	Presidente del Consejo de Educación Superior Cuatro representantes del Ejecutivo: el Secretario Nacional de Educación Superior. Ciencia Tecnología e Innovación, el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación, el Ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional ,el Ministro que dirija la Política de Producción. b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. c) Un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz.	Organismo de derecho público con personería jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del

		Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana.
Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CEAACES	Secretario Nacional de Educación Superior. Ciencia, Tecnología e Innovación de Educación Superior. Designado por el Presidente de la República. Esta Secretaría Nacional contará con el personal necesario para su funcionamiento.	Organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa.  Tendrá facultad regulatoria y de gestión
Secretaría Nacional de Educación Superior. Ciencia, Tecnología e Innovación - SENE CYT	<p>Todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares que integran el sistema de educación superior;</p> <p>b) Un profesor titular principal elegido mediante votación secreta y universal por cada universidad y escuela politécnica pública;</p> <p>c) Dos por las universidades y escuelas politécnicas particulares.</p> <p>d) Seis representantes de las y los estudiantes, distribuidos de la siguiente forma: dos representantes de las y los estudiantes de las UP: dos representantes de las y los estudiantes de las UPoIP, y dos representantes de las y los estudiantes de las UPa-UPoIPa</p> <p>e) Ocho rectores representantes de los institutos superiores distribuidos de la siguiente manera: dos por los IT, dos por los ITec, dos por los IP, uno por los IA, y uno por los CS.</p> <p>f) Dos representantes de las y los servidores y las y los trabajadores universitarios y politécnicos del</p>	Órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior.



	Ecuador. En la conformación de la Asamblea se garantizará la equidad, alternancia y la paridad de la representación entre hombres y mujeres.	
Asamblea del Sistema de Educación Superior	<p>a) Todos los rectores que integran el sistema de educación superior;</p> <p>b) Un profesor titular principal elegido mediante votación secreta y universal por cada UP-UPoIP;</p> <p>c) Dos por las UPa-UPoIPa.</p> <p>d) Seis representantes de las y los estudiantes, distribuidos de la siguiente forma: dos representantes de las y los estudiantes de las UP; dos representantes de las y los estudiantes de las UpoP, y dos representantes de las y los estudiantes de las UPa-UPoIPa.</p> <p>e) Ocho rectores representantes de los institutos superiores distribuidos de la siguiente manera: dos por los IT, dos por los ITec, dos por los IP, uno por los IA, y uno por los CS.</p> <p>f) Dos representantes de las y los servidores y las y los trabajadores universitarios y politécnicos del Ecuador.</p>	Órgano representativo y consultivo que sugiere al Consejo de Educación Superior, políticas y lineamientos para las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior. Con fines informativos, conocerá los resultados de la gestión anual del Consejo.
Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.	La integración de cada uno de los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior será normada en el instructivo que para el efecto expida la Secretaría Nacional de Educación Superior. Ciencia. Tecnología e Innovación.	Órganos de consulta regional de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, de articulación con el trabajo desconcentrado de la Función Ejecutiva y de coordinación territorial con los actores de la educación superior que trabajen a escala regional y de los



		gobiernos regionales autónomos. Su finalidad es constituirse en herramienta de consulta horizontal del Sistema de Educación Superior a nivel regional. Funcionará un Comité Regional Consultivo de Planificación de la Educación Superior por cada región autónoma que se constituya en el país.
--	--	--

Institutos técnicos= IT

Institutos tecnológicos= ITec

Institutos pedagógicos= IP

Institutos de artes= IA

Conservatorios superiores= CS

El contraste de la situación coyuntural que se describe en este trabajo, conjuntamente con la teoría analizada, permite dilucidar la conformación de las nuevas instituciones y si estas cumplen con su razón de ser.

Actualmente existe muy poca evidencia empírica que demuestre a ciencia cierta que la gobernanza planteada para el nuevo Sistema de Educación Superior es la solución al problema evidenciado por “antiguo” Sistema, por lo que al caracterizar la gobernanza se puede mencionar que el Sistema está viviendo una etapa de consolidación y fortalecimiento institucional, como lo expone (Peters,1999:102) “Habrá cambio y evolución, pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el período formativo de la institución”.



Guy Peters (1999:56) plantea que:

“el proceso de institucionalización parece darse en dos etapas. En la primera debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito. La segunda etapa sería entonces mejorar la institución a lo largo del tiempo o insuflarle ciertos valores”

En la gobernanza actual de la educación superior, si comparamos las tablas N1 y N2 claramente se puede identificar que el proceso de institucionalización está ocurriendo, se inició con la promulgación de la ley anterior, pero en la gobernanza actual de la educación superior se podría caracterizar porque existen instituciones que se encuentran en la primera etapa que menciona Peters e, instituciones que aunque cambiaron su razón social, muchos de los anteriores principios y valores institucionales no se han visto relativamente afectados, estos son los que estarían en la segunda etapa que menciona Peters.

Por ejemplo, el Ministerio Coordinador de Talento Humano, la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología, Los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior, son instituciones que se encontrarían en la primera etapa, además de ser instituciones que se contrastan claramente dentro del marco planteado por el neoinstitucionalismo, ya que se puede apreciar como dice Sened (1991) que:

“las instituciones surgen del deseo de uno o más individuos de imponer su voluntad por sobre la de los demás. Estos individuos deben poseer la capacidad de manejar la estructura política para crear la institución y deben prever que con la institución estarán en mejor situación económica que sin ella” (Sened 1991, Citado en Peters, 1999:88)

Tomando en cuenta este concepto, se puede decir que la formación de las instituciones sería una elección racional por parte de los que llevan el poder y tienen la capacidad de manejar la estructura política, ya que de cierto modo ellos son los encargados de plasmar las exigencias de la mayoría. Del mismo modo existen grupos que podrían estar en mejor situación sin esa nueva institucionalidad o con la creación de alguna otra, quienes son los que se opondrían a esta nueva estructura, así como también, hay ciertos grupos para los que realmente, el cambio en la institucionalidad de la gobernanza de la educación superior, no tiene mayor relevancia, ya que no les llega afectar de ningún modo. (Peters, 1999:88-89)

Por otro lado, la Asamblea Universitaria, el Consejo de Educación Superior – CES y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación



Superior – CEAACES, no se han visto mayormente afectados sus principios fundamentales por los cuales fueron creados, más si se ha visto un cambio en su integración y competencias, aparte de su razón social que de cierto modo vuelve a la vida a estas instituciones, ya que elimina las posibles percepciones que se pueden dar en el caso de conservar sus nombres anteriores. En este caso se analiza institución por institución con el fin de poder identificar sus cambios más relevantes, ya que al estar en una segunda etapa de institucionalización los cambios son particulares para cada una de ellas.

La Asamblea Universitaria, institución que no da mayores señales de cambio en sus competencias o inclusión en el Sistema Nacional de Educación Superior, permanece como órgano consultivo del Consejo, como la voz que impulsa las políticas que se van a tratar sobre la educación superior. En cuanto a la integración de la Asamblea Universitaria el cambio consiste en que la actual Asamblea incluye a ocho rectores representantes de los Institutos Superiores y Conservatorios, también se reduce a seis los representantes de las y los estudiantes que antes tenían ocho miembros como representación, mismos en la actual gobernanza se los distribuye de la siguiente forma: dos representantes de las y los estudiantes de las universidades públicas; dos representantes de las y los estudiantes de las universidades politécnicas públicas, y dos representantes de las y los estudiantes de las universidades particulares y universidades politécnicas particulares, mejorando así los lineamientos pero reduciendo la representación. Del mismo modo se puede ver que, en el caso de los institutos, se dispone la representación ante la Asamblea de autoridades de los institutos superiores y conservatorios, mas no se da muestras la presencia de los estudiantes que forman parte de estas instituciones, quienes no llegan a ser parte de la cadena de poder en el proceso de toma de decisiones y socialización de políticas públicas.

En el Consejo de Educación Superior - CES, se dan cambios más profundos a nivel institucional, los mismos que se ven reflejados en una nueva idea de valores institucionales, basados en no ser juez y parte, con el fin de alcanzar una mayor transparencia y así asegurar la correcta planificación, coordinación y regulación interna del Sistema Nacional de Educación Superior, además de contrarrestar la superposición de funciones que en la anterior gobernanza era perceptible incluso en algunas circunstancias los consejos o se opacaban o se culpaban, ya que los dos tenían funciones similares que según el costo beneficio ejecutaban ciertas acciones o no.



Aparentemente el ex Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP ya había tomado su rumbo, pero el CONEA, por otro lado no lo tenía muy bien trazado y aunque anteriormente esta institución ya habría tenido ciertos cambios, en el año 2011, es cuando cambia el rumbo y el institucionalismo de su organización se ve afectado debido a la coyuntura de la época y a la memoria histórica de la labor institucional de esta organización, lo cual da fuerza suficiente al oficialismo para presionar políticamente y cambiar la estructura interna y las competencias de este Consejo, así como fortalecer el institucionalismo generándose la creación del CEAACES, dándole a este mayor protagonismo en el Sistema de Educación Superior.

Quando, dentro del ámbito gubernamental, un programa, o una organización toman determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere de una buena dosis de presión política para producir tal cambio. (Peters, 1999:99)

El camino hacia la transformación de la educación superior en el Ecuador está dando sus primeros pasos, y se halla en dependencia de todos quienes forman parte de este Sistema que este proceso crezca y florezca como se ha dispuesto mediante la norma, ya que es responsabilidad de todos contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación, se debe exigir más cada día para poder generar la cimentación y fortalecimiento del Sistema, apelando hacia la democratización del conocimiento.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La teoría de la gobernanza según lo plantan varios autores, gira en torno a la definición de gobierno o administración pública; es decir, a la práctica y a la gestión que se realiza sobre la sociedad y sus recursos, en la búsqueda del desarrollo y fortalecimiento económico-social. Esta teoría tiene como objetivo definido, actuar sobre los asuntos que rigen al presente y al futuro inmediato de los actores y su entorno, los cuales deben trabajar en base a lineamientos que garanticen el justo accionar de cada actor con sus distintas y respectivas funciones, para alcanzar cambios en los distintos campos de acción de la sociedad y en su creciente independencia política, económica e informativa, buscando unir a las sociedades domésticas y externas para construir y generar resolución de problemas y consolidación de relaciones. Para ejemplo de ello tenemos lo expuesto por el PNUD (citado en Aguilar, 2008: 129), que expone que la gobernanza consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias.

Entonces, para explicar y caracterizar el cambio institucional en la gobernanza de la educación superior del Ecuador, se debe hacer un recorrido en la historia y en los cambios que ha sufrido la educación superior del país, estableciendo quienes y como la administraron y gobernaron, cuáles fueron los roles de sus principales representantes: educadores, educandos, gobiernos; la sociedad en general, cuál fue el lugar ocupado en el entorno de los mismos, y en qué lugar y de qué manera se la posesiona en los tiempos actuales. Todo esto determinado en términos de calidad, autonomía, equidad, etc. Así, se podrá obtener un verdadero estado de la cuestión en la historia de la educación superior del Ecuador, leyéndola desde la gobernanza.

Por otro lado, si decimos que el nuevo institucionalismo, es el estudio de las instituciones, entendidas estas como:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones [y beneficios o incentivos] creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuras los alientan en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North: 3,1990; Citado en Romero, 2001:8)



En el Ecuador la clave para comprender el estudio de la educación superior desde el nuevo institucionalismo, comprende en resaltar los hitos históricos que han marcado un cambio institucional sustancial, dentro del modus operandi de la toma de decisiones y las demandas sociales por una mejor calidad en la educación. Por ejemplo la democratización de la educación superior, la gratuidad universal, la creación de nuevas estructuras institucionales como los ministerios coordinadores y los comités consultivos regionales, la nueva ley de educación superior, la evaluación a los centros de educación superior entre otros eventos que se presentan a nivel informal de las instituciones, son los que evidencian un cambio institucional dentro de la gobernanza de la educación superior, ya que le dan forma y construyen la interacción humana dentro del marco donde se desarrolla el modus vivendi de la educación superior.

Es decir que; “la idea básica –y aparentemente simple– es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia política dominante” (Skocpol,1992; King,1995; citado en Peters, 1999:99), esta interpretación que plantea el nuevo institucionalismo histórico es digna de estudio dentro del contexto de la realidad de la educación superior en el Ecuador, ya que demuestra que la posibilidad de opciones de cambio y evolución en la gobernanza de la educación superior se verá restringida por su etapa de creación, concluyendo que el cambio institucional histórico se lo estudia una vez que la institución ha dado sus primeros pasos es decir es una evaluación ex–post lo cual restringe dar posibles recomendaciones para que se pueda optimizar el sistema, relegándolo a seguir con la corriente actuando tan solo como observadores del proceso.

Si se expone la necesidad de realizar un recorrido en la historia del estado de la educación superior ecuatoriana, desde las teorías planteadas, se puede leer desde la gobernanza que ésta se ha visto determinada por la forma de administración de los distintos ciclos políticos que ha vivido el país, expresados a través de la construcción del Estado-sociedad a lo largo de los tiempos. Pero para ejemplificar lo sensible que resulta la determinación de la “situación” de un tema tan álgido como lo es la educación superior de un país, lo expuesto por Pachano (2010) abre la perspectiva general sobre la gobernanza de la institucionalidad de la misma, quien expresa que no ha existido una consolidación institucional, debido a la convivencia social dada bajo cálculos estratégicos de los actores políticos.



Pero en el desarrollo de los sucesos, y en la búsqueda de *consolidación institucional*, se pudo visualizar que, no todo giraba en torno a temas que desequilibraban al país, sino que se podía encontrar el camino para regresar a “un estado normal de las cosas” (Villavicencio, 2008:192-193). Estableciendo que era importante consolidar las relaciones Estado-sociedad-educación superior, donde cada actor asuma su co-responsabilidad.

Siguiendo esta temática y para lograr la *consolidación institucional*, a “través de la Constitución Política de 1998 se dispuso la creación de un Sistema Autónomo de Evaluación y Acreditación para asegurar los objetivos de calidad de las instituciones.” (SENPLADES, 2008:24) Pero desde el año 2007 el país se encontró en un proceso de cambios en los diferentes espacios y niveles socio-políticos, llegando de entre los diferentes procesos al Mandato No. 14, que es el marco de la derogatoria de la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE, y que ordena paralelamente al CONESUP y al CONEA realizar informes sobre el estado de situación de las instituciones de educación superior, con fines a la depuración y mejoramiento de la calidad del sistema. (Minteguiaga, 2010:86) Y es allí donde los grandes cambios de gobernanza sobre la educación superior se comenzaron a generar y a sociabilizar.

Para exponer que el interés de cambio en la institucionalidad y gobernanza de la educación superior se vio reflejado en las necesidades de la mayoría de la sociedad, es importante establecer que el tema saltó a debate con mucha potencia, y que tuvo gran acogida por parte de los grupos de interés que se verían afectados por las reformas al sistema de educación superior del Ecuador en busca de mejoras en la calidad, armonización y la democratización del mismo. A partir de finales de los ochenta el tema comienza a dar sus primeras luces con la consultoría solicitada al Sr. Lucas Pacheco, solicitando una evaluación de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior y es en el año 2010 cuando con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior - LOES, se da la ruptura sustancial a la inercia mantenida por parte del Sistema procurando una evolución que refleje las necesidades coyunturales así como una planificación a largo plazo que permita la estandarización de la educación superior del Ecuador elevando los niveles de competitividad con el fin de mejorar la calidad y el acceso.



En este sentido, se puede decir que los nuevos marcos institucionales a nivel regional (Comités Consultivos Regionales), son uno de los grandes avances dentro del proceso de toma de decisiones y por ende de la gobernanza, ya que se propende a la democratización de la educación superior, respondiendo a las necesidades particulares de cada región a diferencia de la anterior gobernanza que respondía a las necesidades de la demanda de carreras por parte de los estudiantes, que no necesariamente se armonizaban con las necesidades nacionales dentro del marco de planificación. Por ejemplo si existía una amplia demanda por estudiar “literatura” se creaba más plazas dentro de los centros de estudio para que puedan satisfacer la demanda para los estudiantes para la carrera de literatura, lo cual a largo plazo significaba, un país con exceso de estudiantes de literatura y muy pocos de otras carreras de interés nacional, creando una discordancia entre las necesidades y la oferta además de generar una reducción en la calidad de educación, producto de la falta de talento humano que pueda capacitar en tantos centros de estudio obligando al talento humano con mejor capacitación a relegarse en centros de estudio que puedan retribuir de mejor manera por los servicios prestados.

Otro ejemplo que permite evidenciar el cambio institucional en la gobernanza de la educación superior es; el cambio de las facultades que posee el CEAACES a diferencia del CONEA, este es un gran aporte para el mejoramiento en la gobernanza de la educación superior, ya que permite que “el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no”<sup>11</sup> (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico) tenga un cuerpo más sólido ya que las facultades que posee tanto el CES como el CEAACES se complementan a diferencia de la legislación anterior en la cual las facultades se sobreponían, lo cual desencadenaba en la anulación de uno de los dos organismos en ciertos asuntos o la falta de atención en otros.

---

<sup>11</sup>Definición de Gobernanza



En el proceso de investigación de la situación de la educación superior del Ecuador surgen un punto de análisis del cual se podría obtener aportes sustanciales para la sociedad, es un estudio sobre la situación de los educandos y los educadores de la educación superior del Ecuador, todo esto desde la perspectiva de la existencia o no de indefensión sobre sus derechos consagrados a nivel constitucional. Que se ha hecho, que no se hizo y que se debería hacer sobre y para ellos.

Si hablamos que gobernanza es la administración del Estado-sociedad en todos sus niveles y actores, resultaría importante determinar cuál es la dinámica y la articulación con la que se trabaja en el Ecuador en temas de educación superior; y así, poder establecer que camino se está tomando y hacia donde se podría llegar sobre este tema a mediano y largo plazo.

Tomando en cuenta que una de las limitantes del nuevo institucionalismo histórico es que comienza su estudio e investigación una vez que las instituciones ya han sido creadas, es decir no participa en el proceso de construcción, se recomienda el uso de la investigación como línea base de futuras investigaciones que propendan a la potenciación y fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Educación Superior. En concordancia con los conceptos de gobernanza planteados en la investigación.

Las futuras investigaciones que centren sus esfuerzos en la gobernanza del Sistema Nacional de Educación Superior deberán propender a hacer uso de las investigaciones ya elaboradas, además de complementarse con la sistematización de experiencias para poder adoptar visiones que afronten horizontes de una amplitud que tienda a la integralidad del sistema, tomando en cuenta que hasta el momento los esfuerzos se han centrado en la democratización y mejora de la calidad de la educación superior, dejando de lado puntos como la inclusión de actores importantes tales como los movimientos estudiantiles, monitoreo y evaluación de las políticas implantadas entre otros puntos que permitan que esta investigación sea un aporte al mejoramiento del Sistema Nacional de Educación Superior.

El estudio de las instituciones parece ser un tema especializado y que los términos y definiciones solo entran en el argot del talento humano que trabaja en el área, por lo que se recomienda la socialización de conceptos y definiciones con el fin de empoderar a la



población para la ampliación de procesos de participación ciudadana, que propendan a la inclusión así como la construcción de una armonía en la gobernanza de la educación superior del Ecuador, democratizándola en todos los niveles, tanto para el público que consume la educación superior así como para el público que produce la educación superior.



## BIBLIOGRAFÍA

### *Textos*

- Aguilar, Villanueva (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Arcos, Carlos (2011). “La autonomía como argumento político”. En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, René Ramírez (coord.): 57-82. Quito: SENPLADES.
- Arellano, Estuardo (s/f). *Autocritica de la universidad*. Ecuador: Corporación de promoción universitaria.
- Asamblea Constituyente (2008). “Acta 093”, Sumario, 22 de julio.
- Asamblea Nacional del Ecuador, “Acta 15-A”, 17 de Noviembre de 2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046”, 22 de junio.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046-A”, 24 de junio.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046-B”, 29 de junio.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046-C”, 13 de julio.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046-D”, 20 de julio.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). “Acta 046-E”, 04 de agosto.
- Asamblea Constituyente de la República del Ecuador (2008). “Mandato Constitucional No. 14”, Registro Oficial No. 393, 7 de agosto.
- Asamblea Nacional (2000). “Ley Orgánica de Educación Superior”. Registro Oficial N° 77. 15 de mayo.
- Ballas, Claudia y Mayra Mideros (2010). *Financiamiento de la educación en el Ecuador*. Quito: SENPLADES. Basabe, Santiago (2009). “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política* N° 2: 381– 406. Dimaggio, Paul, Walter Powell, Jorge Javier Romero (estudio introductorio) (2001). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F. México. Fondo de Cultura Económica.
- Endara, Ximena (2011). “Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años”. En *Estado del País: Informe Cero. Ecuador 1950-2010*, Adrián Bonilla (Pres.): 153-167. Quito: Otto Zambrano.



- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo 2428 publicado en el Registro Oficial 536 de 18-Mar-2002 Contiene hasta la reforma de 13-Jun-2011.
- Fontaine, Guillaume, (2010), “La gobernanza como modo de regulación”. En *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*: 87-118.
- García, Elisabeth (2008). *Entre cristales y sombras. Derechos humanos y equidad de género en la PUCE*. Quito: Corporación de Estudios Decide.
- Hufty, Marc (2007). “L’objet <<gouvernance>>”. En *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Marc Hufty (Dir.): 13-25. Paris: Karthala.
- Hurtado, Osvaldo (1992). *Crisis y reforma de la universidad ecuatoriana*. Quito: Imprenta Editora Porvenir.
- Kooiman, Jan (2000). “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction”. En *Debating Governance*, Jon Pierre (Edit.): 138-163. Great Britain: Biddles Ltd.
- Longstreth, Frank, Sven Steimo y Kathleen Thelen (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge United Kingdom: Cambridge University Press.
- Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial 077 el 15 de mayo de 2000
- Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de Octubre del 2010.
- Minteguiaga, Analía (2010). “Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente”. En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, René Ramírez (Coord.): 83-124. Quito: SENPLADES.
- Morales, Juan (2008). “Caso Ecuador I: El proceso de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en el Ecuador”. Ponencia presentada en nombre del CONEA, noviembre 27 y 28, en Quito, Ecuador.
- Ortega, Juan Manuel (2010). “El nuevo institucionalismo en la ciencia política”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, Número especial (Oct., 2004), pp. 49-57
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: ILDIS.



- Paz y Miño, Juan (s/f). *La Asamblea Constituyente de 2007: Un Nuevo Ciclo Histórico en Ecuador*. Quito: PUCE.
- Peters, Guy (1999). *El Nuevo Institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
- Ramírez, René (2010). “Introducción”. En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, René Ramírez (coord.): 7-26. Quito: SENPLADES.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior emitido por la Presidencia de la República, publicado en el Registro Oficial 195 del 31 de octubre de 2000.
- República del Ecuador (1998). “Ley No. 30 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador”. Registro oficial No. 381, 10 de agosto.
- República del Ecuador (2000). “Ley Orgánica de Educación Superior”. Registro Oficinas No. 77, 15 de mayo.
- República del Ecuador (2008). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Restrepo, Medina y Manuel Alberto (2011). “La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza”. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13, (1): 365-388.
- Ribeiro, Darcy (1976). *Política de desarrollo autónomo de la universidad latinoamericana*. Guayaquil: Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil.
- SENPLADES, Reforma Democrática del Estado, Rediseño De La Función Ejecutiva: De Las Carteras De Estado Y Su Modelo De Gestión, Y De La Organización Territorial Acercando el Estado a la ciudadanía.
- SENPLADES (2008). *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación: Aportes para pensar la Educación Superior del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Urigüen, Mónica (2005). *Evaluación de la calidad en las instituciones de educación: mitos y desafíos en Ecuador*. Quito: CMYK Digital.
- Vademécum Académico Legal, CONESUP, noviembre de 2009, Quito –Ecuador.
- Vega, Gustavo (2010). *Educación Superior: Obsolescencias, Dignidades, Rebeldías*. Quito: La Palabra Editores.



- Villavicencio, Arturo (2008). “Caso Ecuador II: Los nuevos retos del aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Ecuador”. Ponencia presentada en nombre del CONEA, noviembre 27 y 28, en Quito, Ecuador.

### *Entrevistas*

- Ávila, Luis. Asesor de la Corte Constitucional. 06 de marzo del 2012.
- Dávila, Pablo. Analista de Educación Superior de la SENPLADES. 06 de marzo del 2012.
- Fernández, Marcelo. Ex Presidente de Asuntos Internacionales del CONESUP. 14 de marzo del 2012.
- Hoyos, Jaqueline. Abogada Asesora del Consejo de Educación Superior. 08 de marzo del 2012.
- Minteguiaga, Analía. Docente Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Marzo del 2012.
- Vega, Gustavo. Ex Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior del Ecuador – CONESUP. 26 de julio del 2012.

### *Sitios Web*

- Bonifacio, José (s/f). “LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL BUEN GOBIERNO”. Disponible en <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/Foro%20Funci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%202006/Ponencias/Funci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Buen%20Gobierno%20-%20Bonifacio,%20Jos%C3%A9%20Alberto.htm>, visitado en febrero 09 2013.
- Cárdenas, Carlos (2010). “El orden constitucional como fundamento legitimador del mandato”. Disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/67343>, visitado en febrero 20 2012.
- Castro, Iván (2003). “La Inconstitucionalidad por Omisión”. Disponible en [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=134&Itemid=29](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=29), visitado en marzo 02 2012.



- El Ciudadano (2011). “77 jueces obtuvieron su título profesional en la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador”. Disponible en [http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23855:77-jueces-obtuvieron-su-titulo-profesional-en-la-extinta-universidad-cooperativa-de-colombia&catid=40:actualidad&Itemid=63](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=23855:77-jueces-obtuvieron-su-titulo-profesional-en-la-extinta-universidad-cooperativa-de-colombia&catid=40:actualidad&Itemid=63), visitado en marzo 11 2012.
- El Diario (2010). “CONESUP ya forma parte del pasado”. Disponible en <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/170174-conesup-ya-forma-parte-del-pasado/>, visitado en marzo 11 2012.
- Honorable Cámara de Diputados de México (2006). “Mandato Constitucional”. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/m.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/m.pdf), visitado en febrero 20 2012.
- Carlos Larreategui (2008). “El Congresillo”. Disponible en [http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1311&Itemid=9](http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1311&Itemid=9), visitado en febrero 02 2013.
- Kooiman, Jan (2003). “GOBERNAR EN GOBERNANZA” Disponible en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>, visitado en febrero 09 de 2013.
- La Hora (2010). “Siguen líos por Universidad Cooperativa de Colombia”. Disponible en [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1019407/-1/Siguen\\_1%C3%ADos\\_por\\_Universidad\\_\\_Cooperativa\\_de\\_Colombia\\_.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1019407/-1/Siguen_1%C3%ADos_por_Universidad__Cooperativa_de_Colombia_.html), visitado en marzo 14 2012.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova (2007). “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>, visitado en febrero 09 2013.
- Medio lleno (2013). “Las leyes salvadoreñas”. Disponible en <http://mediolleno.com.sv/oportunidades/las-leyes-salvadorenas>, visitado en febrero 02 2013.
- Navarro, Guillermo (2005). “Gobernabilidad, democracia y derechos humanos”. Disponible en \_\_\_\_\_



- <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista13/articulos/guillermo%20navarro.htm>,  
visitado en febrero 10 2012.
- Rama, Claudio (2006). “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”. Disponible en \_\_\_\_\_  
<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewFile/6875/6292>, visitado en febrero 02 2013.
  - Ramos, Jorge (2011). “Pirámide de Kelsen”. Disponible en \_\_\_\_\_  
<http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>, visitado en marzo 09 2012.
  - Sala de Prensa José Peralta (2008). “Asamblea deroga la Ley 130 que creó la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador”. Disponible en \_\_\_\_\_  
[http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&Itemid=1&id=18072&task=view](http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&Itemid=1&id=18072&task=view), visitado en marzo 10 2012.
  - Senado de la República Estados Unidos Mexicanos (s/f). “Glosario”. Disponible en \_\_\_\_\_  
[http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=125](http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=125), visitado en febrero 02 2013.



## ANEXOS

*Anexo I: Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador*

# REGISTRO OFICIAL

## ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Dr. Fabián Alarcón Rivera  
Presidente Constitucional Interino de la República

Año II -- Quito, Lunes 10 de Agosto de 1998 -- N° 384

EDMUNDO ARIZALA ANDRADE  
DIRECTOR ENCARGADO

Teléfonos: Dirección: 282 - 564 -- Suscripción anual: s/. 378.000  
Distribución (Almacén): 583 - 227 -- Impreso en la Editora Nacional  
4.500 ejemplares -- 16 páginas -- Valor s/. 1.100

## SUMARIO:

	Págs.	CONGRESO NACIONAL
<b>FUNCION LEGISLATIVA</b>		
<b>LEYES:</b>		
128	1	<p>Quito, 29 de julio de 1998 OFC No. 927-PCN</p> <p>Señor EDMUNDO ARIZALA ANDRADE DIRECTOR DEL REGISTRO OFICIAL, (E). Presente.</p> <p>De mi consideración:</p> <p>Para la publicación en el Registro Oficial, remito a usted copia certificada del texto del PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL ARTICULO 51 DEL CODIGO DE MENORES, que el Congreso Nacional del Ecuador, discutió, aprobó y se allanó a la objeción parcial del señor Presidente Constitucional Interino de la República, Dr. Fabián Alarcón Rivera, de conformidad con los artículos 82 literal c) de la Constitución Política del Estado y 73 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; además remito también la certificación del señor Secretario General del Congreso Nacional, (E), sobre las fechas de los respectivos debates.</p> <p>Del Señor Director, Atentamente, f.) Dr. Marco Landázuri Romo, Presidente del Congreso Nacional, (E).</p>
129	2	
130	4	
131	5	
132	6	
<b>FUNCION EJECUTIVA</b>		
<b>DECRETOS:</b>		
1740	7	
1746	9	
747	9	
<b>ACUERDO:</b>		
<b>MINISTERIO DE EDUCACION:</b>		
3708	10	
<b>CERTIFICACION</b>		
<p>Quien suscribe, Secretario General de Congreso Nacional (E), certifica que el proyecto de LEY REFORMATORIA AL ARTICULO 51 DEL CODIGO DE MENORES, fue discutido, aprobado y allanado a la objeción parcial del señor Presidente Constitucional Interino de la República, Dr. Fabián Alarcón Rivera, de la siguiente manera:</p>		



E. Instituto Nacional del Niño y la Familia garantizará la integralidad de las acciones orientadas a la mujer embarazada y a los niños o niñas.

E. Consejo Nacional de Salud será el encargado de la coordinación interinstitucional en el Sector Salud para la adecuada aplicación de la presente Ley.

- b) La Dirección Provincial de Salud es el organismo responsable de hacer cumplir en su jurisdicción, los instrumentos normativos diseñados por el Ministerio de Salud Pública; y,
- c) Créase en cada Municipio, los Fondos Solidarios Locales de Salud, que recibirán los recursos financieros del Fondo Solidario de Salud, para garantizar la aplicación de la Ley.

Conformase el Comité de Gestión de los Fondos Solidarios Locales de Salud, que estará constituido por el Alcalde o su representante legal, el o los Jefes de Área de Salud correspondientes en representación del Director Provincial de Salud; un representante de la comunidad organizada; una representante de las organizaciones de mujeres; y, en el área rural, un representante de las organizaciones de campesinos o indígenas. Para la utilización de los recursos se requerirán dos firmas registradas; la del Alcalde y la del Jefe de Área de Salud.

Se conformaran Comités de Usuarios encargados de fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la promoción de la salud materno infantil, del seguimiento y vigilancia en la aplicación de la Ley".

#### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 7. Deroganse todas las normas que se opongan a la presente Ley.

Art. 8. En la aplicación de esta Ley se priorizarán las áreas geográficas con mayores tasas de mortalidad materna e infantil y las más deprimidas económicamente.

Art. 9. Los fondos solidarios locales de salud, quedan en la libertad de agregar prestaciones de salud, requeridas por el análisis epidemiológico de la Dirección Provincial de Salud y socio-económico local, en el marco que determine el Sistema Nacional de Salud, identificando fuentes adicionales de financiamiento que no incluyan las asignadas por esta Ley.

Art. 10. En los municipios cuya capacidad operativa dificulte o impida la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, la misma podrá viabilizarse a través de Consorcios o mancomunidades municipales.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los veinte y tres días del mes de julio de mil novecientos noventa y ocho

f.) Ing. Estuardo Gavilánez Ramos, Presidente del Congreso Nacional, (E).

f.) Jaime Dávila de la Rosa, Secretario General del Congreso Nacional, (E).

Palacio Nacional, en Quito, a siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

PROMULGUESE.

f.) Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República.

Es fiel copia del original.- I.O CERTIFICO:

f.) Dr. Wilson Merino M., Secretario General de la Administración Pública.

N° 130

#### CONGRESO NACIONAL

#### EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

#### Considerando:

Que la unidad de las instituciones como Fundación de Investigación y Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA), Corporación Internacional de Estudios Superiores (CINTERSUP) y la Corporación Internacional de Estudios Superiores de América Latina (CESDAL), son legalmente reconocidas por el Estado Ecuatoriano, garantizan el pleno desarrollo educacional en forma presencial y a distancia en beneficio del país;

Que el Tribunal Constitucional mediante Resolución N° 616-97 publicada en el Registro Oficial N° 186 de 4 de noviembre de 1997, exhorta al Congreso Nacional para que conozca el trámite de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

#### LEY DE CREACION DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR

Art. 1. Créase la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, como entidad de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica y autonomía administrativa-financiera con sede en la ciudad de Ambato; regulará sus actividades académicas con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Art. 2. La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, inicialmente contará con las siguientes especialidades académicas:

Escuela de Administración de Empresas;

Escuela de Derecho con Especialidad de Informática Jurídica;

Escuela de Enfermería;

Escuela de Ingeniería Industrial, y,

Escuela de Ingeniería en Sistemas.



Art. 3. La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, conforme a la Ley, podrá abrir extensiones en otras ciudades del país y del exterior, conforme a las demandas del desarrollo nacional e internacional.

Art. 4. Su patrimonio está constituido por:

- a) Los recursos económicos y los bienes propios;
- b) Los recursos autogenerados por su gestión; y,
- c) Los recursos provenientes de legados y donaciones.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA:** El Director Ejecutivo de la Corporación de Estudios Superiores de América Latina CESDAL, se encargará del rectorado y convocará a la Asamblea Universitaria dentro de los 30 días posteriores a la promulgación de esta Ley.

**SEGUNDA:** La Asamblea General de la Institución CINTERSUP, FUNDIEMPRESA, CESDAL, dentro de los 60 días posteriores a la promulgación de esta Ley, dictarán el estatuto correspondiente.

**TERCERA:** Todos los convenios vigentes suscritos por con universidades, instituciones nacionales e internacionales, quedan ratificados a favor de la Universidad.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y ocho.

f) Dr. Heinz Moeller Freije, Presidente del Congreso Nacional

f) Dr. Jaime Dávila de la Rosa, Secretario General del Congreso Nacional, (E).

Palacio Nacional, en Quito, a siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

PROMULGUESE.

f) Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República.

Es fiel copia del original.- LO CERTIFICO:

f) Dr. Wilson Merino M., Secretario General de la Administración Pública.

N° 131

#### CONGRESO NACIONAL

#### EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

#### Considerando:

Que el artículo 28 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, referente a la extensión de la norma señala que: "... las normas de esta Ley podrán ser aplicadas por los Concejos Municipales en lo que sea beneficioso para la mejor atención de las ciudades de más de un millón de habitantes, previa expedición de la correspondiente Ordenanza Municipal ....";

Que el acelerado proceso de desarrollo es el resultado de trabajo tesonero de los pueblos que tienen definidos sus objetivos con administradores eficientes, por lo que su espíritu reclama calidad de integración para el cumplimiento de sus aspiraciones comunes;

Que señalar un número superior al millón de habitantes es un requisito estrictamente cuantitativo que soslaya otros valores que dinamizan el crecimiento armónico y el auténtico desarrollo de las comunidades; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

#### LEY REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**ARTICULO UNICO** Añádase al texto del artículo 28 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, después de la frase: "... un millón de habitantes ....", lo siguiente:

"... o de aquellas que, entre dos o más sumen por lo menos 250 mil habitantes, siempre que demuestren voluntad expresa para trabajar mancomunadamente en sus objetivos y un claro proyecto de integración para el desarrollo; previa la expedición de la correspondiente Ordenanza Municipal ....".

Dada, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la sala de sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los veinte y ocho días del mes de julio de mil novecientos noventa y ocho.

f) Dr. Heinz Moeller Freije, Presidente del Congreso Nacional del Ecuador.

f) Dr. Jaime Davila de la Rosa, Secretario General del Congreso Nacional, Enc.

Palacio Nacional, en Quito, a siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

PROMULGUESE.

f) Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República.



Anexo II: Estatuto de la Universidad Cooperativa de Colombia

-239-

**CONESUP**  
CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

000047

Of. No. CONESUP.STA.  
Quito, 28 de mayo de 2001

Sr. Adm.  
VICTOR REINOSO  
Rector de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador  
Ambato.

Señor Rector:

Cúmpleme informar a usted que el Consejo Nacional de Educación Superior en sesión realizada el 24 de mayo del año en curso, conoció el informe de la Comisión Administrativa del CONUEP y resolvió aprobar el Estatuto de la Universidad de su Rectorado.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines consiguientes.

Atentamente,

  
Lic. Dario Moreira Velásquez  
DIRECTOR EJECUTIVO CONESUP



AGC.

Certifico que la Presente Copia  
Guarda Conformidad Con  
Su Original.

Ambato, 28 de mayo de 2001  
EL NOTARIO

  
Notario Domingo García  
NOTARIO SEPTIMO  
Código No. 512 JUNIO 2010 Gobernación  
del SEPTIMO CANTÓN



- 5 -



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA  
DEL ECUADOR

EL CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que se encuentra vigente la nueva Ley de Educación Superior, publicada en Registro Oficial No. 77 del 15 de mayo del 2000 y que en la disposición transitoria quinta, dispone el plazo de 180 días para reformar el Estatuto de las Universidades y Escuelas Politécnicas y someterla a la aprobación de conformidad con el literal "h" del Art. 13 de las Atribuciones y Deberes del Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP;

En observancia a esta disposición legal, el Consejo Universitario de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, aprobó el presente Estatuto, con el propósito de llevar a cabo los ideales académicos Institucionales; y

En uso de sus atribuciones legales.

ACUERDA:

Presentar al CONESUP, para su aprobación, el Estatuto de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

CAPITULO I

NATURALEZA, BASE LEGAL, DOMICILIO Y AMBITO

**Art. 1.- NATURALEZA:** La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, es una Institución de Educación Superior, de derecho privado, autónoma, sin fines de lucro, con personería jurídica, basada en una concepción científica y técnica, humanista y democrática, abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, respetuosa e impulsora del pensamiento y la Identidad nacional.

**Art. 2.- BASE LEGAL:** La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, fue creada mediante Ley No. 130 del H. Congreso Nacional y publicada en el Registro Oficial No. 381 del 10 de agosto de 1998, se rige por:

- a) La Constitución Política de la República del Ecuador,
- b) La Ley de Educación Superior y su Reglamento,
- c) Estatuto, Reglamentos y Resoluciones establecidos por sus organismos de gobierno.

**Art. 3.- DOMICILIO Y AMBITO:** Su sede Matriz se halla en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, República del Ecuador. Su ámbito es nacional e Internacional de conformidad con el Art. 3 de la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y de acuerdo con la Ley puede organizar actividades académicas que estimen pertinentes en los niveles de pre y posgrado, siempre que cumpla con lo que dispone la letra f) del Art. 13 y Disposiciones Transitorias 22 y 24 de la Ley de Educación Superior.

236



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

## CAPITULO II

### VISION, MISION, PRINCIPIOS, FINES Y OBJETIVOS

**Art. 4.- MISION:** La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, forma profesionales competentes para desenvolverse en la sociedad ecuatoriana, con profundo sentido ético.

**Art. 5.- VISION:** La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador es una Institución que brinda excelencia académica, se encuentra comprometida con los procesos de la Educación Superior, busca elevar la calidad científica, tecnológica esencialmente humanística, innovadora con profunda vocación hacia la investigación y la producción, encaminada a la solución de los problemas locales y nacionales.

**Art. 6.- LOS PRINCIPIOS, FINES Y OBJETIVOS** de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador son:

- a) Desarrollar la capacidad de asimilar, generar ciencia, producir e innovar tecnología, mediante la docencia y la investigación, que permita contribuir con la construcción de una sociedad libre y democrática, que busque la equidad y la igualdad de oportunidades;
- b) Defender la autonomía y la libertad de cátedra;
- c) Educar en forma integral a los estudiantes, orientándoles hacia un ejercicio profesional que cultive la ciencia, la crítica, la creatividad y la solidaridad hacia los sectores menos favorecidos;
- d) Mantenerse al margen de las actividades político-partidistas y de carácter religioso; por lo mismo, sus autoridades, docentes, estudiantes, empleados y trabajadores, no podrán tomar su nombre en actividades proselitistas;

8

235



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

- e) Colaborar con instituciones similares nacionales y extranjeras con los que suscriba convenios académicos, investigativos, culturales y deportivos; los cuales tendrán que cumplir con lo establecido en la Ley de Educación Superior y su Reglamento.
- f) Contribuir al desarrollo de la cultura nacional y promover la investigación científica y tecnológica tendientes a conocer y difundir los recursos que el país posee, para garantizar su óptima utilización con una visión sustentable;
- g) Colaborar y asesorar el sistema cooperativo nacional;
- h) Ofrecer alternativas específicas en el ámbito académico conforme a su propio Estatuto y Reglamentos; y,
- i) Gozar de autonomía Institucional para cumplir sus funciones eficazmente

### CAPITULO III

#### DEL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD

Art. 7.- EL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR lo ejercen jerárquicamente los siguientes organismos y autoridades:

- a) El Consejo Superior;
- b) El Rector;
- c) El Vicerrector;
- d) Consejo Académico; y,
- e) Unidades Académicas.

- 9 -



23



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

#### CAPITULO IV

#### DEL CONSEJO SUPERIOR

**Art. 8.- GOBIERNO:** El Consejo Superior es la máxima autoridad colegiada de la Universidad y estará integrado por:

- 9
- a) El Rector, quien lo presidirá;
  - b) El Vicerrector;
  - c) Los tres Patrocinadores designados por las Fundaciones quienes deben cumplir con el requisito de ser Docentes Universitarios;
  - d) Dos docentes designados por la Asociación de los Profesores;
  - e) Un representante de los estudiantes; y,
  - f) Un representante de los empleados y trabajadores.

En el caso de los literales d, e, y f tendrán su respectivo suplente y se elegirán con los principales, reemplazándolos en su ausencia.

El representante de los estudiantes deberá haber aprobado mínimo el cuarto semestre y tener un promedio de calificaciones equivalente a nueve; no haber reprobado el semestre inmediato anterior y no haber sido sancionado por falta considerada grave.

El representante de los empleados y trabajadores deberá laborar en la Institución al menos dos años y no participará en las decisiones de carácter académico.

**Art. 9.-** La participación de los estudiantes, empleados y trabajadores en los organismos colegiados de gobierno será equivalente a un 10% del total del personal académico con derecho a voto, de conformidad con el Art. 35 de la Ley de Educación Superior.

**Art. 10.-** Podrán participar en las sesiones del Consejo Superior, las personas que sean invitadas expresamente por el Rector y tendrán derecho a voz.

10



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

-233-

Art. 11.- Actuará como Secretario del Consejo Superior, el Secretario General Procurador de la Universidad con voz Informativa sin voto.

Art. 12.- **ATRIBUCIONES Y DEBERES:** Son atribuciones y deberes del Consejo Superior:

- a) Elegir y posesionar al Rector y al Vicerrector;
- b) Definir las políticas generales de la Universidad, en los ámbitos académico de pre y posgrado, administrativo, financiero y de remuneraciones;
- c) Conocer y resolver sobre la excusa o renuncia del Rector o el Vicerrector;
- d) Solicitar al Consejo Nacional de Educación Superior, la aprobación del Estatuto y sus reformas;
- e) Aprobar el Reglamento Interno para su funcionamiento y los Reglamentos Generales de la Universidad, de las Unidades Académicas, del Régimen Académico, de las Comisiones de vinculación con el medio externo y de evaluación Institucional, de los Docentes, Estudiantes y Trabajadores, las normas y procedimientos disciplinarios y sus reformas;
- f) Aprobar los Estatutos de las Asociaciones de Profesores, Estudiantes, Empleados y Trabajadores;
- g) Determinar la cuantía de las cauciones o pólizas de seguridad que han de suscribir los responsables del manejo económico;
- h) Conocer y evaluar los informes del Consejo Académico;
- i) Seleccionar, de considerarlo necesario, la auditoría externa y designar al Auditor Interno y removerlo de su cargo cuando el caso lo amerite;

- 11 -



232-



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

- j) Establecer la organización académica y administrativa de la Universidad y, de acuerdo con ella crear, modificar y suprimir unidades académicas de pregrado y de posgrado, extensiones y unidades o centros de administración o de servicios.
- k) Otorgar, suprimir o modificar los títulos y grados académicos;
- l) Conferir el título de Doctor Honoris Causa a personalidades nacionales o extranjeras que hayan prestado relevantes y excepcionales servicios a la Universidad y al país, así como, conceder condecoraciones personales e institucionales.
- m) Reconocer, revalidar e inscribir certificados y títulos universitarios extranjeros, de acuerdo con las Leyes, los Tratados Internacionales, de acuerdo al Reglamento de Régimen Académico y demás normas expedidas por el CONESUP y los reglamentos de la Universidad de conformidad como lo establece la Ley de Educación Superior y su Reglamento;
- n) Reconocer, homologar y convalidar los estudios de estudiantes nacionales o extranjeros, de acuerdo a la normatividad de la Universidad y normas establecidas para el efecto por el CONESUP
- o) Aprobar el presupuesto anual de la Universidad presentada por el Rector;
- p) Aprobar los aranceles universitarios: matrículas, pensiones, derechos, costos por servicios y productos en aplicación del Art. 71 de la Ley de Educación Superior, sus reglamentos y las normas expedidas por el CONESUP
- q) Aceptar las herencias, legados y donaciones que se hicieren a la Universidad, de acuerdo con la Ley y los Reglamentos;
- r) Convocar a elecciones de los representantes estudiantiles, docentes y empleados y trabajadores ante organismos de Gobierno, cuando estos no lo hicieren en los plazos previstos en sus estatutos y reglamentos;

-- 12 --

-231-



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA DE  
COLOMBIA DEL  
ECUADOR

- s) Conceder licencia al Rector, Vicerrector, y autoridades Académicas para ausentarse por más de veinte días de conformidad con el reglamento respectivo;
- t) Integrar las comisiones permanentes u ocasionales, definir normas para la gestión de la Institución;
- u) Designar representantes de la Universidad ante otros organismos;
- v) Convocar a referéndum para consultar asuntos trascendentales de la Institución; y,
- w) Los demás que señalen la Ley, el Estatuto y los Reglamentos.

**Art. 13.-** El Consejo Superior sesionará ordinariamente cada dos meses por convocatoria del Rector o quien le subrogue y, extraordinariamente, cuando fuere convocado por el Rector o a solicitud escrita de por lo menos, la tercera parte de sus integrantes con derecho a voto.

El quórum lo constituye más de la mitad de sus integrantes y las resoluciones se tomarán con el voto conforme de la mitad más uno de los asistentes. En caso de empate dirimirá el voto el Rector.

La convocatoria a sesión del Consejo Superior contendrá obligatoriamente el orden del día.

#### CAPITULO V

#### DEL RECTOR Y VICERRECTOR

**Art. 14.-** EL RECTOR es el máximo personero de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, y su representante legal presidirá el Consejo Superior, durará cinco años en sus funciones a tiempo completo y podrá ser reelegido.

- 13 -

**Anexo III: Oficios "llamados de atención" desde el CONESUP para la UCCE**

OFICIO No. 001047 .CONESUP.DAJ.P 2008

Quito, D.M., 28 MAR 2003

Señor Arquitecto  
Fernando Palán Tamayo MSc.  
UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR  
Ciudad.-

Señor Arquitecto Palán:

Como alcance al Oficio No. 978.CONESUP.DAJ.P.2008 del 24 de marzo del 2008, adjunto a la presente dígnese encontrar fotocopias de varios documentos que han ingresado a la Dirección de Asesoría Jurídica - Procuraduría, por considerarlos de importancia para el asunto que compete a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador:

1. Oficio S/n del Colegio de Químicos Farmacéuticos y Bioquímicos Farmacéuticos de Pichincha sumillados por la Dra. Janeth Montalvo Jaramillo y Dr. Rubén Castro Orbe.
2. Oficio s/n del 19 de marzo de un grupo de graduados de Doctores en Jurisprudencia y Abogados de los Tribunales y Juzgados de la República.
3. H. R. 3626 del Dr. Marco Pérez Parra, solicitando la entrega de todas las comunicaciones enviadas por el Dr. Víctor reinoso Cifuentes.

Particular que le comunico para los fines consiguientes.

Atentamente,



Dr. Wilfrido Enríquez Vásquez  
DIRECTOR DE ASESORIA JURIDICA - PROCURADOR

c.c. Dr. Gustavo Yega Delgado  
PRESIDENTE DEL CONESUP  
Ing. Tonny González Palacios  
DIRECTOR EJECUTIVO



OFICIO No. 001047 .CONESUP.DAJ.P.2008

Quito, D.M., 28 MAR 2003

Señor Doctor  
 Víctor Reinoso Cifuentes  
 UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR  
 Ambato.-

Señor Doctor Reinoso:

Como alcance al Oficio No. 979.CONESUP.DAJ.P.2008 del 24 de marzo del 2008, adjunto a la presente dígnese encontrar fotocopias de varios documentos que han ingresado a la Dirección de Asesoría Jurídica - Procuraduría, por considerarlos de importancia para el asunto que compete a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador:

1. Oficio S/n del Colegio de Químicos Farmacéuticos y Bioquímicos Farmacéuticos de Pichincha sumillados por la Dra. Janeth Montalvo Jaramillo y Dr. Rubén Castro Orbe.
2. Oficio s/n del 19 de marzo de un grupo de graduados de Doctores en Jurisprudencia y Abogados de los Tribunales y Juzgados de la República.
3. H. R. 3626 del Dr. Marco Pérez Parra, solicitando la entrega de todas las comunicaciones enviadas por el Dr. Víctor reinoso Cifuentes.

Particular que le comunico para los fines consiguientes.

Atentamente,

Dr. Wilfrido Enriquez Vásquez

DIRECTOR DE ASESORIA JURÍDICA - PROCURADOR



c.c. Dr. Gustavo Vega Delgado  
 PRESIDENTE DEL CONESUP  
 Ing. Tonny González Palacios  
 DIRECTOR EJECUTIVO

*Alfredo Delgado* 01-04-08

*Jose Macias*  
 1/04/08



*Anexo IV: Problemática de la UCCE tratada en el pleno de la Asamblea  
Constituyente de Montecristi*



**ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**Acta 093**

cinco estuvo sometida a un proceso de intervención, el mismo que no logró superar, las irregularidades las que por el contrario se siguieron produciendo. 3. La Comisión de Veeduría sobre la UCCE en el informe que elevó a conocimiento del CONESUP manifiesta que hay graves irregularidades en el orden académico, jurídico y administrativo. La veeduría ciudadana estuvo formada por ex decanos de las facultades de Derecho o Jurisprudencia de distintas universidades del país, Doctores: Carlos Larreátegui Mendieta, Gustavo Medina López, Julio César Trujillo Vásquez, Galo García Feraud, Santiago Guarderas Izquierdo, Víctor Hugo Cevallos Barahona y Pedro Salas Montalvo. Las irregularidades van desde casos de estudiantes que se graduaron antes de que se conformen los Tribunales de Grado, hasta la existencia de 295 denominaciones diferentes para título profesionales a pesar de que la autorización inicial fue para 6 especialidades. En tan solo dos años (2003-04) se registraron 2.833 títulos con las 295 denominaciones, de este número más de 1.300 títulos son de doctorado en tercer nivel, título académico prohibido expresamente por el CONESUP. La UCCE continúa actualmente ofertando títulos de doctor de tercer nivel, hecho que se encuentra prohibido por la Ley de Educación Superior del Ecuador. 4. la Comisión de veeduría sobre la UCCE también determina una evidente corresponsabilidad por parte del interventor designado por el CONESUP, debido a su falta de control. 5. Es indiscutible la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acta de Terminación del Proceso de Intervención del CONESUP en la UCCE, que le conmina a actuar de conformidad a la normativa legal y reglamentaria en el marco académico, científico y administrativo. 6. La Universidad ha ofertado y continua haciéndolo, programas académicos fuera del ámbito de competencia de la Matriz en la ciudad de Ambato y las extensiones legalmente aprobadas en Quito y Santo Domingo. (Las extensiones académicas, publicitadas por la UCCE al 2005 para realizar estudios



## **ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

### **Acta 093**

presenciales y semipresenciales fueron Quito, Machala, Puyo, Santo Domingo de los Colorados, Portoviejo, Nueva Loja, Tena, Ibarra, Riobamba, Guano, Cuenca, Esmeraldas, Latacunga, Quevedo y Guayaquil, a esto se suman dos unidades de apoyo en Pillaro y Pelileo), incumpliendo lo establecido en la Resolución S08. N° 203.03 del 30 de abril del 2003 del Pleno del CONESUP y de esta manera actuando fuera de la obligación que establecen los artículos 11 y 13 literal f) de la Ley Orgánica de Educación Superior que determinan que las resoluciones en el marco de la ley serán de cumplimiento obligatorio, estas ofertas fuera de su ámbito, contrarían su propia Ley de creación y los compromisos asumidos con el CONESUP luego de culminar con su proceso de intervención, constantes en el Acta de Terminación de la Intervención en la UCCE. 7. Tanto la matriz como las extensiones legalmente autorizadas en Quito y Santo Domingo de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, han actuado autónomamente en los ámbitos académico, administrativo y financiero como si se tratara de tres universidades distintas, irrespetando de esta manera su propia Ley de creación y el Artículo 3 de su Estatuto, que establecen una sola matriz en la ciudad de Ambato; inobservando la norma constitucional contenida en el artículo 75 que establece que las universidades y escuelas politécnicas se regirán por su propia ley y por los estatutos aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior. 8. La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador atraviesa una grave situación institucional interna, que no permite identificar la titularidad del Rector de dicha Universidad, razón por la cual carece de un representante legal lo que ha devenido en la inestabilidad e inseguridad de las diversas actividades administrativas, académicas, financieras e incluso jurídicas que desarrolla la Universidad, esto debido al conflicto que existe entre cuatro miembros de su comunidad universitaria, arquitecto Fernando Palán, doctor Víctor Reinoso, doctor Milton

*Página 38 de 232*



## **ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

### **Acta 093**

Altamirano y doctor Gonzalo Murillo, que afirman, cada uno, ser rector y representante legal de la UCCE. 9. Como consecuencia de este conflicto interno, también se ha generado una indebida conformación del Consejo Superior, máximo órgano colegiado de la UCCE, lo que implica la inobservancia manifiesta del artículo 8 del Estatuto de la UCCE, existiendo sesiones en las que pese a que el número que señala que el estatuto es de nueve miembros, se han tomado resoluciones sobre asuntos trascendentales de la Universidad con el voto de únicamente tres miembros, violentando lo dispuesto en el artículo 13 del referido Estatuto, que señala que el quórum lo constituyen más de la mitad de los integrantes del Consejo Superior y las resoluciones se tomarán con voto de la mitad más uno de los asistentes. 10. Denuncias de los Colegios Profesionales respecto de la legalidad de los títulos entregados por la UCCE, a ello se suman denuncias permanentes de los estudiantes en torno a la legalidad de los títulos. 11. Perjuicio a los estudiantes de la UCCE por las contradicciones en la información proporcionada por la matriz y las extensiones sobre la expedición de títulos, por nombres y carreras que no constan en la nómina entregada por el Interventor del CONESUP. Inconsistencias y múltiples contradicciones sobre la expedición de títulos enviados desde la matriz y extensiones legalmente autorizadas, cuyos reportes no cumplen con los requisitos generales y académicos; y, que en otros casos no coinciden con el listado de estudiantes y carreras que en su momento fueron autorizados por el interventor de dicha entidad, lo cual no ha permitido el registro de los títulos emitidos por la UCCE, incumpliendo el deber que establece a las universidades y escuelas politécnicas, la Disposición General Sexta de la Ley de Educación Superior y el artículo 24 de su Reglamento, observándose que teniendo alrededor de 800 alumnos regulares, se expidieron aproximadamente 9.000 títulos de los cuales 5.600 se encuentran registrados en el CONESUP. 12.

*Página 39 de 232*



## **ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

### **Acta 093**

Irregularidades e inconsistencias en el orden académico, entre las que se destaca: casos de carreras que oferta la UCCE y no se han registrado en el Sistema Académico por no cumplir con el número de créditos establecidos para una carrera de tercer nivel; porque se incorporan especialidades (postgrado) en carreras de tercer nivel; carreras que corresponden a modalidades no definidas por la LOES. 13. El CONESUP en su pedido informa a la Asamblea Constituyente que se ha cumplido el debido proceso y se han establecido los espacios y tiempos para que los representantes de la UCCE justifiquen sus actuaciones, tanto en la fase administrativa del trámite de la denuncias recibidas y como por resolución del Pleno del Consejo. El ejercicio de este derecho se justifica con las respuestas que cada una de las facciones de esa universidad ha presentado al CONESUP y que se detallan en el informe que es de conocimiento del Pleno. A más de ello, es innegable que el largo proceso de intervención (5 años) y su posterior levantamiento, ha sido tiempo suficiente para que la UCCE supere las falencias detectadas y enmiende sus actuaciones, sin embargo hasta la fecha persisten en actividades cuestionadas. Conclusión. Siendo deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, porque la formación científica y humanística impartida por las entidades de educación superior sea del más alto nivel académico, de tal manera que permita contribuir al desarrollo humano del país, consideramos se debe tomar una decisión que permita la normalización del sistema educativo en su conjunto, por lo que nos pronunciamos porque la Asamblea Constituyente emita un Mandato que derogue la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE, por las graves irregularidades académicas y administrativas cometidas, garantizando eso sí el derecho de los estudiantes a continuar con sus estudios para lo cual el CONESUP establecerá un Plan de Contingencias que, en concordancia con lo dispuesto por la Ley de Ecuación Superior,

*Página 40 de 232*

*d*

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE****Acta 093**

solucione la situación académica de los estudiantes y la jurídica de los bienes propios de la institución; a más de las actividades de control para determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo el control del CONESUP, en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior se encuentren vigentes en el país. También que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento, según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior. El proyecto de mandato de regularización de la educación superior del país se adjunta al presente informe". Señor Presidente, se encuentra firmado el informe que ha sido leído por nueve asambleístas y el señor Secretario Relator. Procedo a dar lectura al proyecto de Mandato. "La Asamblea Nacional Constituyente. Considerando: Que, mediante el Mandato Constituyente N° 001 publicado en el Registro Oficial N° 223, del 30 de noviembre 2007, la Asamblea Nacional Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes asumió las competencias del Poder Legislativo; Que, las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna; Que, la Constitución Política de la República en su artículo 76 dispone que las universidades y escuelas politécnicas deban ser creadas por el Congreso Nacional mediante ley y previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior; Que, con Resolución motivada RCP.S14. N° 169.08 de 9 de mayo del 2008 el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP, en base a lo determinado en la Ley Orgánica de Educación

*Página 41 de 232*

*d*



**Anexo V: Oficios de información sobre irregularidades en la conformación de los cuerpos colegiados de la UCCE**



**UNIVERSIDAD**  
COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR

MATRIZ • AMBATO

**CONESUP**

2008 MAR 25 AM 9:29

Oficio No. 001-RNE -UCCE-2008  
Ambato, marzo 24 del 2008

Doctor  
Gustavo Vega  
**PRESIDENTE DEL CONESUP**  
Quito.

*Recibido 27/03/08  
Para estudio de la  
Dra. Adriana Noboa Tufiño  
M. W. G. G. G.*

De mi consideración.-

Reciba un cordial saludo, me dirijo a usted para poner en su conocimiento que con oficios N°.- 039 VR-UCCE-2008 y No.042 VR-UCCE-2008, de fecha 12 y 17 de marzo del presente año respectivamente, en consideraciones de hecho y de derecho contenidos en los Art. 30,31 y 33, de la Ley de Educación Superior y Art. 15 y 16 del Estatuto de la UCCE, **asumo el Rectorado Nacional Encargado de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador a partir de la presente fecha por el periodo faltante**, en vista de que el Dr. Gonzalo Murillo Navarrete, Rector Nacional Titular, por inconvenientes provocados por la Sede de Quito, dirigida por el Dr. Milton Altamirano Escobar, abandono sus funciones al cargo de Rector Nacional produciéndose una acefalía interna de Autoridades y con la finalidad de restablecer el imperio del derecho y evitar problemas de la Gestión Administrativa y Académica me veo forzado asumir esta función para generar la depuración, saneamiento y la estabilidad de la Universidad.

La designación del Dr. Gonzalo Murillo fue otorgada por el Consejo Superior Universitario en la Sesión del 2 de mayo del 2006, mediante Resolución No. 0012.CS.SGPANT.2006 para el periodo restante del 2003 - 2008, por renuncia indefinida e irrevocable por parte del Dr. Milton Altamirano Escobar, al Rectorado Nacional; Resolución que posee el Visto Bueno del Master Jorge Almeida Norat, ex Interventor del CONESUP en la UCCE en esa fecha, como así también documento certificado en fecha 21 de septiembre del 2007 por la Secretaria General Procuradora de la Universidad, Dra. Adriana Noboa Tufiño.

Por otro lado, en vista de que se encuentra en acefalía el Máximo cuerpo Colegiado de la Universidad, (por ser un Consejo ilegítimo conforme lo he manifestado en comunicaciones anteriores); me permitiré integrar el Consejo Superior Universitario de la UCCE, por el resto del periodo faltante, de conformidad con el Art. 8 del Estatuto de la Institución y lo que determina el Capítulo VI del Gobierno de las Instituciones de Educación Superior de la LOES, esto es:

1. Tres Representantes de los Organismos patrocinadores de la Creación de la Universidad (FUNDIEMPRESA, CINTERSURP y CESDAL), que deberán ser designados por cada una de estas Instituciones, de conformidad con el literal c) del Art. 8 del Estatuto de la UCCE;
2. Dos docentes, de conformidad con el literal d) del Art. 8 del Estatuto de la UCCE;
3. Un representante de los estudiantes, de conformidad con el literal e) del Art. 8 del Estatuto de la UCCE; y,

MATRIZ CAMPUS NORTE

CAMPUS SUR  
Av. Atahualpa y Marcos Montalvo

UNIDADES DE APOYO ACADÉMICO  
PILLARDO • PILLARDO  
[www.ucce.edu.ec](http://www.ucce.edu.ec)



**UNIVERSIDAD**  
COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR

MATRIZ • AMBATO

RECTORADO NACIONAL ENCARGADO

Archivo  
CONESUP  
dve  
2008 MAR 25 AM 9:28

Oficio No.002 - RNE-UCCE-2008  
Ambato, 25 de marzo del 2008

Doctor  
Gustavo Vega  
**PRESIDENTE DEL CONESUP**  
Quito.

*1/ marzo 27/08  
Por acuerdo de la  
As. Doc. A. Prof. y W.  
Empres.*

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo, en conocimiento de que en la Seccional Quito el día martes 18 del presente mes y año se ha realizado una Sesión de un Consejo ilegítimo, por cuanto el mismo no cumple con las normas establecidas por la Ley de Educación Superior y el Estatuto de la UCCE, en dicha sesión se ha llevado a cabo la designación de los representantes por los señores Docentes, Empleados y Estudiantes para completar este Cuerpo Colegiado al margen de la Ley y del Estatuto por las razones que a continuación detallo:

1. Los docentes, empleados y representantes estudiantil designados, son parte integrantes de la Seccional Quito, olvidándose de que la Universidad está constituida por la Matriz Ambato y las seccionales Quito y Santo Domingo de los Colorados, cuyos representantes al Cuerpo Colegiado deben ser elegidos democráticamente dentro de la comunidad universitaria que conforman la UCCE.
2. Legalmente debe existir una convocatoria señalando el orden del día por lo menos con ocho días de anticipación, estos gremios deben elaborar las Actas, las Resoluciones a las que han llegado los mismos y ser enviadas al Cuerpo Colegiado de la UCCE con las firmas correspondientes de sus integrantes.
3. En el caso de los docentes y empleados debe comprobarse lo que determina en el Art. 8 del Estatuto y presentar ante el Cuerpo Colegiado lo siguiente:
  - a) Contrato de trabajo debidamente legalizados;
  - b) Afiliación al Seguro Social;
  - c) ~~Presentación de la factura (SRI);~~
  - d) La duración mínima de dos años de permanencia en la Institución ininterrumpidamente;
  - e) Nacionalidad ecuatoriana; y, entre otros puntos
  - f) En el caso de sector estudiantil haber aprobado mínimo dos años o cuatro semestres; tener la calificación promedio de 9/10 (Nueve sobre Diez); no haber reprobado el semestre inmediato anterior; no haber sido sancionado por falta considerada grave; y, sobre todo deben ser estudiantes de Pregrado.

PASAN.....

**MATRIZ CAMPUS NORTE**  
Panamericana Norte Km. 4 1/2  
frente a Tenería San José (Sector Santa Clara)

**CAMPUS SUR**  
Av. Atahualpa y Marcos Montalvo  
Telefax: 03 2410229

**UNIDADES DE APOYO ACADEMICO**  
PELILEO • PILLARO  
[www.ucce.edu.ec](http://www.ucce.edu.ec)



26!

4. Un representante por los empleados y trabajadores, de conformidad con el literal f), del Art. 8 del Estatuto de la UCCE.

Por lo indicado me permito solicitar que todas las comunicaciones relacionadas con la Gestión Universitaria sean remitidas a la Matriz Ambato, panamericana norte km 4 1/2, Telefax (03) 2450083 - 2452158 - 2451179, Email: [rectorucce@ucce.edu.ec](mailto:rectorucce@ucce.edu.ec) - [ucceinfo@ucce.edu.ec](mailto:ucceinfo@ucce.edu.ec)

Lo que comunico para los fines legales pertinentes.

Atentamente,

Dr. Víctor Reinoso Cifuentes  
**RECTOR NACIONAL UCCE (E)**

Adj. Resolución No. 0012.CS.SGPANT.2006, del nombramiento del Rector Nacional Dr. Gonzalo Murillo N.  
Nombramiento Vicerrector Nacional, del Dr. Víctor Reinoso Cifuentes de fecha julio 31 del 2003

c.c. Ing. Tony Gonzalez, DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONESUP  
Dr. Wilfrido Enriquez, DIRECTOR DE ASESORIA JURIDICA DEL CONESUP  
Dr. Andres Aguilar, ASESOR DE PRESIDENCIA CONESUP  
Archivo



36

RECTORADO NACIONAL ENCARGADO

.....VIENE

El Doctor Milton Altamirano Escobar se da el lujo de infringir las Leyes utilizando las triquiñuelas para provocar confusión y sorprender de esta manera al CONESUP con nóminas de personas ilegalmente designadas al Máximo Cuerpo Colegiado de la Universidad.

Señor Presidente, por lo expuesto solicito comedidamente ordene a la Dirección Jurídica del CONESUP para que esta Unidad pida a las Seccionales de Quito y Santo Domingo de los Colorados que entreguen la documentación antes indicada debidamente certificada por la Secretaría General Procuradora de la Universidad, ya es hora de el CONESUP ponga fin a estas irregularidades de la Seccional Quito haciendo uso de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Atentamente,

Dr. Víctor Reinoso Cifuentes  
RECTOR NACIONAL ENCARGADO

C. c    Ing. Tony González, Director Ejecutivo del CONESUP  
       Dr. Wilfrido Enríquez, Director del Departamento Jurídico del CONESUP  
       Archivo

**Anexo VI: Acciones legales de los ex alumnos de la UCCE para el CONESUP**

78

-66

Quito D.M., febrero, 29 del 2008

Doctor  
Gustavo Vega  
**PRESIDENTE DEL CONESUP**  
Presente.

De nuestras consideraciones:

Reciba un cordial saludo, los abajo firmantes comisionados de los Graduados como Doctores en las Diferentes Especialidades de la Tecnología Médica en la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Matriz Ambato; nos dirigimos a usted para poner en su conocimiento de las irregularidades cometidas por la Seccional de Quito de la UCCE en lo referente al manejo de la clave de acceso de información académica al CONESUP, para el Registro de los Títulos, al respecto exponemos y solicitamos lo siguiente:

1. Ingresamos a la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador Seccional Quito en los años 1999 y 2000, de la cual terminamos nuestra formación como Licenciados en las diferentes Especialidades de Tecnología Médica.
2. La oferta académica para la continuación de nuestros estudios previa la obtención de los Títulos de Doctores en las Diferentes Especialidades de Tecnología Médica, la Seccional Quito en ese tiempo no tenía en su haber esta programación, solo existía en la Matriz Ambato, que inclusive en aquel tiempo ya habían graduados con el Título de Doctores y Registrados en el CONESUP.
3. Para asegurar la información que nos proporcionaron graduados de Doctores en las Especialidades de Tecnología Médica en la ciudad de Ambato a través de un Convenio con el Colegio de Tecnólogos Médicos de Tungurahua, acudimos al CONESUP para solicitar la información sobre este particular y dialogamos con el Master Jorge Almeida Norat, Ex Interventor del CONESUP en la UCCE y la respuesta fue positiva, toda vez que nos encontrábamos amparados por la Ley Orgánica de Educación Superior, bajo los derechos académicos que nos asistía debido a que nuestros estudios lo iniciamos antes de la vigencia de la Ley; en igual forma se solicitó la información a la Dirección Ejecutiva del CONESUP y previa la verificación de datos nos manifestaron que la Matriz Ambato es la que tenía en vigencia esta programación académica.
4. Los estudiantes interesados una vez que obtuvimos la información necesaria, acudimos a la UCCE - Ambato, donde expusimos nuestras aspiraciones y deseos de continuar con los estudios al Doctor Víctor Reinoso Cifuentes, en calidad de Vicerrector Nacional y responsable de esta Sede principal de la Universidad, en dicha reunión se analizó el aspecto legal a fin de evitar algún problema en lo posterior como la Constitución Política, Ley Orgánica de Educación Superior, Resoluciones emitidas por el CONESUP No. RCP. S.10. No. 229.04 del 20 de mayo del 2004, en la que libre y voluntariamente elegimos y exigimos a la Matriz Ambato a que nos dé la oportunidad de continuar con nuestros estudios previa la obtención del Título de Doctores, por el principio de igualdad Constitucional.
5. Para lograr nuestro propósito aprobamos dos semestres adicionales a la Licenciatura conforme a la planificación y programación académica de la UCCE, Matriz Ambato, cumpliéndose el proceso académico a cabalidad con profesores altamente calificados con amplia experiencia en el campo profesional, todos ellos con títulos de Cuarto Nivel.
6. Para graduarnos realizamos nuestras Tesis en forma individual y la defendimos conforme lo determina el Reglamento de Títulos y Grados de la Universidad. ante un Tribunal de Grado.
7. **En cumplimiento con las normas establecidas por el CONESUP, fue enviada la información de graduados al CONESUP en fecha 29 de enero del 2008, existiendo la recepción del archivo para la verificación y evaluación de la información enviada.**
8. La señora Emilia Vite, funcionaria de la Seccional Quito y responsable actual de la clave de ingreso de información al CONESUP, solicitó la anulación del archivo



65-

9. No entendemos como una Seccional de una Universidad se le haya conferido la administración de la clave para el ingreso de la información académica de los graduados de la UCCE.
10. La Seccional Quito a través de sus funcionarios atentan a los Arts. 75 y 77 de la Carta Magna, Art. 2, 3 y 31 de la Ley Orgánica de Educación Superior y Arts. 4, 5, 6, 8 y 14 del Estatuto de la UCCE, por cuanto quieren directamente hacernos daño en calidad de estudiantes y graduados de la UCCE; y, peor aun por una orden emitida a la Señora Emilia Vite, por un Ex Rector que se ha arrogado funciones, actividad ilegal que es sancionada por la Ley.
11. La acción realizada por la Seccional Quito afecta en nuestras actividades por que las Instituciones que nos concedieron los permisos para continuar nuestros estudios solicitan la presentación del título y el Registro del CONESUP.

Por lo expuesto solicitamos lo siguiente:

- a. Nuestros Títulos se encuentran debidamente conferidos y legalizados por el Rector Nacional (E), Vicerrector Nacional y Secretaria General Procuradora, de tal manera solicitamos comedidamente que se proceda al Registro de nuestros títulos que fueron atorgados en forma legal y reglamentaria, dando trámite al archivo de fecha 29 de enero del 2008 ingresado al CONESUP, ya que no podemos ser perjudicados por intereses particulares de una sola persona.
- b. Este pedido se fundamenta en los literales a), g), e i), del Art. 13 de las Atribuciones y Deberes del CONESUP
- c. De no ser atendidos a nuestra petición acudiremos a los medios de Comunicación Social para denunciar estos atropellos de la Seccional Quito y realizaremos las acciones jurídicas pertinentes, en donde reclamaremos por daños moral y económico que estamos siendo objeto; razón que atenta contra la Constitución, Ley Orgánica de Educación Superior y Estatuto de la Institución.
- d. Así también estamos dispuestos a denunciar ante la Defensoría del Pueblo a que se haga justicia nuestra petición; de igual forma oficiaremos al Econ. Rafael Correa Presidente Constitucional de la Republica para denunciar este tipo de abusos que se están dando por parte de la seccional de Quito, al igual que pondremos en conocimiento sobre otras irregularidades que se están cometiendo por parte de esta Sede.

En espera de ser atendidos, favorablemente, nos suscribimos de usted.

Atentamente,

La Comisión

APELLIDOS Y NOMBRES	CEDULA C.	FIRMAS
Altamirano Mercedes	180262023-6	[Firma]
LEDESMA S. HO DEL CARRER	130249878-5	[Firma]
Edison Carreras	970655356-5	[Firma]
GLORIA HERRERA	170892363-9	[Firma]
ANITA Nudely	170692947-0	[Firma]
Yairo Huertas	040076866-9	[Firma]
José Amador	170681668-4	[Firma]
Fabian Aguilar C	100158447-7	[Firma]

C. c Dr. Wilfrido Enriquez, Director del Departamento Jurídico del CONESUP  
 Ing. Tony González, Director Ejecutivo del CONESUP  
 Ing. Hernando Merchán, Director Académico del CONESP  
 Dr. Luis Tonon, Asesor Académico CONESUP

CONESUP Dirección de Asesoría Jurídica  
**RECIBO**  
 Fecha 29/01/08 Hora 14:18  
 Firma [Firma]



**Anexo VII: Acciones legales basadas en publicaciones de prensa que trataban sobre las irregularidades de la UCCE**

CONSULTORIO JURIDICO  
Dra. Fanny Villalva  
MAT. 644 CAT.

18

Dra. Fanny Villalva  
Abogada

Dirección : Rocafuerte 5- 20 y García Moreno  
Telef: 28734111 o cel: 091204128

Ambato, 14 de enero del 2008

Doctor  
Victor Reinoso Cifuentes  
VICERRECTOR NACIONAL  
RESPONSABLE DE LA MATRIZ AMBATO  
Presente

NOTARIA SEPTIMA DEL CANTON  
AMBATO, ECUADOR

Yo, Fanny Magdalena Villalva Robayo con C.I.180288070-6, amparada en el derecho de petición consagrado en la Constitución de la República en su Art. 23 numeral 15, y lo dispuesto en la Ley de transparencia y acceso de la información pública, me dirijo a usted para informarle que fui estudiante de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, Matriz Ambato en la Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia Ciencias Públicas y Sociales.

Por casualidad llego a mi poder el dato periodístico del Diario El Universo del domingo 14 de octubre del 2007, donde emite un criterio el señor Periodista Emilio Palacios sobre la Universidad en la que orgullosamente estude y me gradué, preocupada sobre el particular ingrese a la página WEB del CONESUP, para verificar correctamente que este mi nombre y de mis otros compañeros de aulas y me llamo la atención encontrar que el nombre del señor Rafael Benarío Candell Bruque ha obtenido su título de Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República, cuyo título ha sido expedido en la ciudad de Ambato, en igual forma otros títulos.

Quiero indicarle a usted que el mencionado señor Rafael Candell no recuerdo haberlo tenido como compañero en el tiempo que curse mis estudios, he consultado a mis compañeros de promociones anteriores y coinciden con mi criterio y ante el dato del señor periodista Emilio Palacios del Diario el Universo, publicado el 14 de octubre del 2007 me preocupa la pésima imagen y cuestionamiento que he leído en la prensa y su pedido de cierre de la Universidad por las malas actuaciones e irregularidades de este Centro de Educación.

Señor Vicerrector solicito de conformidad con la Constitución se me de un detalle sobre este caso, esto lo hago por defender mi prestigio y mi honra, ya que somos sujetos de burlas y comentarios negativos de otras Universidades y en igual forma de profesionales de mi especialidad en la que manifiestan que posiblemente mi título también sea otorgado sin haber realizado mis estudios respectivos.

Atentamente

Fanny Magdalena Villalva Robayo  
C.I.180288070-6

CONSULTORIO JURIDICO  
Dra. Fanny Villalva  
ABOGADA  
MAT. 644 CAT.

14 de enero del 2008



Editorial

# Respetar a Navidad

**L**A NAVIDAD es una fiesta religiosa y, como tal, merece el mayor de los respetos. En años recientes, los fieles se han quejado, sobre todo, del carácter mercantil que se le impuso desde hace algún tiempo, aunque de poco han servido esos llamados.

Quisimos reflexionar sobre este asunto al ver con sorpresa que muchos sitios comerciales ya comenzaron a usar, desde octubre, los emblemas de la Navidad para sus promociones.

Alé que esta agresividad mercantil no continúe el resto del año. Nada tenemos que oponer a la libertad de comercio, tan esencial como la libertad de expresión, sin las cuales sería imposible una sociedad democrática en nuestro medio. Pero la libertad de cada uno termina donde comienza la de los demás, y nadie tiene derecho a ofender las creencias de otros, menos aún en lo que se refiere a asuntos espirituales.

Quedan casi un trimestre para Navidad. Esperemos que no sea un gravísimo error que disolviese mos el llamado a la paz y al amor entre los seres humanos por unos pocos meses de solo vender y comprar.



EMILIO PALACIO

## ¡Cierrela va!

En su programa radial de los sábados, no aver si en la semana pasada el Presidente de la República se explicó sobre las universidades del Ecuador. Escuche criterios muy interesantes, con algunos de los cuales coincido, pero que de tanto insatisfecho al final, por que no se atribo a ninguna conclusión ni se anunciaron medidas concretas.

Cierto es que en estos asuntos hay que tener cuidado. Las revoluciones políticas montan de la noche a la mañana, hasta ayer mandaban el secreto a voces del país; hoy gobiernan su reemplazo. En cambio, las revoluciones sociales toman tiempo, incluso décadas.

La educación primaria, por ejemplo, no se va a transformar de aquí al próximo periodo lectivo por la sencilla razón de que no hay en el Ecuador un centenar de miles de maestros altamente calificados como para reemplazar a los que actualmente no sirven. Lo mismo con la educación superior, ojala que el Presidente no pretenda revolucionaria en dos meses, porque se tropezaría con una piedra muy grande.

Eso no quiere decir, sin embargo, que mientras las autoridades planifican y ejecutan, no se pueda acometer puntualmente contra algunos rumores que amenazan al paciente. Tomemos el caso de la Uni-



FRANCISCO REBRES CORONADO

## (Re)constituir

La medicina ha experimentado en estos últimos días una transformación sustancial, más importante que lo que significó, en su momento, el descubrimiento de la vacuna más trascendente que la elaboración de la penicilina: más crucial que la liposucción. Y es que, hasta ahora, los médicos creíamos que para que el paciente recuperara su estado de salud que le garantizara bienestar lo fundamental era suministrarle (ya por vía oral, ya por vía escrita) el reconstructivo adecuado. Sin embargo, tras las últimas investigaciones, que han arrojado resultados sorprendentes, se ha descubierto es que más efectivo que el reconstructivo es la constituyente.

No ven lo que le pasó al Correal. Antes estaba, como les explicaría, en un estado que los científicos conocemos como febril, cismamiento. O sea, para que ustedes que no son médicos me entiendan, la mayoría del tiempo estaba hablando. Como se pelizaba con todos! Como lloraba a todos! Como les hacía llorar a las críticas de su gobierno! Creo que el pobrerito no se

## Agapito

agapito@eluniverso.com



# La ruptura

Él no sabía qué decir, ella sí llorar, irse corriendo. No tenían nada que añadir. No quedaba pan en la alacena, del corazón ni agua en la fuente del alma. Un rayo había caído sin que se supiera dónde. El hilo mágico se había roto en alguna parte. Se miraban sin reconocerse. De pronto mil años se habían interpuesto entre ambos. Ella llevaba sueños hechos jirones, un amor doblado en cabestrillo. Quedaban melodías testarudas, carne pegada al hueso. Los dedos de manos convertidas en estorninos, un niño soñado varado en la cuneta, haciendo autostop hasta la próxima reencarnación.

Venían desde su pasado, peregrinos equivocados, después de ir en busca del inexistente santuario. Habían comparado el amor de rodillas, desparramando en el mantel de la noche pociones mágicas, mezclando sus aguas desde lo más hondo, viendo ventanitas en los ojos, estrellas en las miradas. Habían construido pirámides que las arenas del desierto podrían sepultar, pulido juramentos, mezclado sus huesos, muñeca contra muñeca así como hacen los gitanos. Habían fumado el mismo cigarrillo, bebido vino del mismo vaso, se habían besado, acariciado, devorado, viendo el cielo estrellado como astronautas ebrios. El lápiz de labios de ella lucía como lacre encendido, sello para marchamar remordimientos. Inculcan el secreto de aquellos resortes que sacuden los cuerpos a la hora del espasmo, seguían triturarlo hasta el vertigo para que no se desbandara hasta el momento que solo durmiera a la llama de un cigarrillo, saliendo al mundo que oírán a la puerta. No se atrevían a

mirarse a los ojos. Les embargaba el miedo de ver desaparecer el color de un cielo prefabricado. Tenían pavor a los verbos que ya no lograban conjugarse. Por vez primera se preguntaban en qué habían fallado, por qué el amor no podía ser eterno.

¿Por qué nos quedamos en la mitad del camino cuando pretendemos conquistar una montaña? ¿Por qué anhelamos tenerlo todo de inmediato, sin medir el precio de la espera, la necesidad del esfuerzo para poder abarcar la visión total desde lo alto? No amamos mientras no duela, mientras no nos topeamos en una curva del camino con el rostro del peligro, del duelo, de la perplejidad, mientras el camino sea de rosas desparramadas. Bien, sé que millones y millones de amantes murieron sin dejar rastro de sus pasiones. El amor sigue invencible, se asoma en los quirófanos donde los recién llegados lanzan su primera protesta, se anida en el corazón de la montaña que renunció a su propio cuerpo para sublimar el alma. Está en la tentación, vencida, el error cometido, el pecado inconfesable, el deseo de poner en retro toda la película para artancar de nuevo en otro cuerpo, en otro mundo, borrando el ego para descubrir la esencia de cada ser.

Amamos cuando perdemos conciencia de lo que somos para fusionar con otro ser, aunque fuéramos gasolina y ella fuego, aunque ella fuera puerto y nosotros nave. Un hombre y una mujer, ecuación perfecta con final adecuado: el ovulo fecundado. Adán y Eva en espejos puestos frente a frente, hasta lograr la imagen trinitaria de todo lo que vendrá. El inconmovible sueño.

primera intervención, por lo que el poder como sacramento provecho a sus últimos esfuerzos.

El crecimiento de la Universidad Internacional del Ecuador, a través de tres años, con la ayuda de los recursos que se obtuvieron en el último año, entonces en el año 2006, la Universidad de Educación Superior (Conesup) asistido por la que allí en contra, de cómo más en el Ecuador, Baquero, presidente del organismo en ese entonces, denunció que diputados, funcionarios de los órganos de control y oficiales de la Policía Nacional obtuvieron allí dolosamente sus diplomas. Según el funcionario, la Universidad ofrecía cursos rápidos para otorgar títulos fraudulentos a jueces, diputados y, por supuesto, dirigentes políticos.

El escándalo trascendió nuestras fronteras cuando la Corte Suprema chilena desconoció los títulos otorgados por esa institución a varios estudiantes de derecho de su país que habían estudiado en Ecuador.

Pero las presiones políticas de los jueces, abogados, diputados y oficiales de Policía que obtuvieron allí su título pudo más y el Conesup se vio obligado a concluir su intervención.

Estas mismas influencias consiguieron que las cámaras de la producción y los colegios de profesionales elijan como su representante en el Conesup a Milton Altamirano, exrector de la Cooperativa Colombia. Los raciones cuando el queso. Por si no lo recuerdan, Altamirano fue diputado alterno en Pichincha de Páez Cobo por Sociedad Zambora.

Una universidad así no debe, no puede seguir existiendo. Si de verdad se quiere revolucionar la educación superior, hay que impedir que se legalice este precedente.

Por eso le digo al presidente Correa: ¡Haga cerrar la Cooperativa Colombia ya! Que su Ministro de Educación proponga al Conesup una nueva intervención inmediata, mientras se tramita el proyecto de ley respectivo para declarar oficialmente su nulidad.

**Dr. Rodrigo Naranjo García**  
**NOTARIO SÉPTIMO**  
 CASTILLO 618 Y AV. DE VIALLO  
 TEL: 2325790 - AT

# Nuevos cor

En días pasados, el Presidente determinó que los ingresos de las operaciones de las petroleras privadas, resultantes del aumento del precio del petróleo en relación al vigente cuando se firmaron los contratos, se repartirá 99% para el Estado y 1% para las contratistas.

Desconozco si a las contratistas les sorprendió esta medida. Lo que ha hecho el Gobierno es utilizar la ventana que le abrió la Ley 2006-42 aprobada en tiempos de Alfredo Palacio, conocida como Ley 50%-50%. La ley dispuso que la participación del Estado en los nuevos ingresos debía ser de al menos 50%, y Palacio la reglamentó en el sentido que fuera 50%. No todos cayeron en cuenta que la ley dejaba a la discrecionalidad del Gobierno determinar el porcentaje.

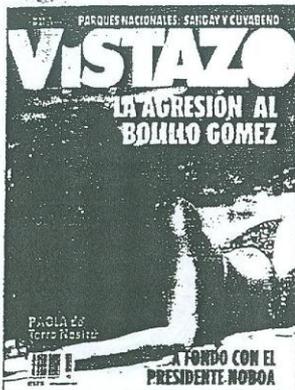
¿Es constitucional esa ley? El Gobierno sostiene que lo único que se hizo fue reafirmar algo que no estaba estipulado en los contratos. Algunos abogados, no solo de las petroleras, observaron que se los reformó violando la seguridad jurídica.

En todo caso, la mayor parte de las compañías decidieron no negociar. Solo una, la que se llama



CORREO

4E



**Los memorándums...**

No voy a polemizar con el presidente Hurtado, pero sí quiero hacer notar que en sus expresiones no se refiere exactamente a su pensamiento sino al "cierto dato" que le lleva o le pasa "alguien". Sé apreciar el "me dicen", "lo describen", "creo que ciertos diputados", "no conozco a las personas", etc. etc.

En mi caso personal, la referencia del doctor Hurtado me libera de comentario porque él mismo dice al final "Ojalá mis apreciaciones sean equivocadas". Sí, las apreciaciones del doctor Hurtado son equivocadas. El que también se equivocó fui yo al haberlo apoyado a él y a su grupo de coidearios en la campaña presidencial Roldós-Hurtado, porque en reuniones y seminarios se nos presentó pronunciamientos e ideales que no se cumplieron, ni es lo que hoy se practica.

He venido soportando una serie de improprios e injustos comentarios por parte del presidente Hurtado. Pero no voy a entrar en una ilógica polémica con un personaje que debe merecer, pero más que nada, debe hacerse merecedor del respeto del país.

Ing. Luis Iturralde Mancero

**Nadie va a joder...**

En la edición anterior, el Señor Presidente de la República replica al entrevistador así: "No soy capaz de destruir el Ecuador. Hay importantes estudios que demuestran que quienes van a sobrevivir con autonomías son

muy pocos...".

Quiero refutar la falsedad de esta aseveración pidiéndole al Presidente pregunte a su hermano, el doctor Ricardo Noboa, si es verdad que en una reunión del Comité de Autonomías, frente al entonces presidente Mahuad y una docena de sus miembros, yo refuté las cifras que presentaba el ministro de Finanzas Arizaga, cifras en las que se fundamenta la actual aseveración Presidencial, por estar tergiverzadas. Tan contundente fue la verdad que el propio Mahuad pidió al entonces Ministro que se rehiciesen las mismas, lo que nunca ocurrió. En esa época, el doctor Ricardo Noboa estuvo de acuerdo con mi análisis. Hace dos años, a través de mi abogado, apelando la Ley de Modernización, solicité al BCE y al Ministerio de Finanzas se me proporcionen el PIB por provincia y el Presupuesto del Estado real por provincia. La contestación fue que las cifras no existían. ¿Cómo puede decir el Señor Presidente que hay estudios que demuestran que quienes van a sobrevivir con autonomías son muy pocos si ni siquiera sabemos en el país cuánto aporta cada provincia al PIB. Y su hermano sabe, o sabía, lo poco exactas, por decir lo menos, que son "los estudios" en mención? La declaración, o excusa, fue conveniente. No correcta.

Nicolás Romero O.

**Doctor en 20 días**

El reportaje constituye apenas un pálido reflejo de todas las barbaridades que hacen fulibusteros y farioses que dirigen la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y sus cómplices en varias seccionales, como es el caso del abogado Jaime Robles Cedeño, que funge de rector en Manabí, quien por cierto, obtuvo el título de doctor en Ciencias Políticas y Jurisprudencia, conjuntamente con el diputado Marcelo Farfán Intriago, que ahora funge de rector de la Universidad San Gregorio de Portoviejo.

Tiene que investigarse, entre otras cosas, el otorgamiento de títulos a ciudadanos chilenos que no se encontraban en el país. Se los inscribió en la Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, para luego darles matrícula en el Colegio de Abogados de Manabí,

como que ejercen la profesión en esta provincia.

En mi condición de coordinador promotor de la UCCE presenté la denuncia al Conesup, pero siempre fiscales, funcionarios de Procuraduría, del Tribunal Constitucional, jueces y Policía Técnica Judicial se pronuncian favorablemente para la UCCE, pues siempre intervienen alrededor de 30 diputados que están vinculados a esta universidad.

Carlos Proaño Rodríguez  
CI 090462503-5

La comunidad universitaria integrada por directivos, profesores, estudiantes y empleados, reunida en forma extraordinaria resolvió:

1. Rechazar en forma unánime, la versión periodística publicada en Vistazo, por no corresponder a la verdad frente a los avances educativos universalmente reconocidos, como los sistemas semipresenciales, estudios a distancia, educación virtual, educación dual, con sus propias metodologías y reglamentaciones a través de módulos, talleres, investigaciones elaboración de trabajos, de tesis, y defensa de las mismas, por lo tanto nuestros graduados no tienen 20 días de estudios sino cinco a seis años. Además reciben el "Curso de Profesionalización y Graduación" de seis, nueve y 12 meses, cubriendo 1.200 horas académicas distribuidos con clases presenciales, investigaciones, talleres tutorías y elaboración de tesis.

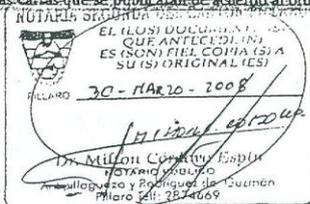
2. Comunicar que el periodista Carlos Alfredo Proaño Rodríguez, autor de esta acusación, está fundamentada en falsedades, en un sordo rencor y deseo de venganza en contra del doctor Víctor Reinoso Cifuentes y el doctor Jaime Robles Cedeño, quienes lo procesaron penalmente en calidad de Coordinador de la UCCE.

3. Nuestra Universidad es sin fronteras, ha desechado métodos arcaicos vacíos de la enseñanza-aprendizaje. Por el prestigio bien ganado, hoy en día existen más de 50 instituciones que solicitan firmar convenios de cooperación científica al Consejo Superior de la Universidad.

Personal docente  
Personal administrativo  
Representantes estudiantil  
Representantes graduados

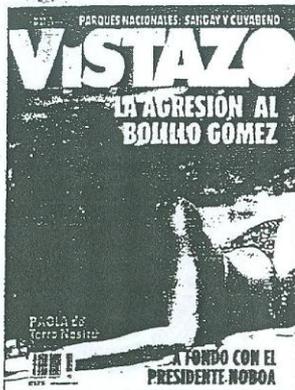
Por razones de espacio, Vistazo editará las cartas que se publican en el orden de recepción.

6 VISTAZO  
JUN 7 01





4E



**Los memorándums...**

No voy a polemizar con el presidente Hurtado, pero sí quiero hacer notar que en sus expresiones no se refiere exactamente a su pensamiento sino al "cierto dato" que le lleva o le pasa "alguien". Sé apreciar el "me dicen", "lo describen", "creo que ciertos diputados", "no conozco a las personas", etc. etc.

En mi caso personal, la referencia del doctor Hurtado me libera de comentario porque él mismo dice al final "Ojalá mis apreciaciones sean equivocadas". Sí, las apreciaciones del doctor Hurtado son equivocadas. El que también se equivocó fui yo al haberlo apoyado a él y a su grupo de coidearios en la campaña presidencial Roldós-Hurtado, porque en reuniones y seminarios se nos presentó pronunciamientos e ideales que no se cumplieron, ni es lo que hoy se practica.

He venido soportando una serie de impropiedades e injustos comentarios por parte del presidente Hurtado. Pero no voy a entrar en una ilógica polémica con un personaje que debe merecer, pero más que nada, debe hacerse merecedor del respeto del país.

Ing. Luis Iturralde Mancero

**Nadie va a joder...**

En la edición anterior, el Señor Presidente de la República replica al entrevistador así: "No soy capaz de destruir el Ecuador. Hay importantes estudios que demuestran que quienes van a sobrevivir con autonomías son

muy pocos...".

Quiero refutar la falsedad de esta aseveración pidiéndole al Presidente pregunte a su hermano, el doctor Ricardo Noboa, si es verdad que en una reunión del Comité de Autonomías, frente al entonces presidente Mahuad y una docena de sus miembros, yo refuté las cifras que presentaba el ministro de Finanzas Arizaga, cifras en las que se fundamenta la actual aseveración Presidencial, por estar tergiverzadas. Tan contundente fue la verdad que el propio Mahuad pidió al entonces Ministro que se recibieran las mismas, lo que nunca ocurrió. En esa época, el doctor Ricardo Noboa estuvo de acuerdo con mi análisis. Hace dos años, a través de mi abogado, apelando la Ley de Modernización, solicité al BCE y al Ministerio de Finanzas se me proporcionen el PIB por provincia y el Presupuesto del Estado real por provincia. La contestación fue que las cifras no existían. ¿Cómo puede decir el Señor Presidente que hay estudios que demuestran que quienes van a sobrevivir con autonomías son muy pocos si ni siquiera sabemos en el país cuánto aporta cada provincia al PIB. Y su hermano sabe, o sabía, lo poco exactas, por decir lo menos, que son "los estudios" en mención? La declaración, o excusa, fue conveniente. No correcta.

Nicolás Romero O.

**Doctor en 20 días**

El reportaje constituye apenas un pálido reflejo de todas las barbaridades que hacen fulibusteros y fariseos que dirigen la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador y sus cómplices en varias seccionales, como es el caso del abogado Jaime Robles Cedeño, que funge de rector en Manabí, quien por cierto, obtuvo el título de doctor en Ciencias Políticas y Jurisprudencia, conjuntamente con el diputado Marcelo Parfán Intriaño, que ahora funge de rector de la Universidad San Gregorio de Portoviejo.

Tiene que investigarse, entre otras cosas, el otorgamiento de títulos a ciudadanos chilenos que no se encontraban en el país. Se los inscribió en la Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, para luego darles matrícula en el Colegio de Abogados de Manabí,

como que ejercen la profesión en esta provincia.

En mi condición de coordinador promotor de la UCCE presenté la denuncia al Conesup, pero siempre fiscales, funcionarios de Procuraduría, del Tribunal Constitucional, jueces y Policía Técnica Judicial se pronuncian favorablemente para la UCCE, pues siempre intervienen alrededor de 30 diputados que están vinculados a esta universidad.

Carlos Proaño Rodríguez  
CI 090462503-5

La comunidad universitaria integrada por directivos, profesores, estudiantes y empleados, reunida en forma extraordinaria resolvió:

1. Rechazar en forma unánime, la versión periodística publicada en Vistazo, por no corresponder a la verdad frente a los avances educativos universalmente reconocidos, como los sistemas semipresenciales, estudios a distancia, educación virtual, educación dual, con sus propias metodologías y reglamentaciones a través de módulos, talleres, investigaciones elaboración de trabajos, de tesis, y defensa de las mismas, por lo tanto nuestros graduados no tienen 20 días de estudios sino cinco a seis años. Además reciben el "Curso de Profesionalización y Graduación" de seis, nueve y 12 meses, cubriendo 1.200 horas académicas distribuidos con clases presenciales, investigaciones, talleres tutorías y elaboración de tesis.

2. Comunicar que el periodista Carlos Alfredo Proaño Rodríguez, autor de esta acusación, está fundamentada en falsedades, en un sordo rencor y deseo de venganza en contra de doctor Víctor Reinoso Cifuentes y doctor Jaime Robles Cedeño, quienes lo procesaron penalmente en calidad de Coordinador de la UCCE.

3. Nuestra Universidad es sin fronteras, ha desechado métodos arcaicos vacíos de la enseñanza-aprendizaje.

Por el prestigio bien ganado, hoy en día existen más de 50 instituciones que solicitan firmar convenios de cooperación científica al Consejo Superior de la Universidad.

**Personal docente**  
**Personal administrativo**  
**Representantes estudiantil**  
**Representantes graduados**

Por razones de espacio, Vistazo editará las cartas que se publicaron de acuerdo al orden de recepción.

6 VISTAZO  
JUN 7 01

