

**GOBIERNO  
UNIVERSITARIO  
ECUATORIANO**

Una aproximación teórica a los cambios más relevantes de los últimos años

**ECUADORIAN  
UNIVERSITY  
GOVERNING**

A theoretical approximation to the most relevant changes in recent years



**Francisco A. Ganga Contreras**

Departamento de Ciencias del Desarrollo de la Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile

**Silvia A. Maluk Uriguen**

Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Ecuador

\* Este Artículo es parte de los compromisos de proyecto CONICYT, FONDECYT/Regular Nº 1131134

## RESUMEN

El sistema universitario ecuatoriano, ha sufrido relevantes y profundas transformaciones, que invitan a reflexionar sobre esta realidad. Considerando este sucinto exordio contextual, se desarrolla un trabajo cuya finalidad primordial es realizar un acercamiento teórico a los cambios más importantes que ha experimentado últimamente el gobierno universitario del Ecuador. Para lograr este propósito central, se recurre a fuentes secundarias, constituidas principalmente por artículos académicos y las respectivas normativas; se trata por lo tanto de un trabajo descriptivo-exploratorio.

Se concluye que es imperativo estudiar los gobiernos de las universidades latinoamericanas, si es que se quiere mejorar los estándares de calidad de éstas y responder a los desafíos que impone el S-XXI; elementos que al parecer han inspirado la reforma educativa del Ecuador.

## ABSTRACT

The Ecuadorian university system has suffered relevant and profound transformations that invite us to reflect on reality. Considering this concise preamble, a paper is developed with a theoretic approximation to the most relevant changes to the university governance in Ecuador, as its primary goal. In order to achieve this central purpose, secondary sources are recourse, mainly constituted by academic articles and the respective norms; it is therefore an exploratory and descriptive paper.

It is concluded that studying Latin-American university governance is imperative, in order to improve quality standards and to face the XXI century challenges; elements that seem to have inspired university reforms in Ecuador.

### Palabras clave

*Gobierno universitario; educación superior; universidades; gobierno organizacional.*

### Keywords

*University governing; higher education; universities; organizational governance.*

## 1. Introducción

Al parecer, hoy en día es incuestionable plantear que las universidades son instituciones neurálgicas y vitales para el desarrollo de la sociedad donde están insertas; pero para responder con estándares de eficiencia, eficacia y efectividad a sus grupos de interés, requiere de dinamismo, proactividad, predictibilidad y ductilidad suficiente, para adaptarse a las diversas transformaciones que sufre su entorno. Para lograr un funcionamiento que sea consistente con estos imperativos, es ineluctable dotarla de adecuados sistemas de gobierno, capaces de responder a los cambios significativos que se han producido en sus funciones tradicionales de docencia, gestión, extensión (o vinculación con el medio, como se le denomina ahora) y por supuesto investigación.

Considerando la realidad descrita apriorísticamente, este trabajo se ha planteado como propósito central, realizar una aproximación de carácter teórico a los cambios más relevantes que ha experimentado el sistema de gobierno de las universidades ecuatorianas en los años recientes. Metodológicamente hablando, este objetivo se logra mediante el uso de fuentes secundarias, traducidas en un análisis documental de artículos académicos, de estatutos y de las normas respectivas.

De esta forma, en este trabajo se presentan en primera instancia antecedentes que posibilitan la contextualización de los gobiernos universitarios; acto seguido, se abordan las mutaciones más importantes que han sufrido los gobiernos corporativos universitarios, a partir del mandato presidencial N° 14, que comienza a ejecutarse en el año 2008.

## **2. Objetivos**

Esta indagación tiene como objetivo central, el realizar un acercamiento de carácter teórico a las modificaciones más importantes que ha sufrido el sistema de gobierno de las universidades del Ecuador en los últimos años.

## **3. Metodología**

Se trata de una investigación de carácter documental, que utiliza fuentes secundarias, lo cual implica búsqueda y tratamiento de información. Se usan técnicas de recolección y análisis de documentos para abordar las variables en estudio.

## **4. Contenido del artículo**

### **4.1. Antecedentes contextuales**

Estudiar los gobiernos de las universidades en la actualidad, resulta absolutamente ineludible y pertinente, especialmente si tomamos en cuenta las presurosas, profundas y profusas mutaciones que ha experimentado el entorno de las organizaciones, la cual ha estado amalgamado con el surgimiento de complejidades extremas en lo económico, político, tecnológico, social, científico, ético y administrativo (Anniccharico 2002, Ahumada 2002, Ginez 2004, Ganga 2005, Ganga y Vera 2006, Martínez 2008, Ganga y Navarrete 2012, Ganga y Burotto 2012). En este orden de cosas, y de manera complementaria, se podría afirmar que las organizaciones universitarias exitosas son aquellas que consideran inteligentemente su contexto y que además logran modificar su gobernanza –esto es, el funcionamiento

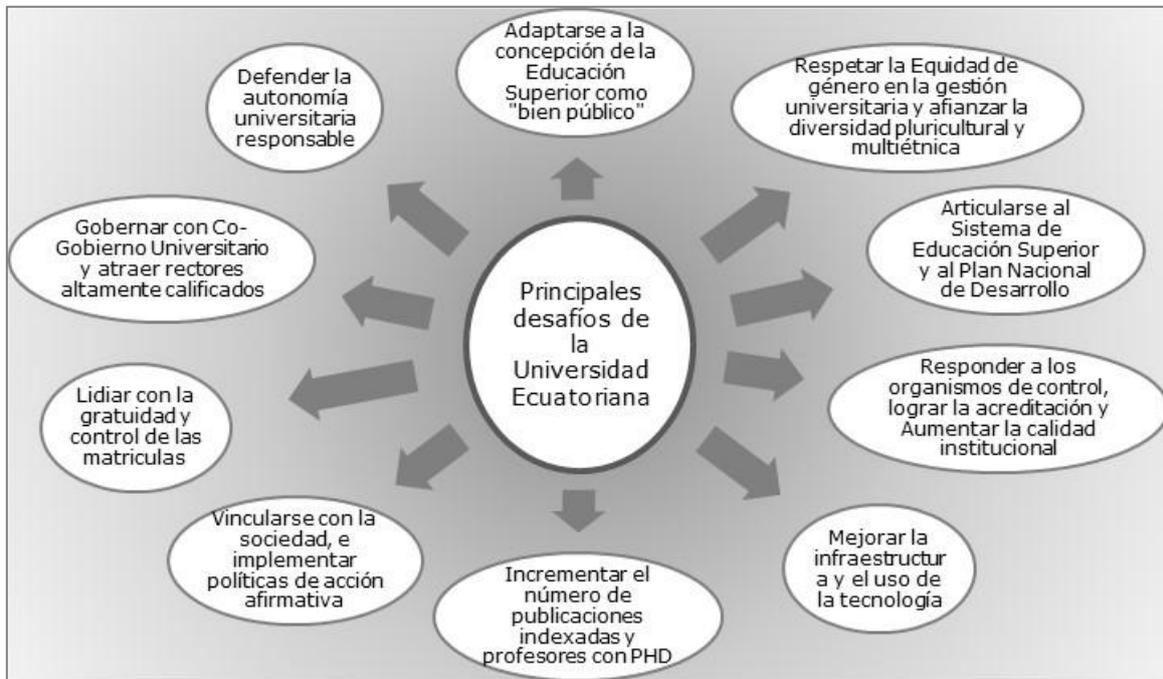


Todos estos retos, se deben enfrentar con determinación, pero por sobre todo, con un buen gobierno universitario; y en este sentido, Fielden (2008), Aurilla (2008) y Reiser (2008) incorporan referencias relativamente universales, identificando una serie de tendencias internacionales en esta materia, tales como: menos funciones de control y del gobierno interno de las IES; más libertades a las entidades educativas, más funciones de estrategia y de planeamiento; más autonomía para la utilización y búsqueda de recursos, especialmente a las universidades públicas; más rendición de cuentas; mayores funciones de regulación voluntaria, más compromiso con la ética, mayor participación socioambiental y; más funciones de aseguramiento de la calidad.

Se podría señalar entonces, que parte de los elementos previamente citados, son los que han imbuido de alguna manera, las reformas educativas en el Ecuador. Como se sabe, a partir de la Constitución del año 2008, la educación superior ecuatoriana experimentó una mutación trascendental para adaptarse a los nuevos entornos organizacionales, dado que comienza a regirse inspirado en los lineamientos del "Buen Vivir", considerado por el gobierno ecuatoriano como el patrón o modelo de vida deseable para el país, en el cual se busca crear una "universidad diferente para una sociedad diferente" (Ramírez, 2010). Con este estándar se implanta la recuperación de lo "Público" en relación a la razón de ser y rol vital que debe asumir la universidad. Es por esto que para cumplir con este desafío, desde la Constitución del año 2008, la educación superior es considerada como un "bien público", estableciendo con este fin, exigencias claves en los artículos dedicados a ella, los que en definitiva buscan generar una educación de calidad para el "Buen Vivir" de todos los ecuatorianos en concordia con la naturaleza. A partir de estos elementos inspiradores, se desprenden una serie de desafíos específicos para las universidades del Ecuador, lo cuales están plasmados en la figura N° 2.

Figura N° 2

Desafíos de la universidad Ecuatoriana



**Fuente: Diseño propio, basado en Mayorga 1999, Asamblea Constituyente 2008 y Asamblea Nacional 2010**

Complementariamente, y tal como es factible observar en la Constitución de la República del Ecuador, específicamente en el Art. 28, bajo el capítulo de los Derechos del Buen Vivir, se establece que la educación superior responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Con esta definición se busca que la "cosa pública" o "*res pública*" en latín, recupere el papel protagonista y regulador en este sector de gran importancia para el desarrollo profesional de la sociedad, enfocándolo hacia la generación de una "sociedad que aprende".

Para cumplir con este objetivo, en la misma Constitución de la República del Ecuador se define al Sistema de Educación Superior (SES) como una herramienta estratégica para la formación de la sociedad, orientada al avance científico y profesional, así como un espacio de intercambio cultural y conservación de los saberes

ancestrales. Se visualiza a la universidad como un espacio en el cual, mediante el avance científico, se construya soluciones a los problemas del país, siempre y cuando estén alineados con el régimen de desarrollo regido bajo los lineamientos del *Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) del Sumak Kawsay*<sup>1</sup>. Textualmente la normativa establece:

**Art. 350.**

*“El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”.* (Asamblea Constituyente, 2008)

En este orden de cosas, el objetivo SES es recuperar el papel del Estado en la educación superior para generar un sistema más incluyente y regulado, que sea de calidad y que responda a las necesidades de la sociedad, respetando la pluriculturalidad y la equidad mediante políticas de acción afirmativa. La universidad bajo esta concepción busca ser un espacio de encuentro común, el cual por ningún motivo produzca distinción de clases ni de grupos étnicos, más bien un espacio en el que se pueda generar conocimiento, que refleje democracia y contribuya a la unión social.

Ante lo anteriormente expuesto, la debilidad histórica de la universidad ecuatoriana se ha basado principalmente en las vulnerabilidades políticas académicas. Durante décadas, la capacidad del Estado ecuatoriano de implementar políticas públicas que

---

<sup>1</sup> Un espectro recorre América Latina, moviéndose entre movimientos sociales y constituciones programáticas, es el espectro del *sumak kawsay*, principio de reciprocidad entre seres vivientes, con y en la naturaleza, propio de las culturas indígenas. Traducido en Ecuador como *buen vivir*, el uso de la locución se refiere a una concepción política del vivir social en relación no solamente a la naturaleza sino más en general al vivir juntos, *en común, la vida en plenitud* (Salvini 2013).

sean eficaces, legítimas, integrales, participativas y transparentes, ha sido muy débil y poco realista. La gobernanza de la evaluación y acreditación ha estado carente de principios claros y definidos, que permitan el fortalecimiento de las IES y de todo el sistema de educación superior (Pacheco, 2011) (Villavicencio, 2012).

#### **4.2. Aspectos preambulares del gobierno universitario del Ecuador**

Los gobiernos universitarios en el Ecuador están conformados en la ley por órganos unipersonales y colectivos. Dentro de los unipersonales se encuentran el rector, el vicerrector académico y el vicerrector administrativo, quienes son electos por medio de sufragios universales.

En relación a los órganos colegiados, estos son de carácter académico y administrativo, así como de apoyo. La autoridad máxima de la universidad es el órgano colegiado académico superior y se configura respetando el cogobierno, la paridad de género y los estatutos internos. De la revisión de 24 estatutos de universidades públicas y particulares, se han identificado que los gobiernos universitarios se están conformando con un máximo cuerpo colegiado (MCC<sup>2</sup>) con tamaño promedio de 18 integrantes (mínimo 8 y mayor 37), y aunque no existe una regla determinante, por motivo de que los gobiernos corporativos son diversos y constituidos en función de un contexto político, social y cultural en particular, esta estadística se encuentran por encima de lo recomendado según las buenas prácticas de gobernanza corporativa (Corporación Financiera Internacional IFC 2010).

---

<sup>2</sup> Abreviatura utilizada inicialmente en Ganga (2005). Análisis Preliminar del Gobierno Universitario Chileno.

### **4.3. Cambios en los gobiernos corporativos universitarios**

Con el mandato Presidencial número 14, comienza a ejecutarse en el año 2008 la evaluación de las universidades a través de los organismos competentes, para poder así re-establecer indicadores sobre el estado del sistema universitario. Todo lo anterior, posibilitará la categorización de las Instituciones de Educación Superior (IES) según su nivel de calidad. El *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación* (CONEA), organismo que aún estaba vigente en el año 2008, asume la tarea de realizar la evaluación de las universidades.

El informe logró sintetizar lo que ya se sabía de las universidades desde hace dos décadas; en todo caso, era necesario realizar nuevamente una evaluación para iniciar formalmente la etapa de depuración del SES: Ante todo, el Informe constituyó el primer paso de un proceso de recuperación del Estado de su rol de dirección, regulación y supervisión de un bien público como es la educación superior (Villavicencio, 2012).

En el citado documento, se patentizó la necesidad de una reconstrucción del sistema universitario, reorientándolo hacia la visión cultural, de generación de conocimiento, de centro impulsador de ideas y debates deliberantes, con una activa participación social de todos los actores de la comunidad universitaria. La información proporcionada, posibilitó la generación de conciencia sobre el estado del SES, el resurgimiento de expectativas positivas en relación a la recuperación de las IES y la calidad de éstas, también ayudó a legitimar, organizar e iniciar, social y académicamente, la transformación del sistema de educación superior en Ecuador.

Los cambios en la ley que afectan directamente al gobierno corporativo se establecen en el Art. 351 de la Constitución política del año 2008. En el cual se indica que el SES se regirá por los principios de Autonomía Responsable y Cogobierno. De manera textual se indica:

**Art. 351.**

*El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global*

Como se puede observar, se consolida la "autonomía universitaria", pero sin embargo parece ser que en la práctica ésta se ve bastante limitada por las crecientes exigencias de los organismos de control, así como de la necesidad de las universidades de poder ser parte de la distinguida lista de instituciones de educación superior con buena calificación en calidad.

El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable, la cual consiste en la conformación de órganos colegiados debidamente conformados con los representantes de cada uno de los tipos de involucrados que dependen del futuro de las universidades y escuelas politécnicas. Consiste en la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores de la comunidad de esas instituciones; profesores, estudiantes, empleados, trabajadores, y ex alumnos; respetando el papel de las partes interesadas según las buenas prácticas sobre gobierno corporativo.

El cogobierno debe de conformarse respetando los principios que rigen en el SES, los cuales están establecidos en la constitución y la ley; Calidad, Igualdad de oportunidades, Alternabilidad y equidad de género, y deben respetarse en todos los niveles administrativos.

Adicionalmente, los códigos de gobierno corporativo, enfatizan que es crucial seleccionar a miembros que tengan la adecuada combinación de experiencia y habilidades específicas, por motivo de que la diversidad enriquecerá las decisiones y el juicio del directorio.

La Ley establece que la participación de los estudiantes debe estar entre el 10% y el 25% de los académicos con derecho a voto, excluyendo de esta relación al equipo rector. Para el caso de los trabajadores, entre el 1% y el 5%; sólo participan en temas administrativos, mientras que para los graduados, entre el 1% y el 5%. Adicionalmente, también establece que el voto del rector y de las autoridades no puede ser más del 40% del total de los votos. En este sentido de la composición, la ley permite que los máximos cuerpos colegiados y demás cuerpos consultivos, se configuran con la presencia de decanos, sub-decanos y directores, que en la mayoría de universidades son designados directamente por el rector, hecho que le resta independencia a varios de los miembros de la junta supervisora. Independientemente del límite en el peso de los votos por parte del rector y de las autoridades administrativas, la vinculación laboral le resta objetividad al cuerpo colegiado en el actuar colectivo. Entorpeciendo aún más en este sentido, está el hecho de que adicionalmente la ley dictamina que es el rector quien debe ser el Presidente del máximo cuerpo colegiado.

Sumando estos dos aspectos: el primero, sobre la posibilidad de configurar el co-gobierno con autoridades designadas por el rector; y el segundo, que sólo el rector puede presidir el máximo cuerpo colegiado, en las universidades que han optado por esta figura, se podría diluir la capacidad del órgano colegiado de gobernar colectivamente, al ser dominada por su capacidad de gobernar unitariamente (Lane 2012). Este aspecto se manifiesta en el 50% de los estatutos revisados.

## 5. Conclusiones

Como ha quedado de manifiesto, es indubitable sostener que la educación superior de los países desarrollados y especialmente de los en vías de desarrollo –como los latinoamericanos- deben seguir teniendo primacía en la definición de las políticas públicas; pues representan los basamentos donde finalmente se erige la competitividad. Entre otras cosas, se colige que es perentorio e ineludible estudiar los sistemas de gobierno de las universidades de América Latina, si es que se anhela de manera franca mejorar los estándares de calidad y excelencia de estas instituciones; al parecer es la fórmula para poder responder a los desafíos que impone el siglo XXI; elementos que seguramente han inspirado la reforma educativa del Ecuador.

Considerando estas cavilaciones académicas, es innegable que es muy relevante desarrollar estrategias para visibilizar conocimiento sobre estas temáticas, pero por sobre todo, entregar información que posibilite desarrollar un trabajo con mirada sistémica. Los cambios que se proponen deben ser monitoreados con imaginación y voluntad, en un ambiente de diálogo, ductilidad y comprensión permanente. Al fin y al cabo, se trata de uno de los pilares del futuro de nuestros países.

Como se ha podido observar, este ha sido el propósito de este artículo, es decir, efectuar una adyacencia teórica de los cambios más relevantes que recientemente ha sufrido el sistema de gobierno de las universidades ecuatorianas, teniendo como meta final, el poder provocar una discusión sobre estos tópicos.

Mediante la identificación, desde el punto de vista teórico, de los principales desafíos que las universidades ecuatorianas enfrentan en la actualidad, se establecen los vértices a los que la investigación en este campo puede enfocarse, considerando que durante su transformación, se presenta la oportunidad de observar la capacidad de los gobiernos universitarios y recursos humanos para adaptarse a este nuevo entorno. Desde ya, se pueden identificar posibles debilidades que la teoría organizacional predice, como por ejemplo: el papel que juega la figura del rector en la gestión, así como el intercambio entre democracia y gobernabilidad institucional.

A partir de las bases presentadas, se abren innumerables líneas de investigación, en el ámbito del gobierno universitario, y especialmente de las normativas que se están dictando para lograr mayores niveles de eficiencia de nuestras casas de estudios superiores. Es de esperarse, que los académicos aprovechen esta ventana de transición para compartir experiencias, conocimientos y reflexionar sobre la particular y relevante tópico.

## 6. Bibliografía

Ahumada, L. (2002). El Aprendizaje Organizacional desde una Perspectiva Evolutiva y Constructivista de la Organización. Revista de Psicología de la Universidad de Chile. Vol. XI. Nº 1.

Aurilla, A. (2008). "From Corporate Responsibility (CSR) to University Social Responsibility (USR)" the influence of information communication Technology on University Corporate Responsibility, available at. Disponible en internet: [http://www.usralliance.org/resources/Aurilla\\_Presentation\\_Sessions6.pdf](http://www.usralliance.org/resources/Aurilla_Presentation_Sessions6.pdf).

Anniccharico, E. (2002). Enfoques gerenciales modernos en el proceso de cambio organizacional de la Universidad de Zulia. Revista Telos. Vol. 4. Nº 2.

Asamblea Constituyente. (2008). Vigésima Primera Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.

Asamblea Nacional. (12 de 10 de 2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial. No. 298.

CEAACES. (23 de 09 de 2013). Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Obtenido de Reglamento Transitorio para la Tipología de Universidades y Escuelas Politécnicas y de los tipos de carreras o programas que podrán efectuar cada una de estas instituciones: <http://www.ceaaces.gob.ec/images/stories/documentacion/normativas/reglamento%20transitorio%20para%20tipologa%20de%20universidades.pdf>

Congreso Nacional del Ecuador. (15 de 05 de 2000). Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial. Nº 77.

CONUEP. (1992). Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas: resumen del informe. Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Corporación Financiera Internacional IFC. (2010) Guía Práctica de Gobierno Corporativo. Experiencias del Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana. Guía Práctica, Washington: Banco Mundial.

Fielden, J. (2008). Global trends in university governance. Education Working Paper Series, 9, 278200-1099079877269.

Ganga, F. (2005). Análisis preliminar del gobierno universitario chileno. Revista Venezolana de Gerencia. Año 10. N° 30.

Ganga, F. y Vera, J. (2006). Reflexiones en torno al nuevo escenario de la gestión universitaria. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- Universidad Nacional de Jujuy. N° 30.

Ganga, F. y J. Burotto. (2012). Sistemas de compensación e incentivos: opinión de rectores y miembros de los máximos cuerpos colegiado de las universidades chilenas. Revista Gaceta Laboral. Vol. 18. N° 1.

Ganga, F. y E. Navarrete (2012). Universidades privadas y su responsabilidad social en Chile: Un estudio exploratorio. Revista Opción. Año 28. N° 68.

Ginez, J. (2004). La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento. Revista Iberoamericana de Educación. N° 35.

Johnston, D. (2004). «Principios de gobierno corporativo de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos].» Principios de gobierno corporativo de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org, http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>.

Lane, J. (2012). Agency Theory in Higher Education Organizations. En *The Organization of Higher Education: Managing Colleges for a New Era*. 278-303. JHU Press.

Minteguiaga, A. (2010). Los Vaivenes en La Regulación y Evaluación de la Educación Superior en Ecuador. El Caso del Mandato 14 en el Contexto Constituyente. En SENPLADES, *Transformar a la Universidad para Transformar a la Sociedad*. Colección Debates No.1 1º ed. Quito.

Pacheco, L. (2011). Evolución Histórica de la Universidad en el Ecuador: 1603-2010. En P. U. Ecuador, *Simposio Permanente sobre la Universidad* (págs. 11-36). Quito: PUCE.

Ramírez, R. (2010). Introducción. En SENPLADES, *Transformar a la Universidad para Transformar a la Sociedad*. Colección Debates No.1 (págs. 7-26). Quito.

Reiser, J. (2008). University Social Responsibility definition. Disponible en internet: [http://www.usralliance.org/resources/Aurilla\\_Presentation\\_Session6.pdf](http://www.usralliance.org/resources/Aurilla_Presentation_Session6.pdf).

Salvini, F. (2013). Sumak Kawsay o la política del vivir felices. Instituto Europeo para Políticas Culturales Pogramas. Disponible en internet: <http://eipcp.net/n/1384760094?lid=1384760797> (Accesado en Mayo 2015).

Sulbarán, J. P. (1998). El rol de la gerencia en el proceso de cambio. *Economía*. N° 23 (14).

Villavicencio, A. (2012). Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: La política pública universitaria en cuestionamiento. Quito: IAEN.