

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

Cogobierno de las instituciones públicas de educación superior. El caso ecuatoriano

Co-governance of public institutions of higher education. The
Ecuadorian Case

Lisette Maritza Reyes Vanegas

liss2706@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1363-3443>

Universidad de Guayaquil

Guayaquil – Ecuador

Carlos Antonio Pérez Buitrón

carlos.perez.buitron@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-2873-3087>

Universidad Tecnológica Equinoccial UTE

Quito – Ecuador

Lizzeth Guerrero Tamayo

l_guerrero1@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-5220-9726>

Universidad Tecnológica Empresarial de

Guayaquil – UTEG

Guayaquil – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i3.4182>

Artículo recibido: 21 de junio de 2025

Aceptado para publicación: 17 de julio de
2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i3.4182>

Cogobierno de las instituciones públicas de educación superior. El caso ecuatoriano

Co-governance of public institutions of higher education. The Ecuadorian Case

Lisette Maritza Reyes Vanegas

liss2706@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1363-3443>
Universidad de Guayaquil
Guayaquil – Ecuador

Carlos Antonio Pérez Buitrón

carlos.perez.buitron@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-2873-3087>
Universidad Tecnológica Equinoccial UTE
Quito – Ecuador

Lizzeth Guerrero Tamayo

l_guerrero1@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0008-5220-9726>
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil - UTEG
Guayaquil – Ecuador

Artículo recibido: 21 de junio de 2025. Aceptado para publicación: 17 de julio de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen


El artículo analiza el cogobierno en las instituciones públicas de educación superior en el Ecuador mediante un enfoque integrador que articula la teoría de la agencia con el análisis jurídico-constitucional; para el efecto, se emplea una metodología cualitativa de tipo documental, complementada con estudios de caso y revisión sistemática de literatura indexada en revistas de alto impacto. El objetivo del estudio es, por una parte, identificar y comprender las tensiones estructurales entre el principio de autonomía responsable, consagrado en la Constitución de 2008, y el rol fiscalizador del Estado a través de los entes de control del sistema de educación superior como el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES); por otra parte, mediante la teoría de la agencia identificar fallas estructurales como la asimetría de información y el riesgo moral entre el Estado (principal) y los órganos de cogobierno universitario (agente). El análisis jurídico complementario muestra vacíos normativos en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) respecto a los mecanismos de control interno, rendición de cuentas y desempeño de los órganos colegiados. A través del estudio de universidades intervenidas entre 2010 y 2025, se demuestra que la falta de liderazgo institucional, politización y deficiencias estructurales del cogobierno afectan la gestión universitaria. Como resultado, se propone un modelo de gobernanza basado en cláusulas de desempeño, participación efectiva, veeduría ciudadana y auditoría jurídica permanente. Se concluye que el cogobierno puede ser una herramienta eficaz si se alinea con el marco constitucional y se fortalece mediante reformas legales e institucionales orientadas a garantizar transparencia, eficiencia y legalidad.

Palabras clave: poder institucional, cogobierno, educación superior, gobierno corporativo, teoría de la agencia

Abstract

The article analyzes co-governance in Ecuadorian public higher education institutions through an integrative approach that combines agency theory and legal-constitutional analysis. To achieve this, a qualitative documentary-based methodology is employed, supplemented by case studies and a systematic review of literature indexed in high-impact journals. The study aims to identify and understand the structural tensions between the principle of responsible autonomy, enshrined in the 2008 Constitution, and the State's supervisory role through control entities of the higher education system, such as the Higher Education Council (CES) and the Council for Quality Assurance in Higher Education (CACES); on the other hand, through the agency theory, identify structural flaws such as information asymmetry and moral hazard between the State (principal) and the university co-governing bodies (agent). The complementary legal analysis shows regulatory gaps in the Organic Law of Higher Education (LOES) with respect to internal control mechanisms, accountability and performance of collegiate bodies. Through the study of universities intervened between 2010 and 2025, it is shown that the lack of institutional leadership, politicization and structural deficiencies of co-governance affect university management. As a result, a governance model based on performance clauses, effective participation, citizen oversight and permanent legal audit is proposed. It is concluded that co-governance can be an effective tool if it is aligned with the constitutional framework and strengthened through legal and institutional reforms aimed at guaranteeing transparency, efficiency and legality.

Keywords: institutional power, governance, higher education, corporate governance, agency theory

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Reyes Vanegas, L. M., Pérez Buitrón, C. A., & Guerrero Tamayo, L. (2025). Cogobierno de las instituciones públicas de educación superior. El caso ecuatoriano. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (3), 3126 – 3142.
<https://doi.org/10.56712/latam.v6i3.4182>

INTRODUCCIÓN

Estudios previos reflejan los aportes que varios autores han dado en temas relacionados al gobierno corporativo, poder en las organizaciones y la teoría de la agencia, logrando articular estos conceptos desde un enfoque jurídico a través de varios modelos aplicados en diversas organizaciones como laboratorios sociales, dentro de ellos, las instituciones de educación superior (IES).

A diferencia de muchos países, Ecuador a través de su carta magna, norma que las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas no tendrán fines de lucro y principaliza al Estado como garante de una educación superior de excelencia, competencia que la ejerce a través del Consejo de Educación Superior (CES), quien planifica, regula y coordina el Sistema de Educación Superior así, como la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad.

Considerando al Estado-CES como principal y al cogobierno (gobierno corporativo) de las universidades como agente, se plantea la pregunta de cómo mitigar las dificultades relacionadas con el ejercicio del poder para gobernar la relación principal-agente, tomando como referente el control del comportamiento del agente; el problema del principal consiste en buscar un sistema de incentivos óptimos que induzcan al agente a tomar la mejor decisión en beneficio de la sociedad universitaria desde la visión del principal, focalizando éste análisis al problema de agencia que se presenta cuando las acciones del agente se ocultan o hay riesgo moral.

El modelo de cogobierno universitario ha sido concebido como un instrumento para democratizar la gestión institucional de las universidades públicas, involucrando activamente a los diferentes estamentos académicos y administrativos en la toma de decisiones; en el contexto latinoamericano, este modelo ha cobrado especial relevancia como respuesta a regímenes universitarios verticalistas y autoritarios (Bernasconi, 2011).

En Ecuador, la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2010; reformas 2018, 2021) institucionalizaron el cogobierno como principio rector, junto con la autonomía responsable, la gratuidad y la calidad educativa; no obstante, la implementación de este modelo ha enfrentado múltiples desafíos prácticos, generando tensiones entre autonomía y control estatal, participación y eficiencia, así como entre representación estamental y profesionalización de la gestión (Santiago et al., 2008).

La relación entre el Estado ecuatoriano –como principal responsable de garantizar la calidad del sistema de educación superior– y las universidades públicas –como agentes ejecutores de políticas y servicios educativos– puede analizarse desde la teoría de la agencia, este enfoque permite problematizar los incentivos, estructuras de control y mecanismos de rendición de cuentas que median la relación principal-agente (Jensen y Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989).

El desarrollo del presente trabajo consiste en una exposición de los datos estadísticos sobre la situación de las universidades ecuatorianas en los últimos 15 años, presentación de definiciones sobre gobierno corporativo, poder en las organizaciones y la teoría de la agencia, para finalizar con un análisis de los datos bajo en los enfoques definidos en la relación principal – agente.

El análisis del tema se justifica por la relevada importancia en el campo social que implica las situaciones de las universidades como centros de formación académica - profesional y constructora de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo y examina los elementos estructurales que explican los conflictos de gobernanza en el cogobierno universitario ecuatoriano, así como las condiciones necesarias para su transformación en un modelo eficiente, participativo y orientado a resultados.

METODOLOGÍA

Enfoque de investigación. Este estudio adopta un enfoque cualitativo de tipo interpretativo, que permite comprender las dinámicas subyacentes en las estructuras de cogobierno universitario desde la experiencia de actores clave y el análisis de documentos normativos y técnicos. Se privilegia el análisis profundo del fenómeno en su contexto jurídico, político y organizacional.

Diseño del estudio. El diseño corresponde a una investigación de tipo documental y estudio de casos múltiples. Esta elección permite analizar longitudinal y comparativamente el funcionamiento del cogobierno en diferentes instituciones públicas de educación superior que han sido intervenidas por el Estado, tomando como unidad de análisis las dinámicas de gobernanza institucional y sus implicaciones normativas y organizativas.

Participantes. La selección de participantes se realizó mediante muestreo teórico y criterio de experiencia institucional. Se entrevistaron a sujetos claves tales como: 6 exrectores, 4 vocales de cogobierno, 3 técnicos del CES, 3 miembros del CACES y 2 juristas especializados en derecho educativo. Los participantes fueron seleccionados por su participación directa en procesos de intervención, rediseño institucional o elaboración de políticas públicas.

Instrumentos de recolección de datos. Se emplearon entrevistas semiestructuradas diseñadas bajo criterios de validez de contenido y revisión por pares. Las entrevistas incluían preguntas abiertas sobre la percepción del funcionamiento del cogobierno, fallas normativas, relaciones con el Estado y mecanismos de rendición de cuentas. Complementariamente, se utilizó una guía de análisis documental para informes oficiales, planes de mejora, actas del cogobierno y normativas internas de las universidades seleccionadas, así como para evaluar las resoluciones de intervención del CES.

Procedimiento. Las entrevistas se llevaron a cabo entre octubre de 2023 y febrero de 2024, de forma presencial o virtual según disponibilidad de los participantes; cada sesión fue grabada con consentimiento previo y transcrita textualmente. Se garantizó anonimato mediante la codificación alfanumérica de los testimonios.

Análisis de datos. Se utilizó análisis temático como técnica principal de tratamiento de datos cualitativos. Las transcripciones fueron codificadas manualmente y luego procesadas mediante el software Atlas.ti, generando categorías analíticas emergentes en torno a: (a) autonomía y control estatal, (b) estructuras de gobernanza, (c) conflictos de poder, (d) mecanismos de supervisión y (e) percepción del marco legal. En el análisis documental se aplicó un enfoque de contenido estructurado centrado en la triangulación normativa.

DESARROLLO

La teoría de la agencia surge en el ámbito de la economía de las organizaciones y se refiere a las relaciones contractuales en las que un principal delega en un agente la toma de decisiones que afectan a los intereses del primero; los principales problemas identificados por esta teoría incluyen la asimetría de información, el riesgo moral y la selección adversa (Eisenhardt, 1989; Kivistö, 2008). En el ámbito universitario, esta relación se traduce en la necesidad del Estado de controlar el comportamiento de los órganos de cogobierno sin interferir excesivamente en su autonomía institucional (Maassen y Olsen, 2007).

La literatura reciente sobre gobernanza universitaria distingue entre modelos jerárquicos, de mercado y de red (Olsen, 2007; De Boer et al., 2010); el cogobierno se ubica en el modelo de red, donde la toma de decisiones se comparte entre múltiples actores institucionales. Este enfoque ha sido defendido por su potencial democratizador, pero criticado por su ineficiencia administrativa y por favorecer dinámicas de poder corporativo (Krücken et al., 2013).

En América Latina, los estudios empíricos sobre cogobierno han mostrado una tendencia hacia la burocratización, el clientelismo y la politización de los órganos colegiados (García Guadilla, 2016; Altbach, 2015). Ecuador no ha sido ajeno a estas dinámicas, como lo evidencian las múltiples intervenciones del Consejo de Educación Superior (CES) en universidades públicas entre 2009 y 2025, muchas de las cuales se justificaron por ineficiencias del cogobierno, irregularidades administrativas y conflictos de poder interno.

Gobierno corporativo

Gobierno Corporativo: “Especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la corporación empresarial, tales como el Consejo de Administración o la Junta Directiva, la Alta Gerencia, Accionistas y otros Stakeholders, y expresa reglas y procedimientos para tomar decisiones sobre asuntos corporativos. Al hacer esto, también provee la estructura mediante la cual establecen los objetivos de la compañía y los medios para lograr esos objetivos y monitorear el desempeño”. (Estupiñan, 2009).

Alcalá (2015), sostiene que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, tiene como objetivo promover las políticas destinadas a:

Lograr el mayor crecimiento sostenible posible de la economía y del empleo, y a aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;

Contribuir a una sana expansión económica tanto en los Estados miembros como en los no-miembros en vías de desarrollo económico; y,

Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de acuerdo con las obligaciones internacionales.

En función de sus objetivos, la OCDE en 1999 estableció los principios de gobierno corporativo que se han convertido en referencia para responsables políticos, inversores, empresas y otras partes interesadas de todo el mundo. Han anticipado la agenda del gobierno corporativo, proporcionando una orientación específica para la puesta en marcha de iniciativas de carácter legislativo y reglamentario tanto en países de la OCDE como en otros no-miembros. (OCDE, 2004).

LA OCDE, consciente que el universo de la administración se constituye de la administración pública y privada; y, que de éstas dos se derivan todas las definiciones que tanto la jerga como la normativa de cada nación ha permitido el desarrollo de acuerdo a sus necesidades, intereses o imposiciones; en el 2011 emitió las “Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas”, en la cual resalta principalmente la actuación del Estado como miembro activo y responsable en las gestiones del gobierno corporativo.

Desde este enfoque el Estado ecuatoriano, a través de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) norma y regula el gobierno y cogobierno de las instituciones de educación superior bajo los siguientes términos:

Cogobierno

Principio del cogobierno: Este es un de los principios primordiales de la autonomía universitaria responsable, el cogobierno consiste en la gestión compartida de las IES por parte de los diferentes sectores que forman parte de la comunidad institucional tales como: profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, que actúan en función de los principios de calidad, igualdad de

oportunidades, alternabilidad y equidad de género; es menester que los directivos de las IES incluyan este principio en sus respectivos estatutos.

Cogobierno de las universidades

Órganos de carácter colegiado: las IES, para la gestión de sus instituciones deben definir y establecer órganos colegiados de carácter académico y administrativo que regenten las instituciones, así como unidades de apoyo que las asisten; cada una de las facultades y funciones de la organización, integración, deberes y atribuciones deben constar en sus respectivos estatutos y reglamentos los cuales deben guardar coherencia y congruencia con la misión institucional y las disposiciones establecidas en la Ley.

Órgano colegiado académico superior: Las IES públicas y particulares obligatoriamente deben tener como autoridad máxima a un órgano colegiado académico superior que estará integrado por los representantes de la comunidad universitaria en calidad de autoridades, representantes de los profesores, estudiantes y graduados; y se tomará en cuenta que para el tratamiento de asuntos administrativos se integrarán a este órgano los representantes de los servidores y trabajadores. Las IES conformarán Comités Consultivos de graduados que servirán de apoyo para el tratamiento de los temas académicos. La conformación de estos comités se hará de acuerdo a lo que dispongan sus respectivos estatutos.

Poder organizacional

Estamos acostumbrados a concebir el poder como algo que ejerce presión sobre el sujeto desde afuera, algo que subordina, coloca por debajo y relega a un orden inferior (Butler, 2001). Se presenta como una relación social entre mínimo dos individuos y se sustenta en una base o fundamento.

Acosta, 2018, para definir al poder organizacional cita a varios autores y expresa:

Según Weber (1922) "Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" (p.43).

Lasswell y Kaplan (1950) definen el poder desde una perspectiva organizacional como la participación en la toma de decisiones, por ejemplo, el sujeto A tiene el poder sobre el sujeto B, con respecto a los valores K, si A participa en la toma de decisiones que afectan a las políticas de B.

Wrong (1968) definió el poder como "el control deliberado y eficaz por agentes particulares" (p.676); también lo definió como la capacidad de controlar a otros, encontrándose inmersos tres elementos clave en esta definición: la influencia de unos en otros, la creencia de que el poder no se limita a la relación entre superiores y subordinados sino también entre iguales y la idea de que la influencia es consciente e intencionada. Para Pfeffer (1981) el control conferido a la autoridad no sólo hace que el ejercicio del poder parezca menos arbitrario y notorio, sino que reduce los costos de ejercitar el poder.

Easton (1968) definió el poder como un fenómeno de relaciones, no como algo que se posea. El poder es una relación en la cual una persona o grupo de personas determinan las acciones de otros, de tal manera que se satisfagan los deseos del primero.

Desde una visión pluralista (Burrell y Morgan, 1979) "el poder es el medio a través del cual se alivian y se resuelven los conflictos de intereses. La organización se ve como una pluralidad de detentadores de poder de una pluralidad de fuentes" (p.204).

"Las fuentes de poder en las organizaciones tienen dos clases de orígenes, las que se centran en el individuo y las que se derivan de la organización" (Acosta, 2018, p. 43). Según González y Guenaga

(2005), las fuentes de poder personal utilizadas en mayor medida son los conocimientos, las habilidades y el carisma, y en menor grado las fuentes que provienen de la organización como los premios, los castigos y el cargo.

“Crozier y Friedberg (1980) plantearon que el poder tiene un carácter relacional, en cuanto actúa sobre el otro y ello implica interactuar con el otro, pero aclaran que el poder se introduce en dicha interacción solo cuando 2 o más agentes de la organización dependen entre sí para el logro de un objetivo común, lo cual puede hacer que sus expectativas personales sean potencialmente modificables. En este sentido, el poder está indisolublemente ligado a la negociación, en cuanto implica una relación de intercambio entre 2 o más personas.” (Contreras y Castro, 2011).

Teoría de la agencia

“La teoría de la agencia estudia las formas óptimas para formalizar contratos entre un agente y el principal (Rumelt, Schendel y Teece, 1991). Surge una relación de agencia cada vez que un individuo depende de la acción de otro. El objetivo básico de esta teoría es determinar, si dadas ciertas hipótesis relacionadas con las personas, la organización y la información, cuál es, el contrato más eficiente para gobernar la relación principal-agente, tomando como referente el control del comportamiento del agente”, (Rivas, 2007, p. 55-56).

Uno de los problemas de agencia que se presentan según Rivas, (2007) es que las acciones del agente se ocultan o hay riesgo moral -acciones ex post no observables adoptadas por una de las partes de la transacción con el fin de maximizar su utilidad en detrimento de la otra parte-.

Dentro de esta teoría Rivas, (2007), identifica una situación principal en las relaciones agente. Accionista: “aquellas en que los directivos buscan satisfacer sus necesidades de poder, prestigio y status a través de decisiones estratégicas a largo plazo que aumentan el tamaño de la empresa, pero no sus resultados corporativos; por ejemplo, cuando la empresa se diversifica aceptando proyectos que no crean valor”.

RESULTADOS

El sistema de educación superior de Ecuador al 2025 cuenta con un total de 64 IES entre universidades y escuelas politécnicas, constituidas en un 56,25% por IES públicas, 31,25% IES particular autofinanciada; y, 12,5% IES particular cofinanciada, distribuidas en todo el territorio nacional, las cuales hasta el 2018 se dividían por su calidad y excelencia en categorías A, B, C, D y E; luego de lo cual se clasificaban en acreditadas y no acreditadas.

Tabla 1

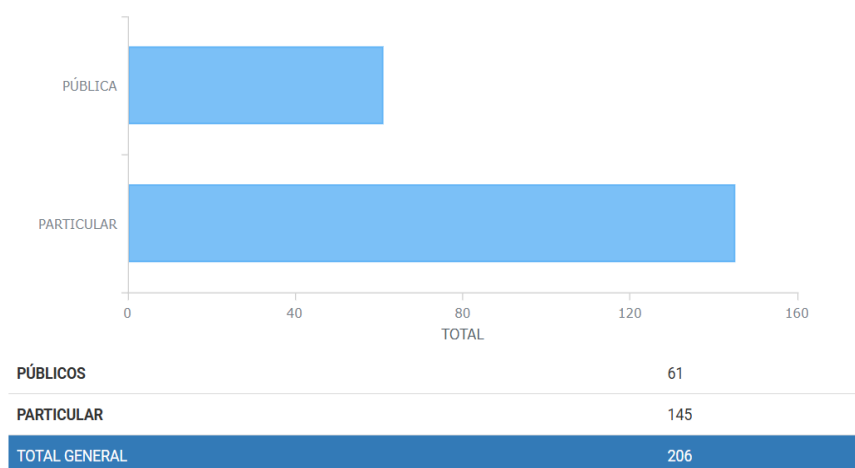
Listado de Instituciones de Educación Superior distribuidas por zonas en Ecuador

Zona	Provincias incluidas	Total IES	Acreditadas	No acreditadas
1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos	7	5	2
2	Pichincha (sin Quito), Napo, Orellana	3	2	1
3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza	6	5	1
4	Manabí, Santo Domingo de Tsáchilas	8	7	1
5	Santa Elena, Guayas (sin Guayaquil)	7	6	1
6	Quito y Guayaquil (zonas urbanas centrales)	30	29	1
7-9	Otras zonas (Amazonía e Insular)	3	3	0
Total	—	64	57	7

En complemento de las universidades y escuelas politécnicas, el sistema de educación superior de Ecuador al 2025 cuenta con un total de 206 Institutos superiores técnicos, tecnológicos pedagógicos de artes y conservatorios superiores constituidas en un 29,61% por públicas y 70,39 particulares como se evidencia en el gráfico 1.

Gráfico 1

Distribución de Institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos de artes y conservatorios superiores



Mediante Resolución RPC-SO-013-No.078-2012, el CES solicitó a la SENESCYT que en conjunto realicen la cogestión del plan de contingencia para los estudiantes de las IES con categoría “E”; y, en diciembre de 2016 la Asamblea Nacional mediante la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas publicada en el Registro Oficial Suplemento 913 de 30-dic.-2016; extinguió legalmente aquellas que no pudieron superar dicha categoría; de esta forma el Estado depuró el sistema de educación superior con la eliminación de 13 Universidades privadas (tabla 2) que no cumplieron con los parámetros de calidad de la evaluación.

Tabla 2

Universidades cerradas en el Ecuador en el período 2010 – 2025

N°	Institución De Educación Superior
1	Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
2	Universidad Técnica Particular De Ciencias Ambientales José Peralta
3	Universidad Autónoma De Quito
4	Universidad Cristiana Latinoamericana
5	Universidad Intercontinental
6	Universidad Alfredo Pérez Guerrero
7	Universidad Panamericana De Cuenca
8	Universidad Interamericana Del Ecuador
9	Universidad Og Mandino De Quito
10	Universidad Tecnológica San Antonio De Machala
11	Universidad Tecnológica América
12	Universitas Equatorialis
13	Escuela Superior Politécnica Ecológica Prof. Servio Tulio Montero Ludeña

Fuente: Ceaaces.

De igual forma con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión de gobierno de las universidades durante el período comprendido entre el año 2010 y el año 2025, los entes rectores del sistema de educación superior del Ecuador, debido a varias causales contenidas en la Ley Orgánica de Educación Superior, ordenaron la intervención de las siguientes universidades públicas, (Tabla 3).

Tabla 3

Universidades ecuatorianas invertidas en el periodo 2010 – 2025

No.	Institución de educación superior	Provincia	Período de intervención	Motivos de intervención
1	Universidad Técnica Luis Vargas Torres	Esmeraldas	2013-2017	Cobros irregulares en las extensiones, emisión de títulos fraudulentos, irregularidades en la elección de representantes estudiantiles, así como actos de violencia registrados en esta institución educativa.
2	Universidad del Sur de Manabí	Manabí	2013-2019	Presunta culpabilidad de rector de esta institución, como autor intelectual del asesinato de un Fiscal de Jipijapa, que investigaba sobre el asesinato de un docente
3	Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	Manabí	2015-2016	Irregularidades en la gestión
4	Universidad Técnica de Cotopaxi	Cotopaxi	2016-2017	Descenso en los estándares de calidad de la institución
5	Universidad Nacional de Loja	Loja	2015-2018	Violación a la gratuidad, inconsistencias con su cogobierno y no registro de títulos
6	Universidad de Guayaquil	Guayas	2014-2016	Irregularidades administrativas, financieras, académicas.
7	Universidad de Guayaquil	Guayas	2018-2020	Existencia de situaciones de violencia que atenten contra el normal funcionamiento institucional y los derechos de la comunidad universitaria.
8	Universidad Regional Amazónica IKIAM	Napo	2021	Debilidad estructural del Cogobierno
9	Universidad de Investigación de Tecnología Experimental YACHAY	Imbabura	2021	Problemas de gestión institucional
10	Universidad agraria del Ecuador	Guayas	2025	Problemas de cogobierno y gestión institucional

Fuente: Ceaaces, Senescyt, Ces.

De acuerdo a la norma ecuatoriana, "El proceso de intervención es una medida académica y administrativa, de carácter cautelar y temporal, resuelta por el Consejo de Educación Superior en base

a los informes del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, tendiente a solucionar problemas que atenten el normal funcionamiento de las universidades y escuelas politécnicas; mantener la continuidad de los procesos; asegurar y preservar la calidad de gestión y, precautelar el patrimonio institucional, garantizando con ello el derecho irrenunciable de las personas a una educación de calidad de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y esta Ley.- La intervención no suspende el funcionamiento de la universidad o escuela politécnica intervenida, ni a sus autoridades, busca elevar la capacidad de gestión institucional a través de la normalización, evitando los perjuicios a la comunidad universitaria o politécnica”.

Del análisis de los informes de los entes de control que dieron paso tanto a los procesos de clausura y cierre de las universidades así como al proceso de intervención en estos últimos 10 años, basados en las causales de intervención contemplados en la LOES, tanto los documentos como los entrevistados concluyen como factor común en todas ellas, que el consejo universitario (encargado de ejercer el cogobierno universitario), por pugna de poderes en unos casos y por falta de capacidad en otros, no cumplió con sus funciones asignadas y normadas en cada uno de sus estatutos, debiendo el Estado en calidad de principal y garante de la educación superior actuar relegando al agente (cogobierno universitario) nuevamente a ser parte del misma comunidad universitaria sin el poder de ser miembro del consejo universitario de cada una de sus IES.

Bajo el enfoque de la teoría organizacional, una universidad no dista de la organización de una empresa, en la que el directorio es el principal órgano de gobierno (Tabla 4) y bajo el enfoque de la teoría de la agencia este directorio se convierte en el agente que debe cumplir con las funciones encargadas por el principal.

Tabla 4

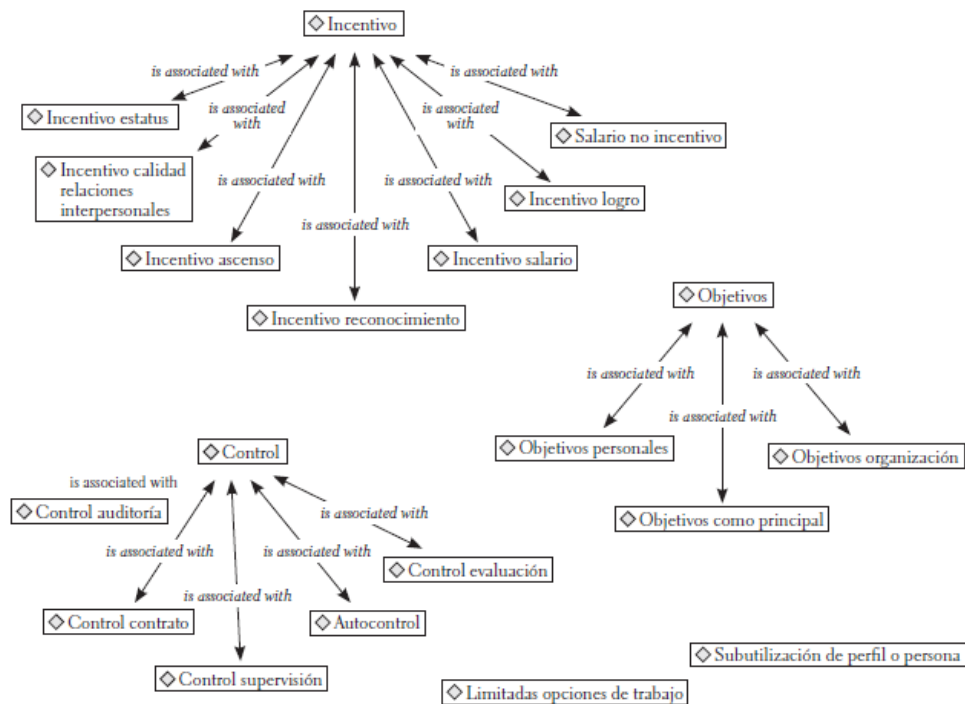
Matriz de relación empresa – universidad bajo dos enfoques teóricos

Parámetros / organización	Teoría organizacional		Teoría de la Agencia
	Empresa	Universidad	
Principal órgano de gobierno	Directorio	Consejo Universitario	Agente
Poder otorgado por	Junta General de Accionistas	Estado	Principal
Nombrado por	Designación o elección	Elección	
Principales atribuciones	-Definir la estrategia empresarial, -Aprobar el orgánico funcional, -Aprobar el presupuesto, -Nombrar al Gerente	-Definir la estrategia institucional, -Aprobar el estatuto organizacional, -Aprobar el presupuesto, -Nombrar al Rector.	

La teoría de la agencia tiene aplicación en diversas áreas de las organizaciones para abordar problemas empresariales desde la teoría económica, y bajo este principio, las universidades se embarcan en este concepto organizacional con una complejidad sustancial.

Figura 1

Categorías axiales de los agentes de la institución de educación superior



Fuente: Mackenzie, Buitrago, Giraldo, Parra y Valencia, (2013)

Mackenzie, Buitrago, Giraldo, Parra y Valencia, (2013), al concluir su ensayo “La teoría de la agencia.-El caso de una universidad privada en la ciudad de Manizales”, señalan que la relación principal-agente (P-A) está explicada por un marco institucional, unas reglas de incentivos que motivan el comportamiento de los agentes en favor de la maximización del bienestar del principal (Figura 2), pero también están presentes fallas de mercado como la asimetría de información y fallos de los controles e incentivos (Jensen y Meckling, 1976).

El problema agente – principal en el caso de las universidades ecuatorianas, designa un conjunto de situaciones originadas cuando el Estado como principal, depende de la moral de los miembros del cogobierno (agente) sobre el cual no tiene perfecta información y esta situación se enmarca dentro de una de las situaciones que señala Rivas, (2007), dentro de la teoría de la agencia en las relaciones agente – principal y es “aquella en que los agentes buscan satisfacer sus necesidades de poder, prestigio y estatus a través de decisiones estratégicas a largo plazo que aumenta el tamaño de la empresa pero no sus resultados corporativos”

El estado como garante y responsable de la educación superior, ha identificado falencias en la administración de universidades en los últimos 10 años que ha llevado a cerrar un grupo de ellas por malos estándares de calidad y a intervenir otros IES para incrementar su eficiencia o controlar situaciones extremas, en ambos casos producido debido a una pugna de poderes y mala gestión organizacional por parte de los miembros del cogobierno de esas universidades, sin embargo no se puede generalizar que el sistema de cogobierno como tal es el problema en sí pues, más del 80% de las IES funcionan en armonía con este mismo sistema de cogobierno y manejan altos estándares de calidad.

En síntesis, el principal (Estado) para controlar al agente (cogobierno) ha establecido los mecanismos propuestos por Eisenhardt, (1989), de tal manera que le ha permitido conocer el comportamiento del agente invirtiendo en sistemas de información y recompensar o sancionar la conducta del agente sobre la base de los resultados obtenidos que han reflejados una pugna de poder y falta de liderazgo.

DISCUSIÓN

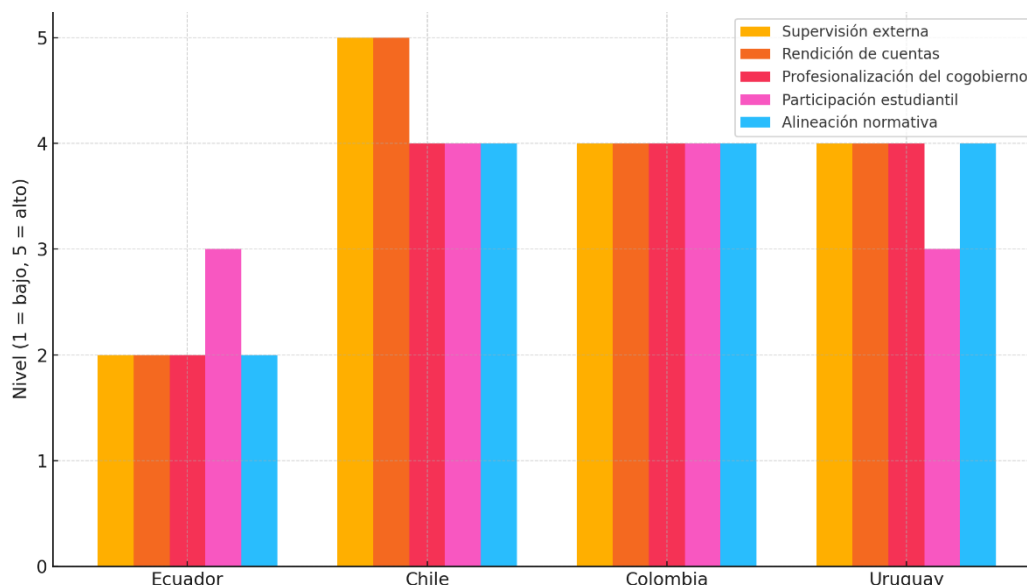
La evidencia recolectada a través del análisis documental, entrevistas y estudios de caso demuestra que las disfunciones del cogobierno universitario en Ecuador no son producto exclusivo de la estructura formal de la LOES ni del modelo participativo consagrado en la Constitución, sino de la falta de madurez institucional y de control efectivo en los procesos de gestión universitaria.

Por una parte, bajo la teoría de la agencia, estas deficiencias pueden explicarse como fallas estructurales en la relación principal-agente, donde los incentivos, la información y los mecanismos de supervisión no están adecuadamente diseñados; por otra parte, desde un análisis jurídico, la LOES establece el cogobierno como un principio irrenunciable de la autonomía universitaria, pero no determina con precisión indicadores de desempeño, ni mecanismos obligatorios de auditoría interna; esto genera un vacío legal que ha permitido el deterioro del control interno y la captura del poder por actores organizacionales con intereses particulares.

Como lo establece la doctrina administrativa moderna (OCDE, 2015), un sistema de gobernanza efectivo requiere transparencia, rendición de cuentas y profesionalización en todos los niveles, condiciones que no se evidencian de manera homogénea en el caso ecuatoriano.

Gráfico 2

Modelo de gobernanza universitaria comparado entre Ecuador y países latinoamericanos seleccionados

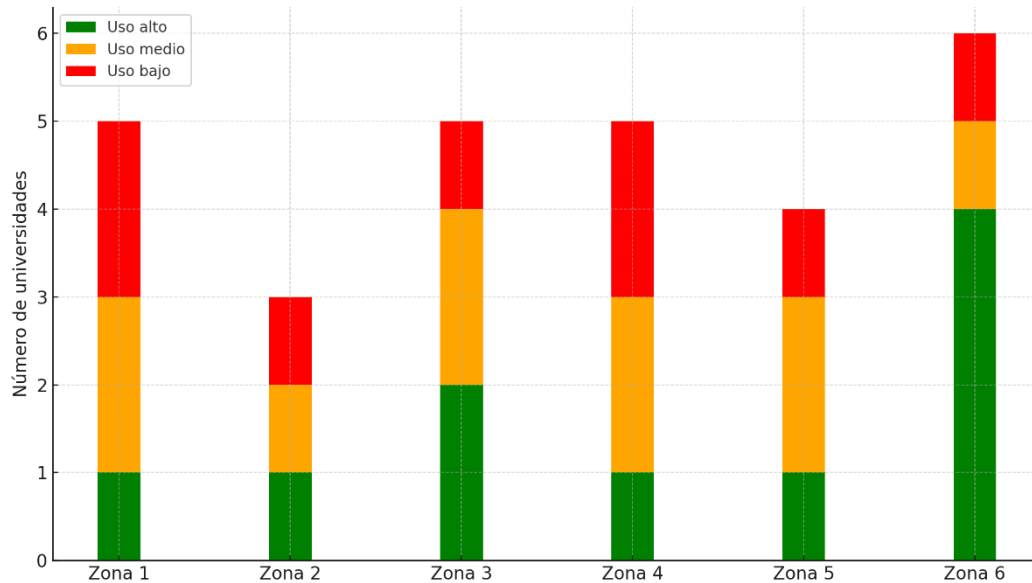


El análisis comparado con experiencias de Chile, Colombia y Uruguay permite observar que el cogobierno puede mantenerse como modelo efectivo siempre que existan estructuras de control externo independientes, cláusulas legales de corresponsabilidad y participación ciudadana informada. En Chile, por ejemplo, las universidades públicas son auditadas por entes externos y cuentan con consejos sociales con representación de múltiples sectores. En Colombia, la Ley 30 de 1992 ha evolucionado hacia un sistema de gobierno mixto donde los órganos colegiados incluyen veedurías externas.

Por otra parte, los datos recopilados en Ecuador entre 2010 y 2025 muestran que las universidades intervenidas comparten al menos tres patrones comunes: i) debilidad del marco normativo interno; ii) baja capacidad de control del consejo universitario; y iii) alto grado de politización del cogobierno. La aplicación del enfoque de Rivas (2007) sobre el riesgo moral en contextos de poder organizacional confirma que muchos cogobiernos han actuado motivados más por intereses de grupo que por el bien institucional.

Gráfico 3

Nivel de aprovechamiento del SNIESE en universidades públicas (2020–2025)



La implementación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIESE) ha sido un paso relevante hacia la transparencia. Sin embargo, como se evidencia en la Figura 3, su impacto ha sido heterogéneo. Las universidades con mayor madurez institucional han aprovechado esta herramienta para el seguimiento de indicadores de desempeño; otras, en cambio, han continuado operando sin procesos formales de rendición de cuentas.

Este panorama sugiere que el cogobierno requiere un rediseño institucional basado en criterios de gobernanza adaptativa. Las universidades deben modernizar sus estatutos, establecer indicadores de gestión transparentes y crear mecanismos vinculantes de auditoría interna y veeduría ciudadana.

CONCLUSIÓN

El análisis realizado permite concluir que el cogobierno universitario, tal como está estructurado actualmente en el Ecuador, presenta limitaciones que comprometen la eficiencia, la transparencia y la orientación a resultados de las instituciones públicas de educación superior. Desde una perspectiva jurídica, la normativa vigente reconoce el cogobierno como principio rector, pero no ofrece instrumentos suficientemente sólidos para garantizar su buen funcionamiento, lo que ha derivado en conflictos internos, crisis de gobernanza y, en algunos casos, intervenciones estatales.

Desde la teoría de la agencia, el Estado ha intentado ejercer su rol de principal mediante políticas de control, acreditación y seguimiento (CACES, CES), pero las fallas en los contratos implícitos con los órganos de cogobierno universitario han propiciado comportamientos oportunistas, riesgos morales y asimetría de información. El uso de herramientas como el SNIESE y la intervención de universidades han sido mecanismos reactivamente útiles, pero no estructuralmente preventivos.

Recomendaciones

Para superar esta problemática, se recomienda:

Reformar la LOES incorporando obligaciones específicas de rendición de cuentas institucional.

Establecer cláusulas de desempeño vinculantes para los órganos de cogobierno.

Fortalecer los canales de participación efectiva de estudiantes, docentes y graduados.

Crear consejos sociales universitarios con participación externa ciudadana y sectorial.

Consolidar un sistema nacional de auditoría académica independiente.

Estas medidas deben complementarse con una estrategia nacional de cultura institucional basada en principios éticos, profesionalización de la gestión universitaria y educación cívica sobre el rol de las universidades públicas. Solo así será posible consolidar un modelo de cogobierno eficiente, transparente y en armonía con los principios constitucionales del Ecuador.

En última instancia, el cogobierno no debe ser visto como un obstáculo, sino como una oportunidad para democratizar la gestión universitaria, siempre que se desarrolle bajo un marco jurídico riguroso y con controles institucionales capaces de garantizar su cumplimiento efectivo.

REFERENCIAS

Alcalá, Ana (2015). Los paraísos fiscales y su incidencia en el régimen de transparencia fiscal internacional 2012. Repositorio académico USMP, Lima Perú. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/1913/alcala_pam.pdf?isAllowed=y&sequence=1

Altbach, P. G. (2015). The dilemmas of ranking. *International Higher Education*, (42), 2–4. <https://doi.org/10.6017/ihe.2006.42.7911>

Bernasconi, A. (2011). Reforma universitaria y gobernanza en América Latina: Lecciones desde Chile. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 2(4), 4–23. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2011.4.35>

CACES. (2021). Resultados de evaluación de universidades públicas del Ecuador. <https://www.caces.gob.ec>

Consejo de Educación Superior. (2020). Plan de intervención Universidad de Guayaquil. <https://www.ces.gob.ec>

Consejo de Educación Superior (CES). (2022). Informe del uso institucional del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE). <https://www.ces.gob.ec>

De Boer, H., Enders, J., & Schimank, U. (2010). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In D. Jansen (Ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations* (pp. 137–152). Springer.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>

Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2013). *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*. European University Association.

Espinoza; Rodrigo (2009). Administración de riesgos empresariales ERM. Y la revisión fiscal: Tercer encuentro de docentes y revisión fiscal. https://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/nov/memorias_rev_fiscal_foro_firmas/eventos_rev_fiscal/III_revisoria_fiscal/ponencia_rodrigo_estupinan_u_rosario.pdf

García Guadilla, C. (2016). La universidad latinoamericana en su laberinto: entre la autonomía y la rendición de cuentas. *Revista de Educación Superior*, 45(177), 87–108.

Long, Guillaume. 2013. «Suspendida por falta de calidad». El cierre de catorce universidades en Ecuador». en «Suspendida por falta de calidad». El cierre de catorce universidades en Ecuador. Quito: Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

Kivistö, J. (2008). An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30(4), 339–350. <https://doi.org/10.1080/13600800802383018>

Kivistö, J., & Pekkola, E. (2017). Quality and accountability in higher education: The role of performance measurement systems. In Huisman, J., & Tight, M. (Eds.), *Theory and Method in Higher Education Research* (Vol. 3, pp. 173–189). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1080/13600800802383018>

Krücken, G., Meier, F., & Müller, A. (2013). Linkages between organization and governance in universities: The introduction of quality management in German higher education. *Higher Education*, 65(1), 69–84. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9579-7>

Maassen, P., & Olsen, J. P. (2007). *University dynamics and European integration*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1>

Mackenzie, T., Buitrago, M., Giraldo, P., Parra, J., Valencia, J. (2013). La teoría de la agencia. El caso de una universidad privada en la ciudad de Manizales. *Revista Equidad y Desarrollo*, No. 19 (53-76). Universidad de la Salle, May. DOI: 10.19052/ed.2308

Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. In Maassen, P. & Olsen, J. P. (Eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 25–54). Springer.

Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Springer.

Reed, M. I. (2014). Power in university governance: A framework for analysis. In B. M. Kehm & U. Teichler (Eds.), *The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges* (pp. 57–80). Springer.

Rivas-Tovar, L. (2007). Mapa de la teoría de la organización: una orientación para empresas: *Gaceta Ideas CONCYTEG*, Año 2. NO. 23. RESEARCHGATE https://www.researchgate.net/publication/228804463_Mapa_de_las_teorias_de_la_organizacion_una_orientacion_para_empresas/citations#fullTextFileContent

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education*. OECD Publishing.

SENESCYT. (2023). *Plan de Transformación Digital del Sistema de Educación Superior del Ecuador 2021–2025*. <https://www.senescyt.gob.ec>

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) 