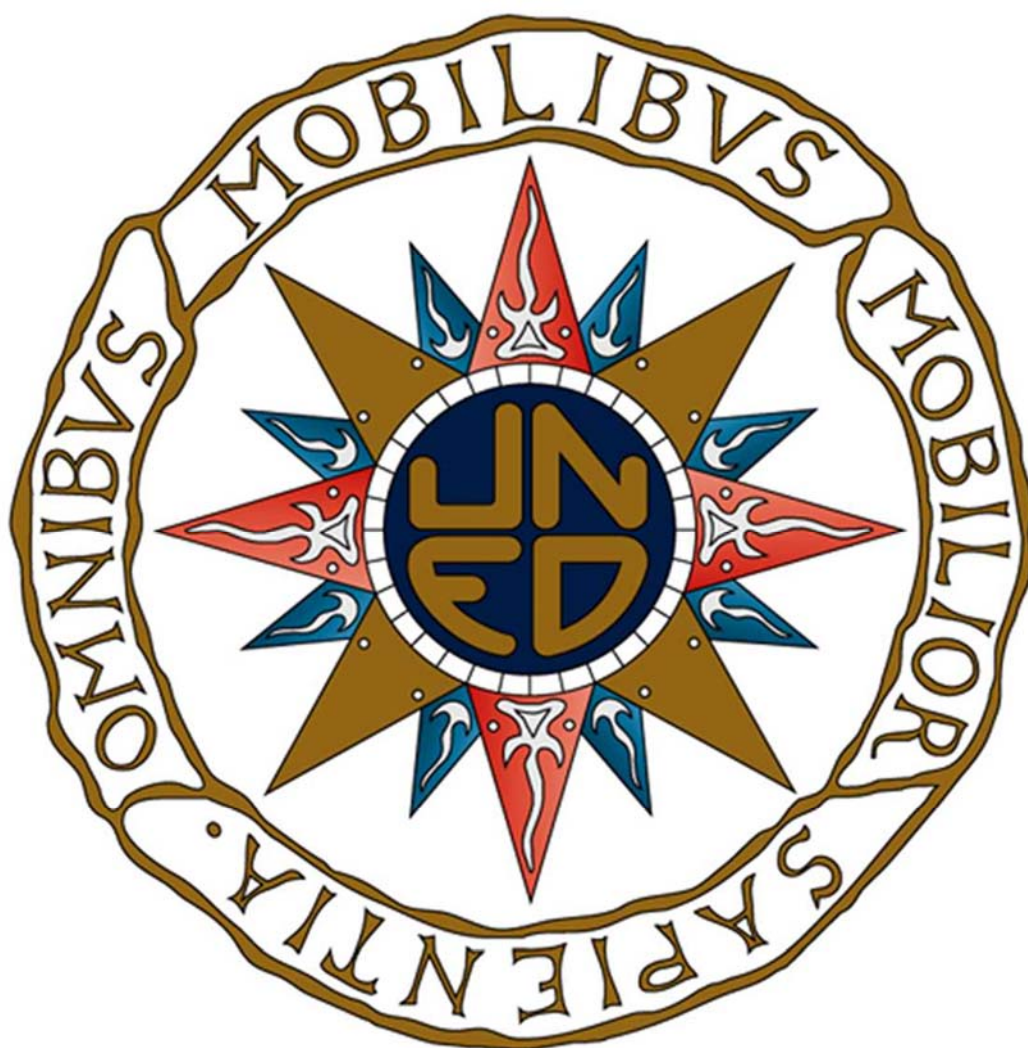


PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR



PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

TESIS DOCTORAL

AÑO: 2017

**“PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
EN ECUADOR”**

**AUTORA: Carmen Avelina Eguiguren
Eguiguren**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTOR: NARCISO MARTINEZ MORÁN

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

A mis padres, el soplo que me dieron sabe a dónde va

A mis hijos, mi razón

A Marco Vinicio, leal compañero

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

AGRADECIMIENTOS

No resulta sencillo enlistar personas e instituciones a quienes estoy profundamente grata, sin riesgo a omisiones. Sin embargo, tampoco puedo dejar de expresar esta gratitud, pues he de reconocer que esta Tesis doctoral no habría podido ser sin todo el apoyo, ánimo y recomendaciones que he recibido en el decurso de la misma.

Las primeras palabras de gratitud son para la Universidad Técnica Particular de Loja de Ecuador, a cuya planta docente me precio en pertenecer. Sin el auxilio de este Centro de Estudios Superiores muy difícilmente hubiera podido realizar mis estudios de doctorado. A la visión del Dr. Luis Miguel Romero (Rector de la UTPL entre 1997 y 2010), que previó el futuro de la educación superior en el Ecuador e instó a sus docentes a seguir formándose en programas de cuarto nivel. Al Dr. José Barbosa Corbacho (Rector de la UTPL), infatigable líder que insufla ánimo a su planta docente de manera sistemática.

No menos gratitud me merece la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y su Departamento de Filosofía Jurídica. Su personal docente, con todos sus conocimientos y sabiduría; y su personal administrativo, de una diligencia admirable. Al encontrarme –literalmente- al otro lado del mundo, agradezco especialmente toda la dedicación y el tiempo que estas magníficas personas han ocupado en asistirme durante mi doctorado.

En párrafo aparte y de manera especial, sin duda alguna, mi agradecimiento al Dr. D. Narciso Martínez Morán -mi Director de Tesis- quien me ha asesorado y animado durante el largo trayecto -que resultó ser- la elaboración de esta Tesis doctoral. Con su guía académica inestimable, su pertinaz constancia (mucho mayor que la mía propia, sin duda) y su magnífico don de gentes, ha sabido ser guía y luz de un trabajo académico que, aun llevando mayor tiempo de lo que debía, ha culminado con éxito.

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

En general, mi gratitud para personas e instituciones, que de una u otra forma han contribuido con este trabajo de investigación, trabajo que no hubiera llegado a feliz término de no ser por su oportuno auxilio.

Finalmente, esta tesis me ratifica el axioma de la ética socrática: sólo sé que nada sé.

ÍNDICE

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS.....	17
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	19
INTRODUCCIÓN.....	25
1. MOTIVACIÓN.....	27
2. JUSTIFICACIÓN.....	30
3. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN.....	33
4. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	35
4.1 Objetivo General.....	35
4.2 Objetivos específicos.....	35
4.3 Metodología.....	36
5. PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA.....	37
6. RETOS, BIBLIOGRAFÍA, CONCLUSIONES.....	39
CAPÍTULO I - DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.- MARCO CONCEPTUAL, ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	43
1.AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ANÁLISIS CONCEPTUAL.....	45
1.1 Conceptos.....	47
1.2 Conceptos en la normativa ecuatoriana.....	57
2.PRIMEROS MOVIMIENTOS HISTÓRICOS A FAVOR DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	63
2.1 Algunos apuntes históricos sobre la Autonomía Universitaria.....	63
2.2 Manifiesto Liminar de Córdoba, 21 de junio de 1918.....	68

CAPÍTULO II – LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO COMPARADO.....77

1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LEGISLACIÓN COMPARADA.....79

2.LA NORMATIVA EN ECUADOR Y LOS PAÍSES OBJETO DE ESTUDIO.....86

2.1 Ecuador.....86

2.2 Argentina.....91

2.3 Bolivia.....92

2.4 Brasil.....93

2.5 Chile.....97

2.6 Colombia.....99

2.7 Costa Rica.....103

2.8 España.....104

2.9 México.....107

2.10 Panamá.....108

2.11 Paraguay.....109

2.12 Perú.....111

2.13 Puerto Rico.....114

2.14 República Dominicana.....118

2.15 Uruguay.....119

2.16 Venezuela.....120

3. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR FRENTE A IBEROAMÉRICA.....122

CAPÍTULO III - EL PODER COMO MEDIO DE CONTROL SOCIAL Y SU FUNCIÓN LEGITIMADORA.....147

1.PODER, BUROCRACIA Y DERECHO.....161

1.2 Poder como instrumento de control social. El poder y el derecho.....161

1.2 Caracteres del poder como medio de control social.....163

1.3 Concentración del poder.....	170
2.EL PODER Y EL DERECHO EN ECUADOR.....	174
2.1 Independencia judicial.....	175
3.PODER POLÍTICO Y PODER ECONÓMICO.....	178
4.INFLUENCIA DEL PODER EN LA PRODUCCIÓN DE NORMA EN ECUADOR.....	180
5.INFLUENCIA DEL PODER EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ECUADOR.....	185
6.FUNCIÓN LEGITIMADORA DEL PODER.....	190
7.JUECES, ABOGADOS Y POLICÍA.....	196
7.1 Jueces.....	197
7.2 Abogados.....	200
7.3 Policía.....	205
8. ¿PODER LEGITIMADO EN ECUADOR?.....	208
CAPÍTULO IV - LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR.....	211
1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR.....	213
2. LA AUTONOMÍA Y LA HISTORIA CONSTITUCIONAL EN ECUADOR.....	214
3. LA AUTONOMÍA EDUCATIVA DE FRENTE A LOS PLANTELES CATÓLICOS Y EL MODUS VIVENDI.....	257
4. LA AUTONOMÍA Y LAS LEYES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA HISTORIA ECUATORIANA.....	259
5. LA AUTONOMÍA Y OTRAS NORMAS EN LA LEGISLACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA.....	311

CAPÍTULO V - LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EL DEBATE SOCIAL EN EL ECUADOR.....	365
1. DEBATE SOCIAL GENERADO EN DISTINTOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN A PROPÓSITO DE LA INJERENCIA DEL PODER EN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR.....	373
2. OPINIÓN DE EXPERTOS UNIVERSITARIOS E INTELECTUALES EN TORNO AL PODER Y A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	426
<u>CONCLUSIONES</u>.....	499
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>.....	513

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1: Estructura de la tesis.....	38
Gráfico 2: Principios de la educación superior consignados en la Constitución de 2008.....	57
Gráfico 3: El poder según Robert Dahl.....	161
Gráfico 4: El poder como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.....	164
Gráfico 5: Producción legislativa del Pleno del Consejo de Educación Superior del Ecuador, desde su creación hasta marzo de 2016	362
Gráfico 6: Afectación específica de la producción legislativa del Pleno del Consejo de Educación Superior del Ecuador.....	363
Gráfico 7: El papel de la Educación en el Desarrollo.....	440
Tabla 1 El campo de significados de la autonomía/heteronomía de las asociaciones según Max Weber	52
Tabla 2 Comparativo de proyectos de leyes de educación superior de Ecuador y leyes de educación superior de 8 países: años de promulgación y número de artículos.....	81
Tabla 3 Comparativo de Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador y leyes de educación superior de 4 países que, a 2014, han actualizado, reformado o emitido nueva normativa.....	82
Tabla 4 Principios de la autonomía en la Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador: autonomía académica, de investigación y financiera.....	124
Tabla 5 Actos administrativos de los organismos rectores, contralores y vigilantes de la educación superior y la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Educación Superior en Ecuador.....	131
Tabla 6 Derecho y Poder.....	170
Tabla 7 El origen de las normas internas de la Universidad.....	453

Tabla 8 Porcentajes de participación de los estamentos universitarios en los órganos colegiados de cogobierno y en la votación para elección de rector y vicerrectores.....482

Tabla 9: Evaluación del Cumplimiento y Aplicación de la Ley Orgánica de Educación Superior.....486

Tabla 10 Componentes principales referentes a lo más relevante de la Ley Orgánica de Educación Superior.....494

Tabla 11 Preguntas realizadas a actores de la educación superior por componente: acceso, calidad, gobernanza, participación y financiamiento.....495

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Ab.	Abogado
AFU-C	Asociación Femenina Universitaria de Cotopaxi
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España
Art.	Artículo
Arq.	Arquitecto
AUE	Asamblea de la Universidad Ecuatoriana
APEAESU Universitaria	Agencia Plurinacional y Acreditación de la Educación Superior de Bolivia
ASUEPE	Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador
CALED	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia –CALED-
CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador
CES	Consejo de Educación Superior del Ecuador
CESU	Consejo Nacional de Educación Superior de Colombia
CEUPA	Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares del Ecuador

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

CONESCET	Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de República Dominicana
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIFI	Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CNE	Consejo Nacional Electoral
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Ecuador
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior de Ecuador
CREAD	Consortio- Red de Educación a Distancia
CSJ	Corte Superior de Justicia de Ecuador
DC	Partido Demócrata Cristiano del Ecuador
D.	Don
Dr.	Doctor
Econ.	Economista
etc.	Etcétera
FEUE	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
FEUE-C	Federación de Estudiantes Universitarios de Cotopaxi
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOPEDEUPO	Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico del Ecuador
HCU	Honorable Consejo Universitario
IESALC	Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y El Caribe

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

IEPI	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual
IES	Institución de Educación Superior
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador
Ing.	Ingeniero
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador
ISTT	Institutos Superiores y Tecnológicos del Ecuador
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LDUA-C	Liga Deportiva Universitaria Amateur de Cotopaxi
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador de 2010
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusetts
No.	Número
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI la	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y Cultura
p.	Página
PhD	Philosophiæ doctor
PIB	Producto Interno Bruto
pp.	Páginas
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
Rev.	Revista

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

R.O.	Registro Oficial
SEK	Universidad Internacional SEK del Ecuador
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador
SNIESE	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador
SNNA	Sistema Nacional de Nivelación y Admisión
SOLCA	Sociedad del Lucha Contra el Cáncer de Ecuador
ss.	Siguientes
Sr.	Señor
SRI	Servicio de Rentas Internas del Ecuador
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior de Perú
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UASB-E	Universidad Andina Simón Bolívar – Ecuador
UESS	Universidad de Especialidades Espiritu Santo de Ecuador
UDLA	Universidad de las Américas del Ecuador
UNAE	Universidad Nacional de Educación del Ecuador
UNAM	Universidad Autónoma de México
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia de España
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNESUM	Universidad Estatal del Sur de Manabí

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

UNL Universidad Nacional de Loja

UPR Universidad de Puerto Rico

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de la autonomía universitaria en Ecuador y su relación con el Poder - sobre todo con el poder ejecutivo- no resulta tarea sencilla. No al menos, en el escenario político que provoca la administración de la Revolución Ciudadana. Esta introducción pretende adentrar al lector en la razón misma de este trabajo investigativo, que busca establecer si el poder (ejecutivo, legislativo, judicial) injiere en la autonomía de universidades y escuelas politécnicas en Ecuador.

No me propongo desentrañar los misterios sociales que están detrás de este fenómeno político llamado Socialismo del Siglo XXI, ni mucho menos. Mi propuesta es un acercamiento a la realidad universitaria ecuatoriana. La manera en la cual el poder, en cualquiera de sus formas, ejerce o no presión sobre la autonomía de este sector.

1. MOTIVACIÓN

Este trabajo se inició en el año 2008 cuando se anunciaban cambios a la Ley de Educación Superior en Ecuador y el país vivía momentos de profunda crisis política. El Eco. Rafael Correa Delgado había asumido la presidencia en enero de 2007 y criticaba duramente el sistema político que había imperado antes de su mandato, denominándole “la larga noche neoliberal” y relievando la perversidad de un sistema que habría sumido a Ecuador en las sombras, a su decir.

Con este panorama político y atendiendo al poder como elemento del que surge el Derecho, que reparte bienes, asigna cargos, distribuye funciones y que tiene una innegable influencia en la sociedad, y siendo docente de una universidad particular cofinanciada por el Estado Ecuatoriano durante algunos años, decidí investigar sobre la relación entre el poder y la autonomía universitaria en Ecuador, sabiendo que la cualidad principal de

aquél es buscar el beneficio social y la equidad; pero que en el país –más de una vez- se evidenció que el poder corrupto creó y manipuló la norma a placer.

Entonces, una primera motivación es profesional. Como licenciada en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas y como abogada de los Tribunales de la República del Ecuador, la posibilidad de una injerencia del poder en el derecho y en toda la esfera de su actuar, resultó un tema de muy interesante estudio. Mi preparación profesional me había llevado a estudiar el Derecho por un período de cinco años, sus orígenes, su filosofía, lo procesal de su letra. Pero no me había planteado durante el decurso de mi carrera, cuánta injerencia cabía dentro de la materia de mi estudio por parte del poder. Ese planteamiento al parecer tan sencillo y lógico, no fue objeto de un estudio riguroso en mis años de formación. Así, la expectativa de conocer esta influencia me sedujo.

Las palabras de Ramiro Larrea Santos, quien fuera Presidente de la Comisión Anticorrupción de Ecuador, atrajeron significativamente mi atención: "Si no se diseña una doctrina constitucional vinculada a los auténticos intereses populares, se seguirán produciendo legislaciones constitucionales, ya sea por la vía de una asamblea constituyente o de las consultas populares, pero no se habrá cambiado el sistema en base a una doctrina clara que privilegie a los indiscutibles valores de la justicia, la libertad, la dignidad y la paz". Y es que para el año 2008 el Ecuador ya cargaba a costas, nada más y nada menos, que 20 constituciones y aún resultaba urgente una norma constitucional que marque en la sociedad esos indiscutibles valores de los que habló Larrea.

Si ya eran tantas las cartas magnas al inicio de mi trabajo investigativo, ya imaginaré el lector la cantidad de cuerpos legales y reglamentarios que existían a esa fecha en el país. De ahí que mi inquietud estaba plenamente justificada al intentar comprender cómo el poder lograba producción de norma y cómo esa norma injería en el mundo universitario.

De tal manera que, realizar una investigación alrededor del poder, resultó casi necesario. A eso había que sumar la inquietud por una autonomía universitaria que, estando en el

centro del debate, parecía verse amenazada por el mismo poder que debía garantizar su existencia.

El mundo de la docencia y de la gestión universitaria también sumó como motivo adicional. Inserta en esta realidad desde el año 2001, mi experiencia me había llevado a algunas conclusiones que necesitaban ser validadas, contrastadas a través de la investigación.

Para el año 2008 ya estaba en la palestra pública el debate alrededor del presunto embate que la autonomía universitaria estaría soportando por parte del poder ejecutivo. Por ello y desde mi propia labor en la gestión universitaria, investigar sobre un tema que tenía directa relación con mi diaria actividad, me llenó de interés.

Por la posición de docente y gestora en la que me encontraba en ese momento tuve acceso a conferencias y talleres que fueron llevados a cabo por defensores de un nuevo modelo que proponía la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010. Las palabras de Aristóteles son las que me ubican en ese momento crucial: “Es de importancia para quien desee alcanzar una certeza en su investigación, el saber dudar a tiempo”. La duda era razonable. Por un lado un encarnizado debate público que daba cuenta de la aniquilación de la autonomía universitaria; y, por otro, una posición que devenía del modelo gubernamental implementado y que establecía la necesidad urgente de un cambio para transformar la educación superior en el Ecuador que, según el argumento del sector educativo superior, había estado secuestrada por el neoliberalismo y la *hipermercantilización*; y, que era preponderante replantearse el alcance de la autonomía universitaria.

Los motivos eran varios, pero no faltaban los personales. Mi inquietud por un sistema de la educación superior que había visto desarrollarse en el marco legislativo que empezaba a asentarse en el mundo universitario (hablo de la Ley de Educación Superior del 2000), me generaba reflexiones profundas. Como parte del equipo de abogados de la universidad en la que presto mi contingente, vivía a diario el impacto que ese marco legislativo y reglamentario significaba en la vida universitaria. Desde mi ingreso mismo en la

Universidad siempre estuve muy cercana a todo ello, de manera que un estudio profundo alrededor de este tema, era personalmente muy deseable.

Con todo este antecedente, a efectos de esta exposición y para mis fueros internos, este estudio recién ha empezado, pues mi actividad dentro de una universidad ecuatoriana me significa contacto permanente con todo cuanto se aborda en mi trabajo de investigación.

2. JUSTIFICACIÓN

A la luz de las motivaciones planteadas, es evidente que el Ecuador atraviesa en los años 2007 y 2008 un remesón socio- político de notable magnitud. No se puede negar, sea cual fuere la inclinación o la ideología política de los ciudadanos ecuatorianos, que el modelo del Socialismo del Siglo XXI llegó para cambiar de manera definitiva nuestro país. La cuestión es, si de manera positiva o negativa. Ese debate no es el que se aborda en este trabajo de investigación, sin embargo la universidad ecuatoriana no es ajena al mismo, pues la sociedad ha de reconocer en sus centros de estudios su espina dorsal.

Es así que la universidad ecuatoriana se encuentra enfrentada a un Sistema de Educación Superior muy diferente del que había sido actora antes. El cambio empieza a vislumbrarse a finales del año 2007 e inicios de 2008 cuando la Asamblea Constituyente trabaja la redacción del nuevo texto constitucional. Ya en ese momento se anuncia el cambio que se trabajaba para las instituciones de educación superior. No es tema, en mi criterio, de una reforma de normas que rigen el Sistema. En mi opinión, se trata de una ideología transformadora que busca implementarse en lo social desde su médula, y es por ello que desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador se empiezan a dar las primeras voces de lo que sería la nueva Ley Orgánica de Educación Superior.

Entonces, el aseguramiento de la autonomía universitaria surge como gran inquietud entre académicos y gestores universitarios. La experiencia del Socialismo del Siglo XXI se instauraba en Venezuela y algunas de las fórmulas aplicadas en ese país con respecto a centros de educación superior no resultaban, por de pronto, muy halagüeñas. Y es que los

cambios anunciados permitirían una introducción de una estructura de poder desde el Ejecutivo en la educación superior, estructura que tenía muy claras sus metas.

Tras la década de los 80, en la que las universidades ecuatorianas vivieron momentos de ideologización dentro de sus muros y en la que muchos movimientos y partidos políticos hicieron “su agosto” en estos centros de estudios a propósito de una lucha social encarnizada, una merma en el recurso presupuestario de universidades públicas y privadas logra que éstas se centren en sus problemas financieros y se alejen de luchas populares que habían llevado a cabo desde sus propios recintos. Con este escenario de escasez económica de por medio y la crisis económico-política que enfrenta Ecuador entre 1998 y el 2000, temas universitarios quedan rezagados por otros nacionales más acuciantes.

Entonces, entre los años 2008 y 2010 la universidad ecuatoriana empieza a plantearse la cuestión de la autonomía seriamente. No es ajena al hecho de que la formación de los ciudadanos en sus aulas influye en la sociedad de manera preponderante, y la discusión formal del proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Educación Superior presupone ya el debate principal para el mundo universitario.

Así, mi investigación es coyuntural y se justifica plenamente pues el país rebulle en este debate. Una investigación que, encontrando la relación poder - autonomía universitaria y, tal vez, la hegemonía de uno sobre otra, se pueda constituir en un estudio a tomar en cuenta como luz de advertencia sobre la perversa posibilidad de desandar el pequeño camino que en lo tocante a autonomía universitaria se ha andado en Ecuador; o bien, concluya que el poder se mantiene a distancia adecuada de la universidad ecuatoriana y regula sólo aquellas cosas que debe regular.

Este proyecto presenta la posibilidad de analizar históricamente la Autonomía Universitaria, para que, pasando por el análisis de lo que es poder y cómo se ejerce el mismo, se pueda establecer cómo éste influye en la autonomía de las instituciones de educación superior en Ecuador.

Es en este contexto, la investigación sobre poder y autonomía es una necesidad que hay que atender y, preferentemente, desde la academia. Se trata de una indagación en el Sistema de Educación Superior, en las normas que lo rigen, en la realidad que se palpa a través del debate público, a fin de poder establecer cuánta presión ejerce el poder sobre las universidades y su autonomía.

La Ley Orgánica de Educación Superior –LOES- y toda la reglamentación que deviene de ella, a partir de los organismos de la Educación Superior, CEAACES – CES – SENESCYT, es un laboratorio propicio para esta investigación. Con todos estos cuerpos legales expedidos, investigar alrededor de la tensión que genera el poder en el mundo universitario ecuatoriano, no sólo se justifica adecuadamente, sino también que resulta muy oportuno.

Como para el año 2008 gran parte del mundo universitario ya generaba críticas con respecto a las fórmulas empleadas por el Ejecutivo para ejercer control sobre los centros de estudios superiores, la pregunta era ¿cuánto control se hacía necesario a fin de subsanar los vicios que hasta esa fecha aparecían como evidentes en el espectro de la educación superior? El *hipercontrol* no se presentaba como una opción válida y muchos actores del Sistema lo rechazaban tajantemente.

En el sector productivo se empieza a hablar de “bullyng” normativo, como una forma de etiquetar la gran cantidad de norma que se genera alrededor de casi todas las actividades de producción, comercio y servicios en Ecuador, sin que exista una tregua en ello y provocando confusión en el ámbito de su accionar. Para las universidades no hay excepción y en el campo de la educación superior se producen normativas casi a diario (si se cuentan las resoluciones de orden administrativo de CES y CEAACES que son de obligatorio cumplimiento para el sector de la educación superior), provocando también una avalancha de legislación que resulta de difícil manejo. Es por eso que este trabajo también es justificado, pues al tener el poder injerencia en la producción de la norma, resulta oportuno encontrar el hilo conductor entre poder, norma y autonomía universitaria.

La Ley Orgánica de Educación Superior, los muchos reglamentos emitidos al respecto de este Sistema, las declaraciones públicas que se hacen desde el Ejecutivo, la voz de protesta que se levanta desde las universidades ecuatorianas, los centros de estudios superiores intervenidos o suspendidos definitivamente, logran un controvertido escenario que justifica la oportunidad del tema.

Ecuador, en el ojo del huracán de las propuestas de la Revolución Ciudadana y del Socialismo del Siglo XXI, se debate públicamente entre una ideología que busca -según dice su enunciado- “colocar al hombre por encima del capital”, y un Sistema de Educación Superior que se percibe atacado en su esencia.

3. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

A la luz de lo escrito, se propone el estudio de la relación entre poder y autonomía universitaria y la injerencia del primero en la segunda. Es un recorrido de orden histórico por las primeras gestas autonómicas de las universidades, que busca encontrar las razones primigenias que dieron origen a este concepto y que generan definiciones a partir de un marco conceptual y teórico, en el que aparece la autonomía universitaria como el principio y como medio; no como fin. Y es que la actividad autónoma legislativa, financiera y administrativa de los centros de estudios superiores, logra que éstos se dediquen a su fin mismo, cual es la búsqueda de la verdad y la formación de ciudadanos que sirvan a la sociedad.

Lo que pretendo aquí es un trabajo investigativo que provoque reflexión en el alma mater ecuatoriana, para que ésta sea capaz de reconocer el momento histórico en el que vive y que las históricas luchas por el derecho constitucional de la autonomía universitaria no pasen desapercibidas. Para que reconozca también aquellos cambios que puedan generarse desde el poder mismo y que resulten en beneficio de la educación superior,

logrando una sinergia entre una y otra reflexión que beneficie a los estudiantes universitarios y a la sociedad en la cual se desenvuelven.

Si acaso este documento llega a ser consultado por uno de los actores de este Sistema o por un interesado en los fenómenos políticos y sociales del Ecuador, aspiro que pueda generar claridad sobre lo que ha de ser la autonomía universitaria y sobre lo que ha de ser el poder, y sobre la relación saludable que una y otro han de lograr.

El producto de este estudio que recogerá, entre otros, el debate social alrededor de la autonomía universitaria en el Ecuador, podrá ser conocido por gestores universitarios y por académicos. La relevancia del documento está dada por la posibilidad de generar la abstracción de estos actores con respecto a los cambios que la educación superior enfrenta en Ecuador y de un poder (ejecutivo, judicial, legislativo) que pugna por pautar esta actividad.

Si bien el debate con respecto a la autonomía universitaria en Ecuador es amplio y ha sido abordado por muchos, creo que este trabajo presenta las concepciones, los hechos históricos y el debate con profundidad. Creo que este aporte es novedoso, en tanto enfrenta a la norma ecuatoriana -sobre educación superior y autonomía- con la de otros 15 países de Iberoamérica a fin de producir una comparación saludable, proactiva y significativa. Además enfrenta a los debatientes de ambas esferas: los que creen que es hora de poner coto a los desenfrenos neoliberales de la universidad ecuatoriana y a los que creen que el control se hace necesario desde el Estado, pero que el *hipercontrol* daña profundamente.

Por tanto, este trabajo busca ampliar y profundizar la investigación con respecto a la injerencia del poder en la universidad ecuatoriana y en su autonomía. Partiendo desde el hecho de que el poder busca, por su naturaleza misma, la supremacía sobre actores sociales, hago una reflexión acerca de cuánta hegemonía es aceptable antes de que resulte una intromisión inconveniente en la actividad autónoma de los centros de estudios superiores.

4. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

4.1. Objetivo general.-

A partir de los motivos que me llevaron a considerar la construcción de este trabajo y con la justificación necesaria para ello, me planteé como objetivo general establecer la influencia que tiene el poder en la autonomía universitaria ecuatoriana y la reflexión alrededor de ello, de manera que académicos y gestores universitarios pudieran alertarse sobre aquellos cambios que sufre la universidad por efectos del poder. A medida que éstos resultaren positivos lograr el trabajo coordinado de los actores de la educación superior en el país; y, de resultar negativos, provocar la crítica necesaria a fin de no permitir que la autonomía universitaria se vea devaluada.

4.2. Objetivos específicos

A fin de lograr el objetivo general, planteo objetivos específicos:

- Investigar alrededor de la acepción y evolución histórica de autonomía; de manera que el marco conceptual e histórico queden clarificados a efectos de una investigación con bases teóricas adecuadas.
- Análisis comparado de la norma relacionada con este tópico en Ecuador y quince países iberoamericanos; a partir del cual se puede establecer cuál es la circunstancia ecuatoriana con respecto a otros países que puedan presentar similitudes en norma y administración.
- Estudio del poder como medio de control social; para lograr una mejor comprensión del factor preponderante en esta investigación con respecto a la

autonomía universitaria. Una visión socio-política del poder en las sociedades; y, de manera particular, en la ecuatoriana.

- Análisis sobre pronunciamientos de expertos en el campo de la autonomía universitaria y el debate social en Ecuador a propósito de ésta y la emisión de nuevas normas que rigen el campo. En este objetivo, la confrontación de las posiciones ideológicas y sociales presentarán una dicotomía de interesante estudio.

4.3. Metodología

Esta tesis resulta de la investigación en el campo del conocimiento socio humanístico, sociedad y derecho. Para ello, el método general de este trabajo estará básicamente cimentado en la investigación científica para obtener el conocimiento y los elementos de juicio que permitan poner en funcionamiento el mecanismo crítico-reflexivo.

El trabajo cuantitativo, para efectos de análisis de normativa emitida por órganos rectores y coordinadores de la educación superior, que proporciona elementos con respecto al número de normas emitidas por estos organismos.

La metodología cualitativa por medio de la cual se recogen pronunciamientos, debates y análisis de la situación y que permite una comprensión integral del problema sin menospreciar las teorías vertidas a lo largo de la historia con respecto a poder y a autonomía universitaria.

El método deductivo ha sido utilizado a fin de poder dirigir la investigación desde lo general a lo particular. A partir de la observación de teorías socio-humanísticas deduzco la influencia del poder en la autonomía universitaria en Ecuador.

Por otro lado, el método inductivo, mediante el cual esta investigación obtiene algunos resultados de comprobación a partir de la observación de ciertos hechos y el estudio de

los mismos, proponiendo –a modo de conclusión- que sí existe injerencia del poder en la autonomía universitaria.

5. PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA

La investigación da inicio con una fase de revisión de bases conceptuales, teóricas e históricas que permiten el análisis de postulados que se constituyen en la base de la misma. Un recorrido por acepciones y definiciones que permiten claridad a la hora de conceptualizar a la autonomía universitaria, recorrido conceptual que se ve auxiliado por la historia y sus gestas a favor de la autonomía universitaria.

Luego se aborda el tema de la autonomía universitaria desde la norma comparada: Ecuador y 15 países iberoamericanos, contrastados en cuanto a las bases jurídicas de la autonomía universitaria en cada uno de ellos. Una manera de obtener la imagen de la autonomía universitaria reflejada en el espejo de países hermanos y con similares condiciones normativo-administrativas.

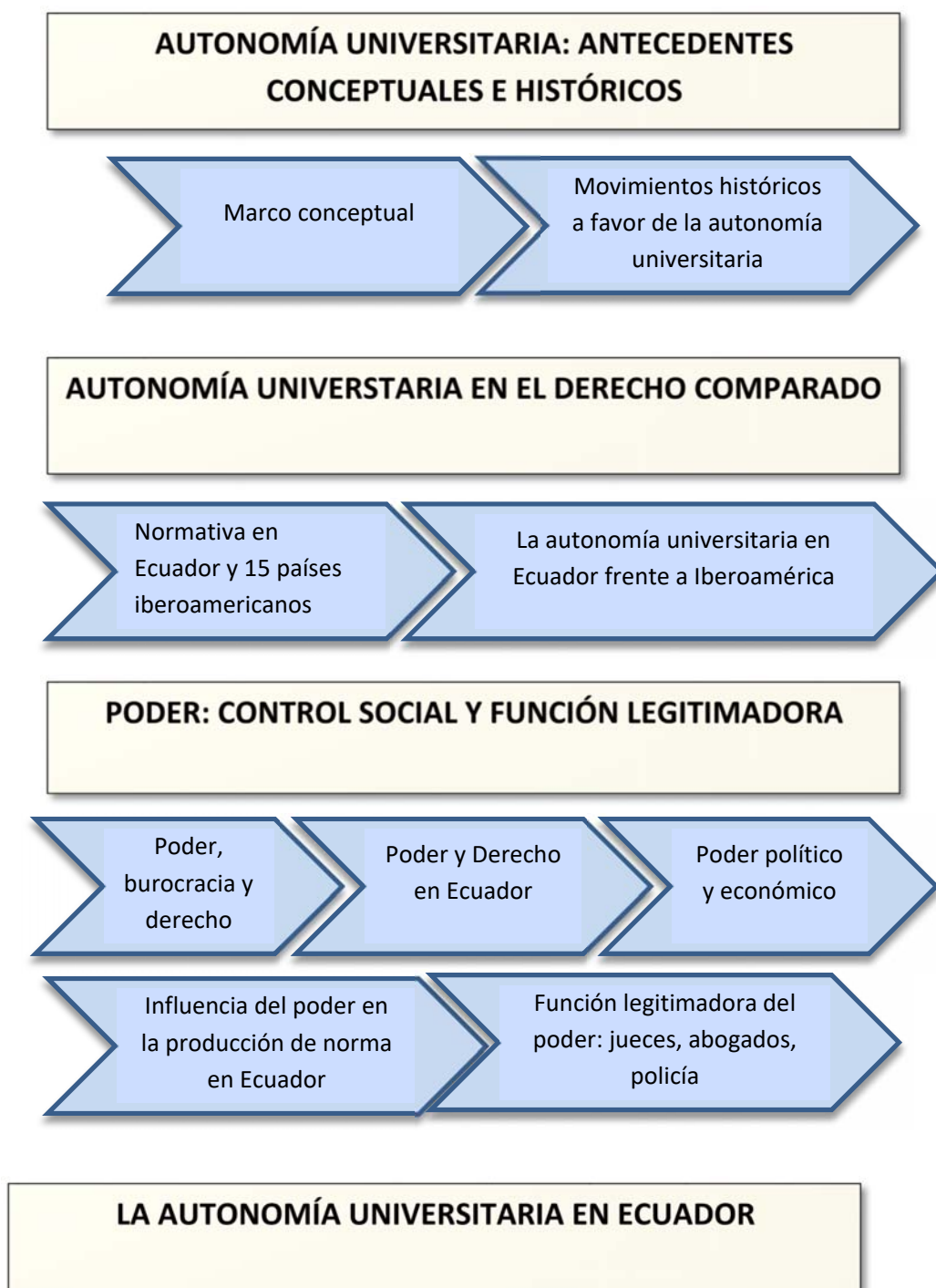
Le sigue un profundo análisis del poder como medio de control social y su función legitimadora, así como la relación del poder y del derecho en Ecuador, pasando por la función ejecutiva, legislativa y judicial. Policías y abogados también son objeto de estudio como parte de la función legitimadora del poder.

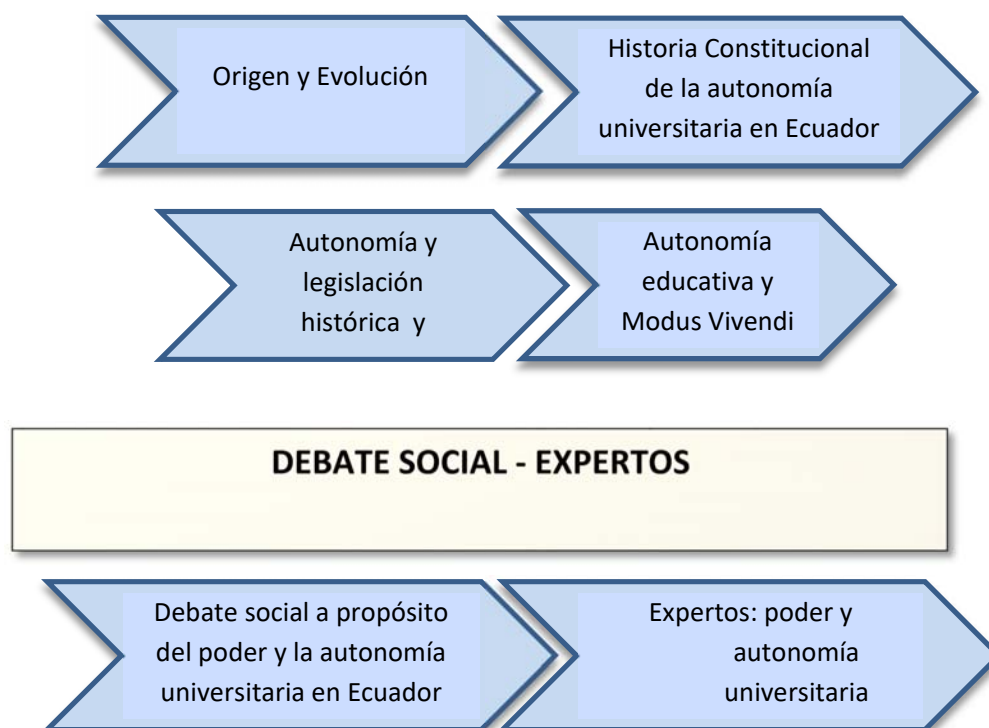
Un espacio de estudio del origen y evolución de la autonomía universitaria en Ecuador, lleva al análisis de la primera y segunda reformas universitarias en el país y el planteamiento de una tercera reforma a partir de las ideologías de la Revolución Ciudadana. La normativa emitida desde esta ideología y su impacto en las instituciones de educación superior ecuatorianas.

Por último y como parte medular de este trabajo investigativo, se presentan una serie de pronunciamientos de conocedores del campo vertidos en el debate nacional en torno al

poder y la autonomía universitaria; pronunciamientos y debate que permiten hacer un ejercicio de contraste entre la teoría y la visión de la masa crítica.

Para mejor ilustración del lector, un gráfico estructural de este trabajo puede resultar útil:
Gráfico 1: Estructura de la tesis.





Fuente: Elaboración propia

6. Retos, bibliografía, conclusiones

Por supuesto que la investigación generó algunos retos para la autora. Uno de ellos fue la constante generación de normativa que alrededor de la educación superior se promulga en el país por parte de los organismos rectores y coordinadores del sector. Una avalancha de norma que se emite y se reforma casi a diario, es sin duda un reto importante que se enfrenta en el desarrollo de este trabajo.

Múltiples tareas en el ámbito de la gestión y docencia universitaria dieron como resultado que este trabajo haya demorado mucho más de lo planificado, extendiéndose por un lapso de casi ocho años. Sin embargo, venciendo las pequeñas y grandes dificultades, fue tomando forma a través de una estructura que se concibió desde el inicio.

A pesar del inconveniente que significó la falta de bibliografía especializada, las búsquedas en internet se constituyeron en gran auxilio para la búsqueda, por ejemplo, de la norma que con respecto al sistema de educación superior rige en otros países. La búsqueda de pronunciamientos con respecto al debate público también estuvo absolutamente auxiliada por los recursos de internet, pues la tecnología se encuentra inserta en la comunicación social; y, las redes sociales permiten tomar el pulso al debate social.

Libros que abordan la autonomía universitaria hay algunos, sin embargo en Ecuador es muy poca la producción bibliográfica alrededor del tema, de ahí que el cuarto capítulo se vio enriquecido básicamente por medio de capítulos de libros y artículos publicados en revistas científicas; además de artículos periodísticos que daban cuenta del debate que se generaba en el país. De manera general, se buscó y obtuvo bibliografía adecuada en temas generales como derechos constitucionales y fundamentales, autonomías, poder, sociedad, etc.

Concluyo que la autonomía universitaria es el alma de las universidades, que las luchas por la defensa de ésta no han sido en vano y que la humanidad se ilumina con los reflejos de conocimiento que se originan en los centros de educación superior. Que ha de normarse, pero atendiendo el principio de la calidad y no de la cantidad, porque sobre legislar en este campo sólo produce confusión. Que el poder tiene injerencia en la autonomía universitaria en Ecuador, pero que esa influencia podría regularse de tal manera, que deje a la universidad producir el conocimiento libre y suficiente para el beneficio de la sociedad, logrando en realidad, el “por, para y desde” el pueblo.

No podría concluir con esta Introducción sin agradecer al Dr. Narciso Martínez Morán, Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED- y Director de esta Tesis, quien ha sido en todo momento inmejorable guía académico e innegable sustentáculo. Su sabio y recto accionar son ejemplo para quienes tenemos el honor de contarnos entre sus alumnos.

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

Es deber moral agradecer a la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador) que no escatima recursos para la formación de su personal académico. Vaya para esta Institución, mi imperecedera gratitud.

**CAPÍTULO PRIMERO: DE LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA.- MARCO CONCEPTUAL,
ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

CAPÍTULO I: DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.- MARCO CONCEPTUAL, ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Sumario: 1. La Autonomía Universitaria: análisis conceptual. 1.1. Conceptos. 1.2. Conceptos en la normativa ecuatoriana. 2. Primeros movimientos históricos a favor de la Autonomía Universitaria. 2.1. Algunos apuntes históricos sobre la Autonomía Universitaria. 2.2. Manifiesto Liminar de Córdoba, 21 de junio de 1918.

1. Autonomía Universitaria: análisis conceptual

Es curioso cuán complejo puede tornarse el análisis de la autonomía universitaria como acepción, tratándose de un concepto que en nuestra época se da por sentado. No es un tema que preocupe especialmente a científicos, docentes, directivos universitarios, dicentes, opinión pública o sociedad en general. Finalmente ¿no se libraron ya las batallas necesarias en este campo? ¿No se definió ya el ideal autonómico moderno y contemporáneo en las embrionarias universidades de la baja Edad Media? ¿No fueron suficientes las luchas y la gran conmoción política resultante de la Reforma de Córdoba –Argentina- en 1918 y que se expandió con rapidez por toda América Latina?

La investigación científica avanza en el mundo a pasos agigantados. Los medios de comunicación, sobre todo televisión e internet, nos muestran día con día los grandes avances en la investigación científica, la cual -en un gran porcentaje- se anida en las universidades más afamadas del mundo entero. Ya nadie parece interesarse sobre la problemática de si existe o no la autonomía universitaria para la autogestión académica, de gobierno y financiera, para el disfrute pleno de las libertades universitarias. Sencillamente el crecimiento investigativo-científico-docente ya no repara en temas que aparecen como superados históricamente.

Complejo es, digo, el análisis de un tema que a la vista de un mundo globalizado pareciera ya de poca monta o de muy poco interés. Pero ¿qué es realmente la autonomía universitaria? Si se considera como la esencia misma de la vida universitaria, ya no parece ser un tema tan gris a estudiar, parece entonces que su análisis toma otro cariz.

La autonomía universitaria define las relaciones que se establecen con el Estado y con la sociedad. La Universidad, dueña de su propio destino debe responder por su quehacer en el uso y disfrute de su libertad; ya que la autonomía no es un fin *per se*, sino el medio que permite a la institución el desempeño de sus cometidos y misiones.

Ocurre con frecuencia que cuando una sociedad se mantiene en un estado de derecho por un período más o menos estable en el tiempo, se acostumbra a ese “buen vivir”. Las sociedades, conformadas como están por seres humanos, también sufren de amnesia. Cuando se presenta un hecho garantizado por un contrato social¹ y por un Estado que lo genera y lo mantiene, la sociedad lo asume como un hecho que no puede ser revocado. Si un pueblo vive en paz durante un largo período de tiempo, es muy difícil explicar ya a sus miembros más jóvenes los horrores de la guerra. Si un pueblo vive en abundancia por un período considerable de tiempo, sus integrantes más jóvenes aprenderán de la abundancia y no reconocerán otra forma de vida que ésta. La humanidad

¹ El actual (a 2014) Presidente del Consejo de Educación Superior del Ecuador (nombrado como tal en septiembre 5 de 2011), Econ. René Ramírez, en su publicación titulada Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad, publicada en 2010 (RAMIREZ, René. Transformar la Universidad para transformar la sociedad. 2010. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–1ª. Edición. Quito, Ecuador. p. 45), se hace cuestionamientos sobre el pacto social en el sentido que sigue: “Cabría preguntarse entonces, ¿qué implica un pacto social que tiene como objetivo construir sociedad a la vez que construye individuos libres? ¿Qué implica concebir a la generación de conocimiento y a la universidad como un bien público y un bien común? ¿Cuál es la moral de un pacto que reconoce en el individuo un ser gregario por naturaleza que se realiza en sociedad? ¿Qué repercusiones éticas tiene utilizar como base de información para evaluar la distribución de bienes educativos el Buen Vivir y la democracia, en lugar del ingreso?” Al hacerlo, se devela su convicción de que la generación de conocimiento y la universidad son bienes públicos y comunes, aun cuando éstos se produzcan a partir del sector denominado del derecho privado de las instituciones de educación superior.

adolece de “Alzheimer” selectivo. Somos capaces de gozar de ciertos derechos y darlos por sentados. Pero la historia de la humanidad está sembrada de hechos que nos hacen presumir ciclos, por ello nada está dicho aún dentro de esta historia.

Momento es entonces de ir buscando la punta de este ovillo. Porque sí, porque el mundo necesita recordar y que el recuerdo y la experiencia sean luces de guía. Porque retroceder en relación a los derechos que la sociedad misma ha ido ganando con los años es volver sobre los pasos, es generar oscuridad e incertidumbre. Porque las sociedades deben aprender de sus errores pero sobre todo deben reconocer dónde se genera el conocimiento, cuál es el índice rector de sus avances científicos, cuáles son los centros luminosos de todo este gran recorrido que la humanidad ha hecho a través de los siglos: la academia, la universidad, el poder de generar conocimiento independiente.

Empezar este análisis entonces por el principio, por las acepciones más básicas.

1.1 Conceptos

La Real Academia Española define a la autonomía con dos acepciones que vienen al caso:

1. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
2. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie².

Se genera entonces así la primera idea de lo que es autónomo: es una potestad que permite regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Una condición de quién, para ciertas cosas, no depende de nadie.

²www.rae.es

Pero esta acepción no es suficiente. Es necesario indagar sobre lo que es autonomía universitaria. Ya son muchos los conocedores que se plantearon el concepto y definieron lo que a su entender es autonomía universitaria.

Salvador Valencia Carmona³ aborda la concepción de autonomía desde el orden semántico, en primer lugar, así: “autos (por sí mismo) y nomos (ley), que consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado”. Para este autor “ha sido en las instituciones de educación superior, y particularmente en las universidades, donde ha florecido el principio de autonomía...las universidades, para cumplir con la misión que les ha encomendado la sociedad, han pugnado siempre por realizar sus actividades en un marco de acentuada autonomía. Puede incluso afirmarse que el principio de autonomía está ligado al nacimiento mismo de la universidad...”

Para José Woldenberg⁴ la autonomía “es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la universidad moderna. Autonomía para autogobernarse, para decidir sus planes y programas de estudio, para que en su seno se ejerza la más amplia libertad de cátedra e investigación”.

En la misma revista de publicaciones universitarias, Fernando Serrano⁵ refiere a la autonomía como concepto de actividad creadora, como esencia del hacer intelectual. Dice de ella que: “debe entenderse como la más amplia libertad académica, administrativa y financiera, como presupuesto lógico para la consecución de los fines de las universidades, que consisten en enseñar, investigar y difundir la cultura sin dogmas, con plena libertad de confrontar corrientes del pensamiento y general nuevas ideas”

³ VALENCIA CARMONA, Salvador. 2003. Derecho, autonomía y educación superior. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. pp. 2, 28-29.

⁴ WOLDENBERG, José. Enero –abril 2008. Autonomía Universitaria: Esbozo histórico y significado. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. México, D.F. p. 61.

⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Enero –abril 2008. 50 Aniversario de la Universidad Autónoma de Querétaro. Presente y futuro de la autonomía universitaria. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. México, D.F. p. 65.

Carlos Ornelas -de la Universidad Autónoma de Madrid- así como Imanol Ordorika, refieren la teoría de Levy⁶, quien define la autonomía universitaria como “control de la universidad sobre tres aspectos claves para su existencia: A) Designación, que incluye contratación, promoción y despido de profesores, así como selección y cese de directores de escuelas y departamentos, rectores y de todo el personal administrativo; también incluye la determinación de las condiciones generales de empleo. B) Académica. Este aspecto incluye la autonomía que tiene la universidad para decidir quién es admitido (selección de estudiantes), selección de las carreras, de los pensum, señala además los requisitos para obtener un grado académico y libertad académica. C) Financiera, que contiene la noción de quién paga, niveles y criterios de financiamiento, preparación de los presupuestos de la universidad y rendimiento de cuentas. El criterio fundamental para saber si una universidad es autónoma o no, es cuestión de grado y reside no en saber qué es, por ejemplo, el currículo, sino en saber quién decide lo que es. Si una universidad decide por sí misma, es autónoma; si deciden actores externos, principalmente el gobierno, no lo es”.

Para Ordorika⁷ su definición operativa de la autonomía, como poder de tomar decisiones dentro de la Universidad, coincide con la de Levy, sin embargo este autor considera que la organización que hace este último de las tres categorías tiende a mezclar ámbitos de toma de decisiones que son en realidad muy distintos para Ordorika. Propone una definición desde tres elementos constitutivos: 1. Política: nombramiento y remoción de rectores, directores y personal administrativo de confianza. Resolución de conflictos internos. 2. Académica/campus: matrícula estudiantil y condiciones de acceso para los estudiantes. Concentración del personal académico. Planes de estudio y programas académicos. Requisitos para la titulación. Libertad de cátedra. Libertad de expresión. 3. Financiera: financiamiento público y subsidios. Asignación de recursos. Rendición de cuentas. Cuotas y colegiaturas.

⁶ LEVY, Daniel. 1980. *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger Publishers.

⁷ ORDORIKA, Imanol. 2006. *La Disputa por el Campus. Poder, Política y Autonomía en la UNAM*. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. pp. 295 y ss.

El autor Jorge Mario García⁸ esboza criterios al respecto de la autonomía universitaria y dice de ésta que “consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad”. A decir de este autor la autonomía comprende algunas aristas, a saber: autonomía de gobierno, que la identifica como la facultad de nombrar y remover sus propias autoridades fijando sus atribuciones, y los mecanismos de designación; autonomía académica, que la define como la potestad de nombrar y remover su personal académico según normas libremente formuladas, reclutar personal docente, fijar sus planes y programas de estudio e investigación, expedir títulos y certificados así como revalidaciones; autonomía administrativa que, a su entender, es la atribución de adoptar sistemas de gestión que considere adecuados; y, autonomía financiera, que es definida por el autor como la que implica la libre disposición de su patrimonio (el de la universidad).

En la publicación denominada *Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas del Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA*⁹, Valle refiere a la autonomía universitaria como: “la potestad de las universidades de darse sus propias leyes”. Sin embargo anota: “...este hecho formal no debe llevar a soslayar la complejidad del concepto o a descuidar su análisis desde varios puntos de vista: jurídico, sociológico, histórico, cultural, político y filosófico”

Valle cita en su artículo a Thomas Jefferson y dice que éste sostenía que la libertad académica era fundamental y necesaria para la existencia de la universidad, y que favorecía con firmeza la participación estudiantil en la conducción de los asuntos universitarios, siendo para él la universidad la base de una ilimitada libertad de la mente humana. Afirmo Valle que Jefferson sostenía que ha de actuarse sin temores para buscar

⁸ GARCÍA LAGUARDIA, José Mario. 1977. *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. pp. 22 y ss.

⁹ VALLE, Víctor. 1986. *Proposiciones sobre Autonomía Universitaria. Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas. Programa Regional de Desarrollo Educativo – OEA-. Serie: Universidad. No. 1. Departamento de Asuntos Educativos. Washington, D.C., EE.UU. pp. 25 y ss.*

la verdad dondequiera que dicha búsqueda lleve, tolerando el error toda vez que haya libertad para combatirlo¹⁰.

El mismo Víctor Valle cree que existe un elemento adicional que se toma en cuenta para precisar el concepto de la autonomía universitaria en América Latina: Es el derecho, dice, y la obligación constitucional de ejercer, sin tutelajes ideológicos exclusivos, la crítica social y debatir los problemas nacionales e internacionales con la consecuencia, algunas veces de participar en apoyo a movimientos y organizaciones que buscan las transformaciones sociales.

El maestro Josu Landa Goyogana¹¹, señala que la noción ordinaria de autonomía universitaria está determinada por un tipo de universidad que, a su vez, es determinado por la ecología y por la tradición cultural, propias de la formación social en la que se inscribe la universidad del caso. Continúa así, exponiendo, que el concepto de autonomía reinante en la primera Universidad de Berlín se aviene con una idea “filosófica” y profundamente humanista de la ciencia. Una idea, dice, como la que encarnaba Lichtenberg o motivaba a Goethe o a los propios hermanos Humboldt. Una idea que condensa una nueva visión del mundo, a partir de su *matematización* por parte de Descartes, de la introducción de la ciencia experimental por Galileo, de los descubrimientos de Newton y del reconocimiento de una base físico-química de los procesos biológicos.

Pero, ¿cómo indica Landa que debe entenderse la autonomía hoy en día? Como una toma de postura frente a los procesos de producción y transmisión del tipo de conocimiento que conviene a la globalización del capitalismo bárbaro.

¹⁰ Valle cita aquí el trabajo de Roy J. Honeywell: Educational 1931. Works of Thomas Jefferson. U.S.A.: Harvard University Press.

¹¹ LANDA GOYOGANA, Josu. 2000. *Autonomía Universitaria y Globalización*. Estado, Universidad y Sociedad: entre la globalización y la democratización. Tomo I. Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México. México, D.F. pp. 35 y ss.

A decir de Beatriz Stolowicz¹² el concepto de autonomía debe ser analizado a la luz de la historia, recordando las primeras demandas de autonomía en la universidad medieval y clerical contra la ilustración y el primer liberalismo republicano. A su entender, en más de una ocasión, la autonomía fue un parapeto jurídico esgrimido por las fuerzas conservadoras atrincheradas en las universidades contra gobiernos progresistas.

Carlos Arcos Cabrera en su artículo titulado La autonomía como argumento¹³ grafica el análisis que hiciera Weber sobre la autonomía de las asociaciones y sobre el gráfico (página siguiente) se explica de esta manera: “A partir de las categorías propuestas por Weber es posible avanzar en la indagación sobre el campo autonomía/heteronomía de la universidad. Atendamos, en primer lugar, a la fuente de la autonomía, o en otros términos a la fuente que regula la heteronomía. Es evidente que la concepción original de autonomía expresaba las relaciones de tensión y conflicto con el poder público religioso, que en los primeros momentos de la vida universitaria, en los momentos de su constitución, era un poder estatal. Las demandas por autonomía apuntaban a garantizar la llamada libertad de cátedra y la libre exposición de las ideas, que luego se volvió más compleja al incluir el nombramiento de las autoridades, es decir la autocefalia, y el cogobierno. En otro momento, la autonomía hace referencia expresa a bloquear intervenciones desde un gobierno específico, o en sentido más estructural desde el Estado, a pesar de que la universidad es un aparato del Estado. Entre estos dos momentos conceptuales, surgen alianzas que, utilizando al Estado, reducen la influencia de la Iglesia; tal es el caso de la demanda por una educación laica. Mantener una definición de autonomía referida exclusivamente a las relaciones entre universidad y poder público estatal es a todas luces un arcaísmo, que sobrevive de las primeras luchas por la autonomía”¹⁴

¹²Profesora – investigadora del departamento de Política y Cultura, Área de Problemas de América Latina, en su artículo (2005) intitulado Apuntes para pensar en la Autonomía Universitaria Hoy. En Revista de Sociología No. 19 -2005. Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile.

¹³ARCOS CABRERA, Carlos. 2010. La autonomía como argumento político. Transformar la Universidad para transformar la sociedad. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador. p. 62.

¹⁴ARCOS CABRERA, Carlos. 2010. La autonomía como argumento político. Transformar la Universidad para transformar la sociedad. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador. p. 63

Tabla 1: El campo de significados de la autonomía/heteronomía de las asociaciones, según Max Weber

		El origen del orden	
		Autonomía	Heteronomía
Campos específicos		El orden de la asociación está otorgado — impuesto— por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales.	El orden de la asociación está otorgado —impuesto— por alguien fuera de la misma y exterior a ella.
Nombramiento de la autoridad	Autocefalia El dirigente de la asociación es nombrado por el orden de la asociación.	I. Autonomía + Autocefalia	II. Heteronomía + Autocefalia
	Heterocefalia El dirigente de la asociación es nombrado por alguien externo a ella (cualquiera que sea la forma del nombramiento)	III. Autonomía + Heterocefalia	IV. Heteronomía + Heterocefalia

Fuente: Arcos, Carlos¹⁵(Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales). Fuente citada por el autor del gráfico: Weber, 1996: 40.

¹⁵ARCOS CABRERA, Carlos. 2010. La autonomía como argumento político. Transformar la Universidad para transformar la sociedad. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador. p. 62.

El mismo Arcos Cabrera¹⁶ destaca la definición que Kant hace sobre autonomía en estos términos: “Kant reflexionó sobre los conceptos de autonomía y heteronomía con el propósito de fundamentar una teoría de la moral [Kant, 2002 (1785)]. ¿Es aplicable la reflexión kantiana sobre el individuo, o sobre los seres racionales, a la autonomía de las instituciones? Un primer aspecto es que la autonomía de los seres racionales, la autonomía del individuo es un «imperativo categórico» que representa una acción como objetivamente necesaria por sí misma, sin referencia a ningún otro fin. En un «imperativo que, sin colocar como condición de fundamento ningún otro propósito a conseguir mediante cierto proceder, manda este proceder inmediatamente» (Kant, 2002 [1785]: 94, 96). De allí que sea la base de una ley universal, en la cual el individuo es un fin en sí mismo y no un medio. La autonomía del individuo solo se puede sustentar en el principio de que es un fin en sí mismo. «El hombre y en general todo ser racional —afirma Kant— existe como un fin en sí mismo, no solo como un medio para ser utilizado discrecionalmente por esta o aquella voluntad..., los seres racionales reciben el nombre de personas porque su naturaleza los destaca ya como fines en sí mismos, o sea, como algo que no cabe ser utilizado simplemente como medio y restringe así cualquier arbitrariedad (Kant, 2002 [1785]: 114, 115). La autonomía, concluirá Kant, «es el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional» (Kant, 2002 [1785]: 125)”.

Continúa Arcos¹⁷ analizando los conceptos vertidos por Kant y dice de éstos: “Al disociar la fundamentación de la autonomía de causas externas, vinculadas con otros fines, o metas distintas al valor de sí mismo, Kant crea las condiciones de comprensión de la heteronomía. Al respecto Kant sostiene: “Cuando la voluntad busca la ley que debe determinarla en algún otro lugar que no sea la idoneidad de sus máximas para su propia legislación universal y, por lo tanto, cuando sale de sí misma a buscar esa ley en la modalidad de cualquiera de sus objetos, comparece siempre la heteronomía. La voluntad

¹⁶Ibidem. p. 76.

¹⁷Ibidem. p. 77.

no se da entonces la ley a sí misma, sino que quien da esa ley es el objeto merced a su relación con la voluntad (Kant, 2002 [1785]: 125, énfasis en el original)”.

De estas reflexiones concluye Arcos una definición personal¹⁸ sobre lo que él estima sería la autonomía universitaria. Dice de ella: “Si partimos del concepto de autonomía como un continuo autonomía-heteronomía, en el caso de Ecuador podemos calificar la autonomía de las universidades como unidimensional: radical frente al Estado y los gobiernos, y totalmente heterónoma frente a los grupos corporativos que existen dentro de las mismas, ante el mercado y grupos económicos y confesionales, grupos de poder de distinta naturaleza, que han puesto diversos intereses en la educación superior”.

Veamos lo que a propósito de autonomía y universidades establece la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, año 2009¹⁹: “3. Los centros de educación superior, en el desempeño de sus funciones primordiales (investigación, enseñanza y servicio a la comunidad) *en un contexto de autonomía institucional y libertad académica*²⁰, deberían centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como a hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos”. Nótese el énfasis que se hace en lo que debería ser la educación superior, pero en un contexto de autonomía institucional y libertad académica.

Hasta aquí algunas acepciones o conceptos vertidos por entendidos en el tema con relación a la autonomía universitaria. No es mi intención, obviamente, aseverar que éstos sean o correspondan a la totalidad de concepciones o nociones sobre el tema. Existen innumerables pronunciamientos sobre este concepto. Sin embargo, he recogido variadas—y considero, importantes— opiniones referentes al tema, para básicamente ir delimitando

¹⁸ARCOS CABRERA, Carlos. 2010. La autonomía como argumento político. Transformar la Universidad para transformar la sociedad. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador. p. 80.

¹⁹Conferencia Mundial sobre Educación Superior – 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Sede de la Unesco, París. p. 2.

²⁰ Las cursivas son mías.

el campo de la concepción de autonomía universitaria, estableciendo ésta en base al aporte de autores de libros, ponencias y artículos científicos, así:

En primer lugar se puede presumir la autonomía universitaria como una condición necesaria para el buen funcionamiento de la universidad moderna, funcionamiento que implica autogobierno, decisión de planes y programas académicos y libertad de cátedra e investigación. No deja de tratarse, además, de la más amplia libertad académica, administrativa y financiera, libertad ésta que permite alcanzar la consecución de los fines de las universidades.

La vida universitaria y el ejercicio de su autonomía, no está exenta tampoco de tres temas principales, en los que coinciden algunos estudiosos: a) la facultad de ejercer una política de nombramiento de autoridades y funcionarios de confianza; b) la facultad de regular temas académicos tales como condiciones de acceso estudiantil y reclutamiento de personal académicos, así como la disposición de planes de estudio y programas académico en el marco de la libertad de cátedra; y, c) la facultad de definir políticas financieras internas, la autogestión financiera –que incluye la búsqueda de fuentes de financiamiento estatal o público y privado-, la rendición de cuentas y la facultad de establecer costos de cuotas, colegiaturas y otros.

Se puede destacar además que dentro de concepto de autonomía universitaria no se debe dejar de lado el derecho y la obligación que tiene la universidad de hacer su ejercicio académico, sin tutelajes ideológicos exclusivos, con respecto a la crítica social y el debate de problemas nacionales e internacionales, sin que esto signifique que en algún momento la universidad pueda o deba apoyar activamente a movimientos y organizaciones que buscan la transformación social.

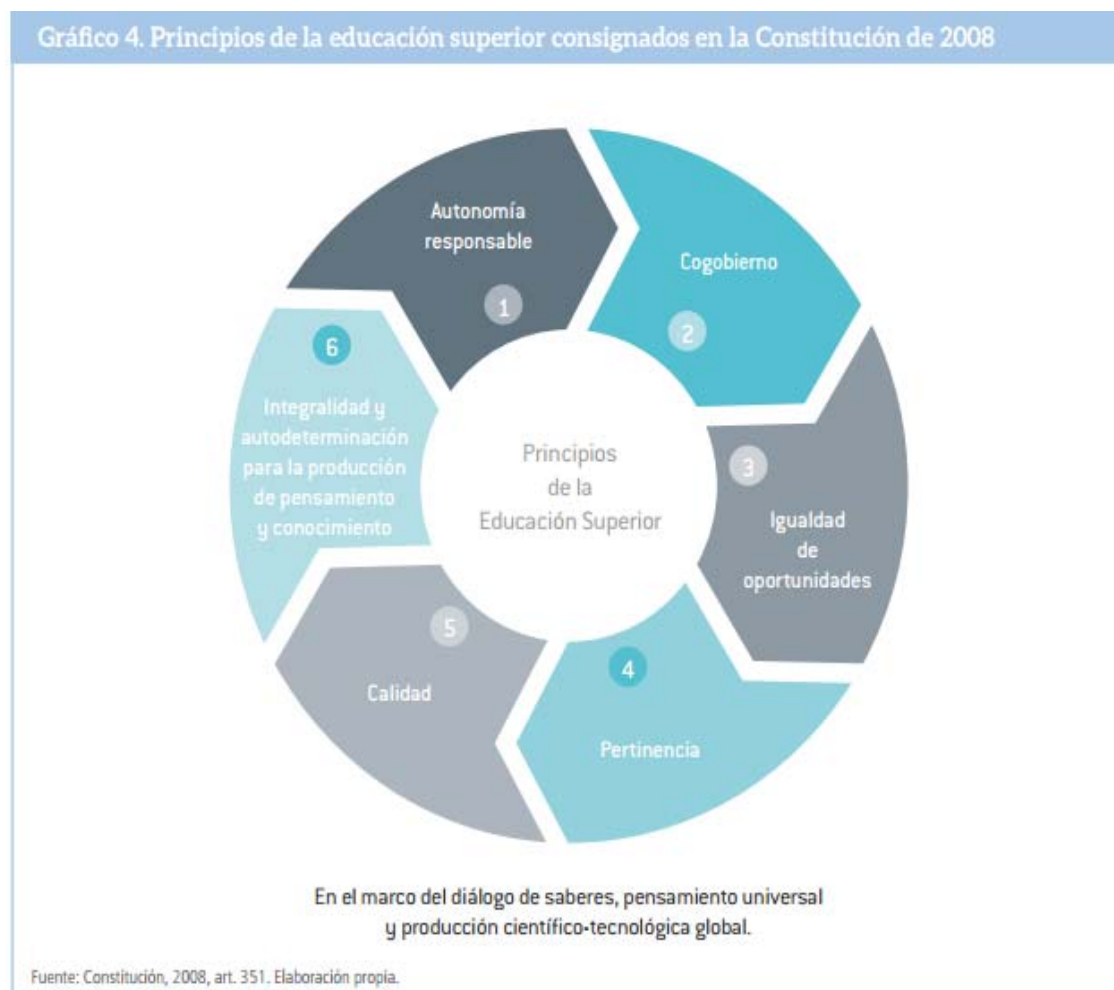
Existe una suerte de coincidencia al momento de definir a la autonomía universitaria, es decir, todos los autores hablan de facultades académicas, de gobierno y financieras; sin apartar el objetivo social final que tiene la universidad –siendo la autonomía universitaria una forma de consecución de este objetivo-, cual es el servicio a la sociedad por medio de la creación, transmisión y aplicación del pensamiento científico, técnico y artístico, propio de un accionar universitario autónomo y libre de coacción.

A los conceptos aquí vertidos y brevemente analizados se deben añadir, sin lugar a dudas, la concepción que sobre autonomía universitaria tiene la normativa ecuatoriana. En epígrafe aparte analizaremos estas definiciones.

1.2 Conceptos en la normativa ecuatoriana

La Constitución de la República del Ecuador, expedida en el año 2008, señala expresamente en su Art. 355, en relación a la autonomía universitaria, que “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional”.

Gráfico 2: Principios de la educación superior consignados en la Constitución de 2008



Fuente: SENESCYT/UNESCO (2015) Construyendo igualdad en la Educación Superior. Quito, Ecuador. p. 31.

En este punto es necesaria la aclaración que una vez publicada en Registro Oficial la Constitución de la República del Ecuador se hacía obligatoria la reforma de los cuerpos legales que le son jerárquicamente inferiores y que no pueden oponerse a ella, por mandato de ley²¹.

²¹ Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador (2008): “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”.

En cuerpos legales derogados y relativos al sistema de educación superior en Ecuador, la autonomía se refería sí, pero de manera más breve y quizá más concisa, sin demasiadas condiciones y acogiendo lo que la misma Constitución de la República establecía al momento.

Ya nos ocuparemos más adelante del desarrollo de la autonomía universitaria a través de la historia en la normativa ecuatoriana, sin embargo es necesario para este apartado hacer referencia de lo que ahora mismo la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada el 12 de octubre de 2010, señala en relación a autonomía universitaria.

Y son los artículos 17, 18 y 19 de este Cuerpo Legal quienes se ocupan de reconocer la autonomía a universidades y escuelas politécnicas en Ecuador, de la siguiente forma:

Art. 17.- “Reconocimiento de la autonomía responsable.- “El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio de autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de estas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas”.

Art. 18.- “Ejercicio de la autonomía responsable.- La autonomía responsable que ejercen las universidades y escuelas politécnicas consiste en:

- a) La independencia para que los profesores e investigadores de las universidades y escuelas politécnicas ejerzan la libertad de cátedra e investigación;
- b) La libertad de expedir sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente Ley;
- c) La libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio en el marco de las disposiciones de la presente Ley;

Disposición Derogatoria de la Constitución de la República del Ecuador (2008): “Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución”

- d) La libertad para nombrar a sus autoridades, profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores y las y los trabajadores, atendiendo a la alternancia y equidad de género, de conformidad con la Ley;
- e) La libertad para gestionar sus procesos internos;
- f) La libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional. Para el efecto, en el caso de instituciones públicas, se observarán los parámetros establecidos por la normativa del sector público;
- g) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la Ley;
- h) La libertad para administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la Ley; e,
- i) La capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno, en consonancia con los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República, e integrar tales órganos en representación de la comunidad universitaria, de acuerdo a esta Ley y los estatutos de cada institución”.

Art. 19.- “Inviolabilidad de los recintos universitarios.-Los recintos de las universidades y escuelas politécnicas son inviolables y no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona, según lo previsto en la Constitución y la Ley. Deben servir exclusivamente, para el cumplimiento de sus fines y objetivos definidos en esta Ley.

La vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, el representante legal de la institución solicitará la asistencia pertinente, de lo cual informará en su momento al órgano colegiado académico superior. Quienes violaren estos recintos serán sancionados de conformidad con la Ley”.

Es así que la Carta Magna se ocupa de la autonomía de universidades y escuelas politécnicas en Ecuador, recogiendo de alguna forma lo que ya han señalado constituciones derogadas, y dice de ésta que será académica, administrativa, financiera y orgánica. Que garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

La Ley de Educación Superior, expedida en el 2010 y extensamente discutida en el país por los diferentes sectores del sistema de educación superior de Ecuador y sociedad en general²², más que definir la autonomía universitaria la propone o replantea diciendo de ella que se reconoce a universidades y escuelas politécnicas en el sentido académico, administrativo, financiero y orgánico, pero aclara que este reconocimiento estará acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República y que en su ejercicio responsable universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de éstas con el Estado y la sociedad. Establece además que se observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.

La plantea en una serie de literales que le otorgan a los centros de educación superior – universidades y escuelas politécnicas- una serie de derechos, entre los que se destacan la independencia y libertad de cátedra e investigación, el derecho a expedir su propia

²² Cabe recalcar que cuando se inició esta investigación estaba vigente la Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el 2000, que recogía también el principio universal de autonomía universitaria en su Art. 4: “Las universidades y escuelas politécnicas son personas jurídicas sin fines de lucro. El Estado reconoce y garantiza su autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa. La Constitución de la República garantiza la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna, concebida como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autorregularse, dentro de los lineamientos de la Constitución de la República del Ecuador, la presente ley, sus estatutos y reglamentos”. Al momento de la discusión formal del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Educación Superior – que se encuentra vigente en Ecuador desde octubre de 2010-, en el seno de la Asamblea Nacional, hubo múltiples pronunciamientos en contra de los borradores que se iban presentando, uno tras otro, para los diversos debates. La principal discusión versó justamente sobre la autonomía y su merma o disminución en este nuevo Cuerpo Legal. Los sectores involucrados en la educación superior en el país se mostraron sumamente descontentos por cuanto a su entender existía un serio atropello en relación a los avances realizados en el tema de autonomía universitaria en Ecuador, sobre todo después de los años ochenta.

normativa (aquí la concatena en virtud de la misma Ley: “en el marco de la presente Ley”), la libertad de elaboración de planes y programas académicos, la libertad para nombrar autoridades, docentes, investigadores y trabajadores (pero señala: “atendiendo a la alternancia y equidad de género), el derecho a la gestión de sus procesos internos y a la elaboración, aprobación y ejecución de un presupuesto institucional. Libertad para adquirir y administrar su patrimonio y el derecho de administrar sus recursos (en concordancia con los objetivos del régimen de desarrollo) y la capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno (nuevamente: “en consonancia con los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos señalados en la Constitución de la República).

En este apartado estamos analizando conceptualizaciones y definiciones, por ello no podríamos anticiparnos aún con criterios sobre el ejercicio mismo de la autonomía de universidades y escuelas politécnicas en Ecuador. Es decir, es pronto para comentar al respecto, sin embargo es interesante acotar que la Ley Orgánica de Educación Superior vigente a partir de 2010 ha sido catalogada como “*reglamentarista*” por una buena parte de estudiosos ecuatorianos sobre el tema; y, una muestra formal de ello podría ser que el reconocimiento mismo de la autonomía universitaria y su ejercicio se extiende tempranamente en este Cuerpo Legal con una serie de ingredientes de obligado cumplimiento que van forjando una receta de autonomía universitaria “*sui generis*”.

El siguiente paso en esta investigación, luego de haber ensayado una definición, unos conceptos y unas acepciones, es el de mirar la autonomía hacia atrás, en la historia tanto de Ecuador como del mundo.

De ahí, surtiremos hacia adelante elementos de juicio que nos irán introduciendo en un debate académico-social sobre poder y autonomía universitaria. Un debate que no es nuevo y que aparece más bien como antiguo, pero que como decía en las primeras líneas de este trabajo, intenta reflexionar sobre un hecho que pudiera ser en extremo actual ahora mismo en Ecuador: el poder y la autonomía universitaria.

2. Primeros movimientos históricos a favor de la Autonomía Universitaria

2.1 Algunos apuntes históricos sobre la autonomía universitaria.-

Nada más pensar en autonomía universitaria y en libertad de cátedra, para que de manera inmediata aparezca en nuestra memoria la imagen de la universidad histórica; y, específicamente, las universidades en Bolonia y París quienes nacieron en contextos históricos diferentes a las corporaciones educativas del siglo XII²³.

Es que autonomía universitaria necesariamente se relaciona con la historia de las universidades²⁴, pues es un nexo causal inminente. La historia de la universidad en el mundo, como institución en la que existen ya los conceptos de docencia y aprendizaje formal.

En materia de autonomía universitaria e historia hay mucha tela que cortar. No es intención de este trabajo hacer un análisis exhaustivo sobre este tópico, porque es tan amplia la información que sobre historia de universidades y autonomía existe, que evidentemente puede ser materia de un trabajo de investigación temático sobre historia de la autonomía universitaria en el mundo. Sin embargo es necesario referirse, al menos someramente, a aquellos hechos históricos que dieron origen a lo que hoy conocemos como autonomía dentro del ámbito universitario.

Algunos autores han hecho el viaje histórico que pretendo resumir en las líneas que siguen. Estos autores, probos investigadores, coinciden en ubicar el inicio de la

²³ Corporaciones educativas del siglo XII que se generan a partir de la docencia como actividad específica entre aprendices y maestros y como un modo de vida. Ordorika (citado a continuación-p.20) nos dice en su obra que los miembros de la comunidad académica se esforzaron por crear sus propios acuerdos corporativos de cara a la Iglesia, las autoridades seculares y el resto de la sociedad; volviéndose, gracias a estos privilegios, muy poderosas, sin ser completamente autónomas respecto a la Iglesia o al Estado, como resultado de ello no estuvieron exentas de intervenciones externas.

²⁴*Universitates*, término que remitía originalmente a las comunidades, a los gremios o a las corporaciones que gozaban del reconocimiento público (Ordorika –2006:20), hace referencia a una definición que hizo Rashdall en relación a estas instituciones medievales)

autonomía universitaria hacia el siglo XII en Europa, concretamente en Bolonia y París. Sus investigaciones resumen cómo estos entes inician una relación formal entre profesores y alumnos, buscando siempre obtener del Estado y de la Iglesia la benevolencia de permitirles su libertad de cátedra.

No siempre se logra y así se mezclan inicialmente en la historia de las universidades la actividad universitaria con política y religión. Bulas papales y decretos reales intentan darle vida autonómica a la naciente universidad, pero no se puede dejar de lado el hecho de que en la universidad se encontraba la simiente monárquica y clerical, de la que tratan de deshacerse con más o menos éxito estas primeras instituciones de enseñanza superior.

Como todo movimiento en la esfera mundial no se queda estático, aun cuando la globalización era un concepto impensable para la época, la universidad como institución llega junto con la colonización a América hacia el siglo XVI, haciendo eco de una universidad europea más madura en cuanto a autonomía se refiere y básicamente como herencia de Salamanca a través de Bolonia.

Iñanolo Ordoika²⁵ nos refiere a las primeras universidades de Bolonia y París como independientes de la corriente universitaria del siglo XII. A fines del siglo XII, dice, la Universidad de Bolonia surgió del impulso de la comunidad estudiantil, sacando provecho de la rivalidad entre el papa y el emperador y consiguiendo importantes privilegios y una jurisdicción amplia. La Universidad de París –afirma Ordoika–, tenía una estrecha relación con la Iglesia, creándose a finales del siglo XII también, a partir de las escuelas catedralicias de Notre Dame.

Importante recalcar que estas dos universidades alcanzaron un alto grado de autonomía y extensión de privilegios y jurisdicciones, gracias a la ausencia de una fuente única y centralizada de poder en las sociedades medievales de finales del siglo XII.

²⁵ ORDORIKA, Iñanolo. 2006. La Disputa por el Campus. Poder, Política y Autonomía en la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. pp. 21 y ss.

Valencia Carmona²⁶ llama la atención al lector en su obra, sobre el hecho inusitado de que una comunidad académica –la Universidad de Bolonia- lograra una considerable autonomía en el estudio y enseñanza del derecho, hasta el punto, dice, que se convirtió en un centro internacional de mucho prestigio para los estudios jurídicos.

Para este autor es relevante el hecho de que la Universidad de Bolonia alcanzara gran reconocimiento social y que el propio emperador Federico I Hohenstaufen haya emitido en 1158 la *Authentica Habita*²⁷, que concedió la protección imperial a maestros y estudiantes de esta universidad.

También Valencia Carmona hace referencia a la Universidad de París, y de ella dice se constituyeron una serie de escuelas situadas en el claustro, sometidas a la jurisdicción del *chancelier* que ejercía una autoridad delgada por el obispo de París.

Es interesante resaltar lo mencionado por Carlos Tunnermann²⁸ sobre las recién fundadas universidades, diciendo de éstas que disponían de un arma muy eficaz para

²⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador. 2003. Derecho, autonomía y educación superior. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. pp. 29 y ss.

²⁷ Si bien Valencia refiere la *Authentica Habita* en su obra, como un documento emitido en 1158 por Federico I Hohenstaufen, Nichole Slack en su artículo titulado “*Authentica Habita and The Protection of Medieval Roma Scholars*”, publicado en la dirección electrónica <http://www.humanstudy.org/history/2012-04-slack-n.html> (recuperado en agosto de 2014) señala como el emisor de este documento al emperador Federico Barbarossa. En todo caso, coinciden los dos autores en que el documento trata sobre la protección imperial a los estudiantes y maestros en tránsito y dependencia directa del obispo diocesano o de su representante, el “magister scholarium”, en una época en que las carreteras eran inseguras y las ciudades eran peligrosas. A decir de Slack, el emperador consideró la necesidad de proteger de estos peligros a los académicos y sintió compasión de ellos: “who for love of learning choose exile and poverty, and divest themselves of their patrimony while exposing themselves to every peril and suffering what must be most grievous to endure: bodily injuries without cause from the vilest of men”; por tanto el decreto fue un gran avance en la protección de estos académicos en todo el imperio romano.

Qué actual resulta ahora, a la luz de este siglo, la preocupación del emperador Federico I, en un país como Ecuador y en muchos países de Latinoamérica, cuando la delincuencia cobra vidas valiosas día con día. La reflexión que hace el emperador es terrible y descarnadamente actual. En este tercer mundo, los estudiantes emigran en busca de conocimiento y “por amor al conocimiento escogen el exilio y la pobreza, abandonando su patrimonio”, van a las grandes ciudades donde se concentra ese conocimiento; también allí, sin embargo, se concentran las acciones delictivas. Muchos académicos (maestros y estudiantes) se ven expuestos a ella; obviamente, no más que cualquier ciudadano común, no hay direccionalidad de esta delincuencia hacia la academia, sin embargo, quien está exiliado por amor al conocimiento, lejos de su terruño y sufriendo privaciones, sufre con mayor impacto si es sujeto de actos delictivos, estando alejado de lo familiar. Quizá la razón del emperador Federico en 1158, debería llamar a la reflexión a los gobernantes del siglo XXI.

defenderse de los abusos de los dueños de las posadas y de las autoridades municipales: *la dispersio* o *secesión*, es decir, la amenaza de trasladarse a otra ciudad que les garantizara sus prerrogativas, explicando que no era difícil cumplir con esta amenaza porque estas corporaciones universitarias carecían de edificios propios y de instalaciones como bibliotecas, laboratorios, etc., y el idioma que usaban –latín– servía en cualquier país.

Se empieza a configurar en la época medieval ya el concepto de autonomía universitaria en los entes universitarios de Bolonia y París. Se puede ver con claridad que la naciente universidad intenta, desde el principio, el ejercicio de la autonomía, aunque no está exenta del poder estatal y clerical.

Este antecedente histórico nos ofrece evidentemente el esbozo del nexo causal entre universidad y autonomía, a través del tiempo. Los modelos universitarios: Bolonia –*universitas scholarium*– y el de París –*universitas magistrorum*– dan lugar a distintas tradiciones.

Bolonia nace del impulso de estudiantes que buscan profesores, por ello es que en su gobierno y administración se puede apreciar una notable influencia del elemento estudiantil; estudiantes de toda Europa acudían a Bolonia para escuchar explicaciones de los comentaristas o glosadores del *Corpus Juris romano*.

La Universidad de París es de origen teológico pues proviene del seno de las escuelas catedráticas de Notre Dame que estaban al servicio de las necesidades doctrinales de la Iglesia Católica. Predominan en ella los maestros, y recibe especial protección de los Papas quienes tenían absoluta resolución de convertirla en fortaleza de fe y ortodoxia católicas.

Estos dos modelos universitarios generan inquietudes en la época y se inicia de esta manera un movimiento a favor de las universidades, que son fundadas por voluntad

²⁸ TUNNERMANN, Carlos. 2008. *La Autonomía Universitaria en el Contexto Actual*. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. Enero –abril 2008. México, D.F. p. 20

de monarcas o emergen por costumbre. Hablamos específicamente de Nápoles, Viena, Heidelberg y Oxford.

España también resulta escenario de creación de universidades y es así que en el año 1213 se registra un primer antecedente de lo afirmado: *el stadium* que fundó en Palencia el Rey Alfonso VIII. Hacia 1218 el rey Alfonso IX de León funda en la universidad de Salamanca, creada con una serie de privilegios que se confirman en cédula real de Fernando III de Castilla en 1254 y en 1255 por el papa Alejandro IV.

La universidad alcanza entonces un gran auge en Europa, llegando incluso a extenderse al “nuevo mundo” en la época colonial, mediante cédula real del emperador español Felipe II, de fecha septiembre de 1551, que ordena la fundación en la capital de Nueva España “un estudio y Universidad de todas ciencias donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades y lees concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene elestudio y Universidad de la ciudad de Salamanca con las limitaciones que fuésemos servidos”²⁹

Las universidades se ven inmersas en procesos de cambios sociales y políticos y cobran mucha relevancia en la Reforma, debilitándose más bien en la Ilustración.

Es en el siglo XVI que, bajo el amparo de bulas papales y decretos reales, se fundaron las primeras universidades en el continente americano: Santo Domingo (1538), Perú y México (1551). Fue alto el grado de autonomía que tuvieron estas universidades coloniales mientras estuvieron regidas por órdenes religiosas.

En el estudio publicado por el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA, en 1986, cuya preparación le fuera encargada a los Doctores Luis Navarro de Britto y Víctor Valle del Departamento de Asuntos Educativos de este Organismo, se señala que las universidades del continente latinoamericano se desarrollaron calladas, acumulando saber, reflexionando pasivamente para no hacer olas en la sociedad colonial, de tal manera

²⁹ Cita textual que hace Valencia Carmona en su obra Derecho, Autonomía y Educación Superior, p. 32.

que al llegar los movimientos precursores de la independencia, las universidades como instituciones fueron las grandes ausentes de los procesos independentistas.

Se afirma igualmente que las universidades de América española son, en gran medida, herederas de Bolonia a través de Salamanca. Y, que en Europa del Norte, el origen de las universidades debe buscarse en París, en la escuela catedralicia de “Notre Dame”.

Ordorika expone en la páginas 22 y 23 de su obra *Disputa por el Campus* (citada anteriormente) que los gobiernos nacionales llevaron a cabo tentativas de reformas universitarias lo cual ocasionó ciertos conflictos, conflictos que se extendieron también a las instituciones del Nuevo Mundo, involucrando en ello a las autoridades religiosas y a las civiles durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Acota que los debates sobre educación superior en América Latina se prolongaron hasta los primeros años de las independencias, incluso después. Como relevante señala el conflicto entre la Universidad y el Estado a principios del siglo XX que tuvo lugar en Córdoba, Argentina, en 1918, emanando de la llamada Reforma de Córdoba una fuerte tradición universitaria latinoamericana. Obviamente el movimiento de Córdoba – Argentina es motivo de estudio obligado en este trabajo, siendo la génesis del movimiento autonomista universitario en América Latina, como veremos más adelante.

Después de la Segunda Guerra Mundial, hecho histórico que ha marcado un “antes y un después” en la historia de la humanidad, se genera una suerte de período de expansión en la educación superior, sin embargo los conflictos políticos en ésta vuelven a surgir en el transcurso de los años sesenta.

Para Ordorika –en su obra ya citada- las imágenes de las revoluciones estudiantiles en Francia, México y Alemania o en Estados Unidos –Berkeley, Columbia y Ken State, alentaron a la comunidad académica a abordar durante más de una década la naturaleza política de la educación superior.

2.2 Manifiesto Liminar de Córdoba, 21 de junio de 1918

Es herencia autonómica universitaria, de primerísimo orden para América Latina, lo ocurrido a raíz de la llamada Reforma de Córdoba o Manifiesto de Córdoba³⁰ en relación a la autonomía universitaria y su movimiento. Emblemática es la defensa de la autonomía en las universidades a partir de esa fecha. Latinoamérica dice no a la violación por la vía de la irrupción de las fuerzas públicas en las actividades universitarias mediante regulaciones estatales de diferente tipo y calidad.

Es el cuestionamiento primero que se hace a fondo en relación de la universidad latinoamericana en el siglo XX, replanteando relaciones entre universidad, sociedad y Estado. Se puede afirmar que se trata de la primera confrontación entre estos elementos, pero sobre todo es la separación o intento de separación del control del Estado mediante un régimen de autonomía.

Es importante aclarar al lector en qué contexto socio-histórico se cuaja esta reforma. Para ello, no está de más, recordar algo sobre la Universidad Nacional de Córdoba, la más antigua de Argentina y una de las primeras en continente americano. Es creada por los jesuitas y mediante disposición del Papa Gregorio XV recibió la facultad de conferir grados, disposición papal que terminó de asirse legalmente ante la confirmación de esta facultad por parte del monarca Felipe IV mediante Real Cédula de febrero de 1622.

Fue el Obispo Juan Fernando Trejo y Sanabria quien dio un especial impulso a esta Casa de Enseñanza Superior, dándole un perfil exclusivamente teológico – filosófico durante el siglo y medio en que fue administrada por la comunidad jesuita. Tal fue el impulso que el Obispo Trejo dio a este centro de estudios que era llamada informalmente como “Casa de Trejo”.

Hacia 1767 los jesuitas son expulsados por resolución del Rey Carlos III, pasando a ser la comunidad franciscana quien dirija esta Universidad hasta 1808. Es en este año cuando se nombra al Dr. Gregorio Funes como rector de la misma por decreto real.

Muchos fueron los cambios que enfrentó la Universidad Nacional de Córdoba a través de los años. Es así como en 1791 deja de ser exclusivamente teológica-filosófica y se abre

³⁰ Manifiesto Liminar de Córdoba- 21 de junio de 1918- La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sud América.

a campos del saber tales como el Derecho y las Ciencias Sociales. En 1864 se suprimen, incluso, los estudios teológicos 9 años más tarde –1873- se inicia la enseñanza de ciencias mediante la Facultad de Ciencias Físico – Matemáticas.

Es a inicios del siglo XX cuando se dan ciertos acontecimientos políticos (primera guerra mundial, revolución socialista rusa y llegada del radicalismo argentino al poder en 1916) los que ocasiona un ascenso político de la clase media.

De haber sido “uno de los bastiones del clero y del patriciado argentino, de las universidades argentinas, era la más apegada a la herencia colonial, la más cerrada y medieval de todas” según afirma Carlos Tünnerman, pasa a ser la precursora de un movimiento en pro de la autonomía académica en el continente americano con su Grito Independista o Manifiesto Liminar Reformista³¹.

¿Qué es pues la tan mentada Reforma de Córdoba? Significa, sin más, el manifiesto que hacen hombres libres –de librepensamiento- a los hombres libres de Sud América. Es un rompimiento, a decir del mismo Manifiesto, de la cadena que ataba a la universidad con la dominación monárquica y monástica.

La carta que suscriben estos librepensadores y auténticos independistas, habla sin tapujos sobre una universidad que hasta esa fecha había sido refugio secular de mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara.

El Manifiesto continúa acotando que las universidades han llegado a ser así “fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático”

Define a su régimen académico como anacrónico, fundado sobre una especie de derecho divino –el del profesorado universitario-, que se crea a sí mismo. Empuña la

³¹ Datos históricos tomados del artículo publicado por Mateo Aquino Febrillet en el Diario Digital de Santo Domingo- República Dominicana, intitulado *Las Reformas de Córdoba: 88 años después* y disponible en el sitio web: <http://www.diariodigital.com.do/articulo,6187.html>. Recuperado en octubre de 2014.

espada de la lucha cuando nombra a la Federación Universitaria de Córdoba como la que se alza para combatir contra ese régimen.

Al reclamar un gobierno estrictamente democrático, sostiene el concepto de demos universitario, de soberanía, de derecho a darse el gobierno propio que radica, principalmente, en los estudiantes.

Exhibe la teoría sobre lo que es la autoridad y dice de ella que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios y que no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la sustancia misma de los estudios. La autoridad, teoriza, en un hogar de estudiantes no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando.

El Manifiesto es un avance pedagógico revolucionario para su tiempo, se atreve a verter ideas de tal magnitud como: “si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y por consiguiente infecunda. Toda educación es una larga obra de amor a los que aprenden”

Se ocupa también de la normativa tiránica cuando señala con propiedad que fundar la garantía de una paz fecunda en el artículo conminatorio de un reglamento o de un estatuto es amparar un régimen de cuartel, pero no una labor de ciencia.

Este grito independista clama por una relación pacífica al interno de la universidad, cuando manifiesta: “mantener la actual relación e gobernante a gobernados es agitar el fermento de futuros trastornos”. Y va aún más allá al afirmar: “Las almas de los jóvenes deben ser movidas por fuerzas espirituales...”.

Nombra a la autoridad que proviene de la fuerza como los gastados resortes que no se avienen con lo que reclaman el sentimiento y el concepto moderno de las universidades. Es un pronunciamiento casi angustioso cuando habla del “chasquido del látigo que sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes”. Reconoce que la actitud silenciosa valedera dentro de un instituto de ciencia, la única valedera en realidad, es la del que escucha una verdad o la del que experimenta para crearla o comprobarla.

Este Manifiesto, rápidamente se convierte en una fórmula o guía intelectual para universitarios progresistas sudamericanos. A partir de esta revuelta universitaria, se multiplican los movimientos y revoluciones que reclaman iguales reivindicaciones. Tiene, a no dudarlo, causas y motivaciones que le son propias, pero se inscribe en el proceso mundial revolucionario socialista de comienzos del siglo XX, que era un fenómeno que ya recorría el mundo entero.

Los jóvenes revolucionarios que se manifestaron en el documento objeto de estudio de este apartado clamaron por desterrar de raíz en la universidad el “arcaico y bárbaro concepto de autoridad que en estas casas de estudios es un baluarte de absurda tiranía y sólo sirve para proteger criminalmente la falsa dignidad y la falsa competencia”. Se refiere a la reforma liberal aportada a la Universidad de Córdoba por el doctor José Nicolás Matienzo³² y dice de ella que prueba que el mal era más terrible de lo que imaginaban y que los antiguos privilegios disimulaban el estado de real descomposición en el cual se encontraban los centros universitarios.

Estos jóvenes revolucionarios-reformistas creen que el único camino que les queda hacia la esperanza es el destino heroico de la juventud. Su sacrificio como estímulo y la redención espiritual de las juventudes americanas su única recompensa. Identifican sus verdades dolorosas como comunes al continente americano.

Hace, este Manifiesto, una apología a la juventud y a sus características no polutas aún y a la necesidad de que sea esta misma juventud la que con la transparencia de sus años jóvenes elijan sus maestros y directores.

³² Jurista, historiador y funcionario público argentino (San Miguel de Tucumán). Uno de los miembros más prominentes de la Generación del Ochenta. Desempeñó varios cargos en la Facultad de Filosofía y Letras de Buenos Aires, fue decano de la facultad e inició su importante labor de compilar y publicar los documentos relacionados con el período de organización política nacional. Sus esfuerzos significaron una importante contribución a la enseñanza y a la elaboración de la historia nacional. Estuvo involucrado en las actividades revolucionarias de 1890-1893, apoyando vigorosamente el federalismo argentino, en sus escritos y en lo político, oponiéndose a los personalistas tanto en la vida política como en la interpretación de la historia. Arribó a dos conclusiones que han tenido amplia difusión: 1) que la historia política argentina tendía a caer en ciclos de 18 años durante cuyo lapso crecía una nueva generación política y arrebatada el poder para instituir sus propios y nuevos rumbos; y 2) ninguna ley reformista podría cambiar realmente la vida política hasta que una nueva moralidad social se hubiera formado y esto, llegó a creer podrá acontecer sólo una vez que la Argentina estuviera poblada y educada. Recuperado en diciembre 2014 de: http://todo-argentina.net/biografias/Personajes/jose_nicolas_matienzo.htm

Estos precursores de lo que sería más tarde la autonomía universitaria se llaman a sí mismos como los iniciadores del nacimiento de una verdadera revolución que aspiran agrupen a todos los hombres libres del continente. Atacan sin ningún temor lo que fuera la Asamblea Universitaria, la califican de repugnante, la consideran integrada por amoralesdeseosos por captar la buena voluntad del futuro rector, un amnésico grupo en relación al compromiso de honor adquirido en pos del futuro universitario.

Atacan también a quienes, en nombre de un sentimiento religioso y bajo la advocación de la Compañía de Jesús, exhortaban a la traición y al pronunciamiento subalterno. Se enfrentan directamente con lo que llaman “la curiosa religión que enseña a menospreciar el honor y deprimir la personalidad, la religión para vencidos o para esclavos”

Es en realidad la misión jesuita la más atacada en este párrafo del Manifiesto, pues dice de ella “en la sombra los jesuitas habían preparado el triunfo de una profunda inmoralidad...”. Indica el documento que los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo que contribuye a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas.

Estos jóvenes apologizan su revolución denominándola “santa” y se precian de que el régimen cae ante sus golpes. Sin embargo, la misma manifestación pone en evidencia el hecho como infructuoso cuando declaran “creímos honradamente que nuestro esfuerzo había creado algo nuevo, que por lo menos la elevación de nuestros ideales merecía algún respeto. Asombrados, contemplamos entonces como se coaligaban para arrebatarnos nuestra conquista los más crudos reaccionarios”.

Los firmantes hacen referencia a las duras palabras que pronuncia el que fuera Rector de la Universidad de San Carlos: “Prefiero antes que renunciar que quede el tendal de cadáveres de estudiantes” En su manifiesto las asumen como “palabras llenas de piedad y de amor, de respeto reverencioso a la disciplina: palabras dignas del jefe de una casa de altos estudios...” Pero para ellos sólo es un llamado más, un presagio glorioso, la virtud del llamamiento a la lucha suprema por la libertad. Una verdadera demostración del carácter real de la autoridad universitaria, tiránica y obcecada, que “ve en cada petición un agravio y en cada pensamiento una semilla de rebelión”.

Finalizan el Manifiesto exigiendo se reconozca a la juventud el derecho a exteriorizar un pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Llamam la atención sobre la valía de su movimiento con respecto a la revolución de conciencias que ha generado y expresamente se mantienen en que a dicho movimiento no puede desconocérsele la capacidad de intervenir en el gobierno de “su propia casa”.

Es un Manifiesto heroico, sin duda, porque encierra en sí la posibilidad de defenderlo con la vida misma de quienes lo sustentan. Reclama, básicamente, autonomía universitaria, elección de cuerpos directivos y de autoridades de la universidad por la misma comunidad universitaria –comprendida ésta como profesores, estudiantes y graduados-, docencia y asistencia libre, concursos de oposición para seleccionar profesores y la periodicidad en la cátedra, gratuidad de la enseñanza, una reorganización académica, asistencia social a los estudiantes, la democratización en el ingreso al alma máter, que la universidad esté vinculada con el sistema educativo nacional, una función social más activa de la universidad y la proyección de la cultura desde el centro de altos estudios hacia la sociedad manifestada también en la preocupación de los problemas nacionales.

Como vimos anteriormente el contexto socio-político de la época gira en torno al socialismo, por ello este Manifiesto no puede dejar de lado la petición de la unidad latinoamericana y de la lucha contra la dictadura y el imperialismo.

Abre el surco de la revolución y éste, cual fractura de tierra, se extiende por los países latinoamericanos sembrando la semilla de las universidades autónomas, primero es Perú en 1919, luego Chile en 1920, le sigue Colombia en 1922, luego Cuba en 1923 y Paraguay en 1928.

Sin embargo, no en todos los países latinoamericanos se siente el terremoto autonómico que genera Córdoba, quizá por las fuertes dictaduras que soportaban. Puntualmente en relación a Ecuador y a su historia frente al movimiento de autonomía universitaria me referiré más adelante.

A manera de cierre se puede decir que el movimiento de Córdoba lideró el movimiento autonómico universitario latinoamericano, sin lugar a dudas. Que fue la clave que generó la conciencia general de una universidad libre de ataduras de orden estatal o religioso que imperaban en la época.

El poder, al momento de la revolución prenombrada, estaba enquistado en los centros de altos estudios, y se podía advertir de manera clara tanto en el ámbito clerical como en el gubernamental. La historia es reveladora en ese punto y creo que no se podrá contradecir la aseveración que he planteado a la luz de los mismos hechos.

El camino en el que se adentra este trabajo investigativo va resultando ser un enmarañado umbráculo de hechos históricos complejos y decisivos frente a la realidad actual de la universidad en Ecuador, en Latinoamérica y en el mundo. Y es que ahora mismo son muchos los problemas que agobian a la humanidad y de los que la universidad conoce y en los que puede y debe intervenir y no guardar ante ellos un silencio ignominioso. Es la delincuencia, es la corrupción en todas las esferas, los problemas medioambientales, la pobreza brutal, la desigualdad y la falta de acceso a la educación, la inequidad en la economía de los pueblos, la deshumanización de la ciencia puesta al servicio de los grandes poderes y de las grandes fortunas.

Desde la historia al presente. Desde el siglo XXII al siglo XXI. La autonomía universitaria responsable es el ejercicio recomendado por quienes a través de toda esta lucha incansable en diferentes tiempos y en diferentes escenarios buscaron una universidad más libre y más acorde con los problemas sociales acuciantes de la humanidad.

CAPÍTULO SEGUNDO: LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA EN EL DERECHO
COMPARADO

**CAPÍTULO II: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
EN EL DERECHO COMPARADO.-**

Sumario:1. Autonomía Universitaria y Legislación Comparada. 2. La normativa en Ecuador y los países objeto de estudio. 2.1 Ecuador. 2.2. Argentina. 2.3. Bolivia. 2.4. Brasil. 2.5. Chile. 2.6. Colombia. 2.7. Costa Rica. 2.8. España. 2.9. México. 2.10. Panamá. 2.11. Paraguay. 2.12. Perú. 2.13. Puerto Rico. 2.14. República Dominicana. 2.15 Uruguay. 2.16. Venezuela. 3. La autonomía universitaria en Ecuador frente a Iberoamérica.

1. Autonomía Universitaria y Legislación Comparada.

En septiembre de 2009, el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP-³³, en asocio con algunas organizaciones universitarias de Ecuador, publica el trabajo de investigación Autonomía Universitaria.- Legislación comparada de nueve países de Latinoamérica y España³⁴.

Parte el documento con la petición (p. 7) que el entonces presidente del CONESUP, Dr. Gustavo Vega, hacía al Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del CONESUP, Econ. Marcelo Fernández, para que la Comisión realice un estudio de la legislación comparada de varios países sobre educación superior. Le sigue una exposición de motivos (p.p. 8 y siguientes), suscrita por los editores del documento y dirigida al

³³ A la fecha de inicio de este trabajo investigativo (2008) el sistema de educación superior de Ecuador se regía por la Ley Orgánica de Educación Superior (Registro Oficial número 77 de 15 de mayo de 2000) en la cual el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP-, por obra del Art. 11 de ese Cuerpo Normativo era: "... es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior...". A partir del 12 de Octubre de 2010 y mediante publicación en el Registro Oficial número 298, rige al sistema de educación superior de Ecuador la Ley Orgánica de Educación Superior que da vida al Consejo de Educación Superior –CES- que, al tenor de su artículo 166 señala a este Organismo como: "es el 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...".

³⁴ Consejo Nacional de Educación Superior –(CONESUP), Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (Asuepe), Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (Ceupa), Asamblea de la Universidad Ecuatoriana (AUE), Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos (ISTT), Gremios Universitarios (GU). 2009. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. Legislación comparada de nueve países de América Latina y España. Consejo Nacional de Educación Superior.

Presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea Nacional del Ecuador, Dr. Raúl Abad, en la que se expresa la preocupación de los suscribientes por el que a la fecha era el proyecto de Ley de Educación Superior elaborado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES-³⁵, porque se percibe contrario a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador (expedida en el 2008) que garantiza la autonomía responsable de universidades y escuelas politécnicas, pues “se le otorga al organismo público denominado Consejo de Educación Superior, a su Secretaría Técnica, atribuciones sancionadoras, de control, mando y vigilancia, con lo cual se pretende intervenir en la vida diario de las instituciones de Educación Superior, haciendo tabla rasa de la Autonomía responsable”.

Claro que llama la atención que sea el mismo CONESUP (ente público, aunque autónomo) que, por medio de su presidente, lidere esta preocupación. Era, para esa fecha, una preocupación a lo que se conocía como el proyecto de Ley de Educación Superior; y, siendo aún un proyecto, la inquietud era inminente por parte del sector académico del país, sobre las atribuciones del Consejo de Educación Superior por crear con la nueva norma, sobre todo en tanto en cuanto lo faculta (según el proyecto) a “definir la formación académica y profesional, definir la investigación científica y tecnológica, definir la vinculación con la sociedad y definir la colaboración académica nacional e internacional...”, facultad constante en el literal a) del Art. 177 del Proyecto de Ley³⁶.

El documento refiere en su introducción (p.p. 15 y 16) que el examinar otras legislaciones permite que surjan elementos comunes y que al hacerlo en lo que a autonomía universitaria se refiere, se busca evitar normas muy detalladas y

³⁵ Es importante relieves que para ese momento presidía esta Secretaría el Econ. René Ramírez, actual (2014) presidente del Consejo Nacional de Educación Superior y Secretario de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación (Recuperado en diciembre de 2014 de http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/hoja_vida_Rene_Ramirez.pdf)

³⁶ La Ley Orgánica de Educación Superior expedida el 12 de octubre de 2010 y publicada en Registro Oficial No. 298, establece los deberes y atribuciones del Consejo de Educación Superior –CES-, en su artículo 169, hace una referencia genérica a este control cuando establece en el literal v) la de “monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior”.

reglamentarias que signifiquen una limitante a la flexibilidad y la innovación continua y promover una interacción adecuada con todos los sectores sociales que participen en el proceso educativo, de distinta forma.

El documento, en su síntesis (p. 17) establece que el proyecto acarrea consigo inconstitucionalidades, burocratización y que es excesivamente reglado. No deja de lado temas como autonomía universitaria responsable, la capacidad de las universidades y escuelas politécnicas de auto regularse, el gobierno y el cogobierno, la conformación el Consejo de Educación Superior; y, la distorsión que sufren en el proyecto de Ley dos enunciados de la declaración final de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO (París, 2009): a. El enunciado que refiere a la educación superior como un bien público que es responsabilidad de todos los que apuestan a ella, especialmente de los gobiernos.- Al respecto se aclara que no se puede hacer una interpretación restrictiva de educación superior como responsabilidad exclusiva de los gobiernos. b. El enunciado que corresponde a los numerales 3 y 6 de la declaración que establecen que las funciones de las instituciones de educación superior ejecutarán sus actividades en el contexto de la autonomía institucional y académica y que ésta es un requisito necesario para el cumplimiento de la misión institucional a través de calidad, relevancia, eficacia, transparencia y responsabilidad social.- El documento cuestiona a SENPLADES por una errónea interpretación de este enunciado al indicar que: “la Senplades afirma que la Unesco sostiene que se debe respetar la autonomía institucional y la libertad académica únicamente de las universidades y escuelas politécnicas, pero no de los organismos públicos que coordinan o regentan la educación superior”.

La investigación que el CONESUP coordinó, extractó lo más relevante de las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Perú y Venezuela. Siendo todos estos países latinoamericanos, exceptuando claro a España, el estudio compara realidades similares. A pesar de que Argentina, Brasil, Chile y México han alcanzado un nivel superior en cuanto a educación en Latinoamérica; y, algunos de ellos (Chile y Brasil) ya no son considerados por algunos estudiosos como países del tercer mundo por el impulso cultural y tecnológico que han tenido en las últimas dos décadas, no es infructuoso realizar un análisis comparado entre las legislaciones de un continente

que sufre de los mismos males sociales, tan golpeado por la pobreza y por el analfabetismo; tan rico en recursos naturales, pero sumido también en una clase política que se alinea a la corruptela imperante en el medio. Al fin, si Brasil y Chile se encuentran emergiendo de todo ello deben estar haciendo reformas significativas en sus sistemas educativos, no hay –pues- otra manera de generar cambios.

El estudio trae un cuadro comparativo inicial (actualizado al año 2009) en el cual se anota:

Tabla 2: Comparativo de proyectos de leyes de educación superior de Ecuador y leyes de educación superior de 8 países: años de promulgación y número de artículos.

País	Año de Promulgación	No. total de artículos
Argentina	1995	89
Brasil	1996	15
Chile	1990	94
Colombia	1992	143
Ecuador	En análisis 2009	111 Proyecto del Sistema de Educación Superior
	En análisis 2009	234 proyecto Senplades
España	2001	110
México	2003	26
Perú	2006	54
Venezuela	2001	191

Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior –(CONESUP), Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (Asuepe), Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (Ceupa), Asamblea de la Universidad Ecuatoriana (AUE), Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos (ISTT), Gremios Universitarios (GU). AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. Legislación comparada de nueve países de América Latina y España. Consejo Nacional de Educación Superior. Septiembre, 2009. p. 24. El cuadro contiene una aclaración final que establece que Brasil y México no tienen Leyes especiales de Educación Superior. En las Leyes Generales de Educación, explica, constan los artículos pertinentes a la educación superior.

Al corresponder la investigación ya citada al año 2009, me parece oportuno recoger en un cuadro actualizado (2014) la información de esta normativa, para ilustrar de mejor manera este estudio y sólo a efectos de los países que hubieren actualizado, reformado o emitido nueva normativa al respecto de la educación superior:

Tabla 3: Comparativo de Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador y leyes de educación superior de 4 países que -a 2014- han actualizado, reformado o emitido nueva normativa.

País	Año de reforma o emisión	No. total de artículos
Ecuador	2010	211
España	En 2007 se emite la Ley Orgánica 4/2007 ³⁷ que modifica la Ley Orgánica 6/2001	Que modifica 7 artículos de la Ley Orgánica 6/2001
México	En 2014 se emite reforma ³⁸ a la Ley General de Educación de 2003	El cuerpo que reforma la norma de 2003 contiene 85 artículos, pero abarca todos los niveles formativos de educación en México
Perú	En 2014 se emite la Ley Universitaria No. 30220 ³⁹	133
Venezuela	2009 ⁴⁰	50

³⁷ Ley Orgánica 4/2007. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16241-16260.pdf>

³⁸ Ley General de Educación. Recuperado en diciembre de 2014 de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/137.doc

³⁹ Ley Universitaria de la República del Perú. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/NL20140709.PDF>

⁴⁰ Ley Orgánica de Educación. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.me.gob.ve/ley_organica.pdf

Fuente Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador, Ley Orgánica 4/2007, Ley General de Educación de México, Ley Universitaria de la República del Perú y Ley Orgánica de Educación de Venezuela.
Elaboración propia

Una explicación dan los editores del documento al fenómeno del número de artículos en cada una de las normas estudiadas, dicen de ellas que no tienen muchos artículos porque el mundo de hoy en la Era del Conocimiento sufre de gran dinámica de cambio, lo que resulta inconsistente el que resulten demasiado reglamentarias. Refieren las normas de educación superior de muchos países de Europa y Asia, donde éstas contienen pocos artículos, son genéricas y no procedimentales y casuísticas.

Es que en Ecuador la Ley de Educación Superior (2010) trae consigo reglamentos y procesos. No se constituye en un marco normativo general que regula la educación superior en el Ecuador, sino en una enumeración de reglas y proceso que deberían estar contenidas ya en los estatutos y reglamentos de cada universidad y escuela politécnica. De ahí -2009- en adelante, el CES ha normado por medio de un sinnúmero de Reglamentos⁴¹ y Resoluciones la vida de las universidades y escuelas politécnicas del país, trazando una cancha jurídicamente confusa sobre los derechos y las obligaciones de éstas.

La investigación impulsada por CONESUP hace notar que todas las legislaciones estudiadas reconocen a universidades particulares y públicas. Esboza cifras de Hispanoamérica y Brasil, al establecer que más de un 50% de estudiantes de éstos acuden a universidades particulares (CONESUP y otros, 2009. p. 25).

El documento estudiado deja constancia que del análisis comparativo se puede establecer que “las características de la autonomía en las legislaciones de los países estudiados garantizan la plena libertad para que las universidades puedan definir sus órganos de gobierno; establecer sus funciones, decidir su integración, elegir autoridades;

⁴¹ En Ecuador, las leyes son expedidas por la Asamblea Nacional. Siendo las leyes una labor de los asambleístas, entonces los reglamentos son labor del Ejecutivo, función que corresponde al Presidente de la República por mandato constitucional. En el caso de la educación superior en Ecuador, el Presidente de la República ha delegado esta atribución al Consejo de Educación Superior –CES-, regulando éste cuando cree oportuno y necesario por medio de Reglamentos y Resoluciones, que no pocas veces resultan en modificadoras de la letra de la Ley Orgánica de Educación Superior o en contraposición de ésta.

administrar sus bienes y patrimonio; crear y planificar carreras universitarias de pregrado y posgrado; formular sus planes de estudio, de investigación, de extensión y servicios a la comunidad; otorgar grados académicos y títulos; experimentar e innovar en la pedagogía; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; designar y remover al personal; reconocer las asociaciones estudiantiles y mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y de extranjero...esto significa tener una autonomía plena, sin que ningún organismo público del sistema interfiera con esa autonomía...” (p. 27).

En 2011, por iniciativa del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia –CALED-, se publica el texto investigativo *Leyes, Normas y Reglamentos que Regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe*⁴² realiza un estudio comparativo de normativa que rige al sistema de educación superior en relación al sistema de educación de modalidad a distancia y en línea en: Argentina (SANTÁNGELO, H.), Bolivia (PADILLA, A. – DAZA, R.), Brasil (ROESLER, J.- VIANNEY, J.), Chile (SANTANDER, W. – SHALCK, A.- ZAVANDO, S.-DURÁN, J.), Colombia (RUBIO, G.-GONZÁLEZ, J.), Costa Rica (ADOLIO, R. – CASTRO, J), Ecuador (RUBIO, M. – MOROCHO, M.- RAMÍREZ, I.), México (CERVANTES, F.-HERRERA, A.-PARRA, P.), Panamá (DOUGLAS, E.), Perú (DOMÍNGUEZ, J.), Puerto Rico (MELÉNDEZ, J. – PACHECO, C.), República Dominicana (ACOSTA, M.); y, Venezuela (RODRÍGUEZ, C. – VARGAS, M.).

Esta investigación se centra en la normativa que rige la modalidad a distancia y en línea en Latinoamérica y el Caribe, no obstante de ello permite al lector apreciar la muy variada normativa que en cada uno de los países objeto de investigación existe, en materia de educación superior.

⁴² Compilación CALED, Varios Autores. 2011. *Leyes, Normas y Reglamentos que Regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe*. Loja, Ecuador. Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

En 2014, CALED publica la segunda edición⁴³ del texto antes referido, ahora con el estudio de la normativa argentina (BARCELÓ, H.), boliviana (PADILLA, A. – DAZA, R.), chilena (SANTANDER, W. – SCHALK, A.), colombiana (CASTILLO, M. – ULLOA, K.), ecuatoriana (RUBIO, M.- MOROCHO, M.- CAMACHO, A.), mexicana (ZUBIETA, J.- BAUTISTA, T. – LEÓN, J. – TAPIA, E.- GERMÁN, E.), paraguaya (LÓPEZ, S. – MARIUCI, Z., MARTÍN, G.), peruana (UGAZ, P.); y, uruguaya (GUERRA, D.- LELES DA SILVA, M.- VIGNA, M.- PERÉ, N.).

Tanto en la primera como en la segunda edición, los autores presentan una imagen ampliada de la norma que rige al sector de la educación superior en cada uno de sus países. Si bien, la obra está orientada a una comparación normativa con respecto a la educación a distancia, es de anotar que el estudio da una visión particularizada a su lector sobre la autonomía que algunos de los países estudiados tienen con respecto a la educación superior; y, más aún, en tratándose de educación a distancia, considera ésta como el futuro de los estudios superiores en muchos países, también es seriamente cuestionada en muchos otros

Para efectos de la comparación procederé a analizar lo relacionado con autonomía universitaria en los distintos países que al pie constan, iniciando por Ecuador y siguiendo, en orden alfabético, por el resto de países; y, abordando las referencias sobre autonomía universitaria de los 9 países objeto de la investigación de CONESUP; agregando lo normado en: Bolivia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay:

2. La normativa en Ecuador y los países objeto de estudio:

2.1 Ecuador:

En Ecuador, dos principales cuerpos normativos refieren la autonomía universitaria:

⁴³ Compilación CALED, Varios Autores. 2014. Leyes, normas y reglamentos que regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe. Loja, Ecuador. Segunda Edición. Ediloja.

- a. La Constitución Política de la República del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica de Educación Superior (2010). La primera, en su Art. 351, define la autonomía de la educación superior en el país desde los principios de responsabilidad, 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. El artículo 355 de esta Carta Magna garantiza que “el Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas (no diferencia entre públicas o privadas, lo establece para ambos tipos) autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución”. El articulado sigue su redacción reconociendo a estos centros de educación superior el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable; garantizando la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones⁴⁴; el gobierno y gestión de sí mismas; pero, agrega: “en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y, la producción de ciencias, tecnología, cultura y arte”.

Pero, ¿cómo ha de entenderse que uno de los principios de autonomía universitaria consagrado en la Constitución de la República del Ecuador es justamente la alternancia, cuando en 2014 la Asamblea Nacional, con la venia de la Corte Constitucional del Ecuador, discute algunas modificaciones a la Constitución en lo tocante a la reelección indefinida de las autoridades de elección popular?, incluye –claro- al Presidente de la República. A decir del

⁴⁴ Las universidades públicas, particulares y particulares cofinanciadas de Ecuador han tenido, sobre todo en los dos últimos años (2012-2014) un debate constante con autoridades ejecutivas por una serie de normas emitidas por el Consejo de Educación Superior y por el Consejo de Evaluación y Acreditación del Sistema de Educación Superior, que se considera han restringido esta autonomía. Por ejemplo, una resistencia por parte del CES a la aprobación de los estatutos de estas universidades (estas normas se presentaron –a más tardar- en abril de 2011; al momento -2014, diciembre- sólo 21 de 52 universidades y escuelas politécnicas, públicas y privadas, tienen sus estatutos aprobados. Fuente: <http://www.ces.gob.ec/informacion-de-estado-de-aprobacion-de-estatutos/que-estatus-están-aprobados>, recuperado en diciembre de 2014) El ir y venir de estos cuerpos legales entre el CES y las universidades ha respondido, básicamente, al intento de injerencia gubernamental en las reglas internas de estos centros.

ejecutivo, coreado por la Corte Constitucional del Ecuador, no haría falta una consulta popular para tratar este punto de tanta significancia para el país, por tratarse tan sólo de una modificación y no de una reforma de fondo. Así, se exige alternancia en los gobiernos universitarios, se prohíbe la reelección indefinida de la máxima autoridad académica al establecer el Art. 48 de la Ley de Educación Superior: "...El Rector o la Rectora...desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco años. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez...", tampoco difiere de rectores de universidades públicas o particulares y privadas. Igual condición electiva establece para vicerrectores; pero, se solapa un emplazamiento de figuras públicas de reelección popular por medio de modificaciones a un texto constitucional que fue votado por el pueblo ecuatoriano en 2008, texto que a decir del propio Presidente de la República del Ecuador –Econ. Rafael Correa- duraría 300 años.

- b. La Ley Orgánica de Educación Superior (2010), en su artículo 145 establece el Principio de Autodeterminación para la Producción del Pensamiento y Conocimiento y dice de éste que consiste en "la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, generación y divulgación de conocimientos en el marco del diálogo de saberes, la universidad del pensamiento, y los avances científico-tecnológicos locales y globales".

El artículo 146 garantiza la libertad de cátedra en universidades y escuelas politécnicas, en pleno ejercicio de su autonomía responsable, entendida ésta como la facultad institucional y de su planta docente para exponer los contenidos definidos en los programas de estudio. Así mismo, garantiza la libertad investigativa, entendiendo ésta como la facultad de la entidad y sus investigadores de buscar la verdad en los distintos ámbitos, sin ningún tipo de impedimento u obstáculo, salvo lo establecido en la Constitución y en esta Ley.

La Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador (2010), contiene en sí algunos artículos que podrían considerarse contrarios a la autonomía consagrada por la misma

Constitución y este Cuerpo Normativo. Por ejemplo, el artículo 31 establece que los legados o donaciones que reciban las instituciones de educación superior (públicas o privadas), si no se ha establecido por parte del donante el fin de éstos, únicamente podrán utilizarse para inversiones en infraestructura, recursos bibliográficos, equipos, laboratorios, formación de profesores, proyectos de investigación. Si bien es cierto en nuestro país han habido abusos por parte de autoridades universitarias en cuanto a la utilización de recursos habidos por medio de legados o donaciones y que estos abusos se han de frenar de alguna forma, no es menos cierto que la enumeración limitativa que hace este artículo contraponen el concepto de autonomía, en tanto en cuanto, su libertad de autogestión administrativa y financiera. Los fines para los cuales se dispone la utilización de estos recursos son legítimos y necesarios en la vida universitaria; es la enumeración restrictiva la que hace creer que no se piensa en las universidades como personas jurídicas suficientemente capaces de administrar recursos de este tipo en su infraestructura y formación docente. Es la enumeración por la duda.

Otro artículo de la misma norma que parece contraponerse con el legítimo derecho de autogestión financiera de universidades particulares y privadas es el 42, cuando en su segundo párrafo dispone que todas las instituciones de educación superior –para fines informativos- enviarán de manera obligatoria anualmente a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sus presupuestos anuales aprobados y las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio y que este informe, de forma obligatoria, ha de integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador –SNIESE-.

El Art. 74 de la misma norma establece que las políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o relegados serán de obligatoria instrumentación para universidades y escuelas politécnicas, siendo la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación quien establezca estas políticas. Y, nuevamente, entendemos que se ha de regular políticas de acción afirmativa, sin embargo es sospechoso que tenga que señalarse que estas políticas sólo podrán ser establecidas por el ejecutivo en forma de la Secretaría Nacional precitada.

El literal g) del Art. 169 de esta Ley establece, como una de las atribuciones del Consejo Nacional de Educación Superior, la de aprobar la intervención de las universidades y escuelas politécnicas bajo algunas consideraciones causales⁴⁵. El literal i) del mismo artículo atribuye al CES la aprobación de la creación de programas y carreras de universidades y escuelas politécnicas, y los programas en modalidad de estudios previstos en la misma Ley. El literal k), por su parte, señala otra atribución del CES consistente en aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas.

El literal d) del Art. 183 de la Norma antedicha establece como atribución de la Secretaría Nacional la de “identificar carreras y programas considerados de interés público y priorizarlas de acuerdo con el plan nacional de desarrollo”. No podría negarse la utilidad de una investigación e informe sobre las necesidades de grupos sociales por región. Siendo, más aún Ecuador, un país en el que la población en general busca la universidad como una respuesta a sus necesidades económicas y como una muletilla social por la sola titulación; y, no por el amor al conocimiento y a la investigación, necesariamente. Sin embargo, el plan nacional de desarrollo (que se encuentra consagrado conceptualmente en la Constitución de la República del Ecuador, pero que es un Plan Orgánico que se prepara por períodos quinquenales⁴⁶) no puede ser una camisa de fuerza para oferta académica de carreras de pregrado y programas de postgrado, sino la guía para universidades y escuelas politécnicas para una oferta pertinente y de calidad.

⁴⁵ La violación o el incumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la República, de la Ley de Educación Superior, su Reglamento General, los reglamentos, resoluciones y demás normatividad que expida el Consejo de Educación Superior, y el estatuto de cada institución; la existencia de irregularidades académicas, administrativas o económico-financieras, establecidas en la normatividad vigente que atenten contra el normal funcionamiento institucional; a existencia de situaciones de violencia que atenten contra el normal funcionamiento institucional y los derechos de la comunidad universitaria o politécnica, que no puedan ser resueltas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por las instituciones de educación superior.

⁴⁶ El Art. 280 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estadocentral y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 se puede recuperar en <http://www.buenvivir.gob.ec/>.

2.2 Argentina:

El Art. 29 de la Ley de Educación Superior⁴⁷ argentina establece que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, comprendida ésta como la atribución de dictar y reformar sus estatutos, los que serán *comunicados* al Ministerio de Cultura y Educación⁴⁸; definir sus órganos de gobierno (funciones, integración, elección); administrar sus bienes y recursos; crear carreras universitarias de grado y posgrado; formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad; otorgar grados académicos y título habilitantes; impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente en niveles pre universitarios; establecer un régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de estudiantes; entre otras.

Sobre la intervención de universidades, establece (Art. 30) que sólo puede ser realizada por el Honorable Consejo de la Nación por un plazo no superior a los seis meses y por causales tales como: conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento, la alteración grave del orden público y el manifiesto incumplimiento de la Ley correspondiente. Aclara, eso sí, que esa intervención nunca podrá menoscabar la autonomía universitaria de la institución intervenida.

Sobre el ingreso de fuerza pública en los predios universitarios, establece (Art. 31) que sólo podrá realizarse a orden escrita previa y fundada de juez competente o a solicitud expresa de la autoridad universitaria legítima.

⁴⁷ Ley de Educación Superior 24.521. 1995. Recuperado en diciembre de 2014 de http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html

⁴⁸ Para los fines establecidos en el Art. 34 de la Ley: a efectos de que este Ministerio verifique su adecuación a la Ley de Educación Superior. Si este Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la pre citada ley, plantearán sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. El mismo artículo entrega lineamientos generales de lo que los estatutos han de contener: sede principal, objetivos de la institución, estructura organizativa, integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.

El Art. 59 del mismo Cuerpo Legal reconoce a las instituciones universitarias autarquía económico-financiera; y, por tanto, la administración de su patrimonio y la aprobación de su presupuesto.

El Art. 70 señala que será el Ministerio de Cultura y Educación quien formula las políticas generales en materia universitaria, respetando siempre el régimen de autonomía para instituciones universitarias que la misma Ley contiene.

2.3 Bolivia:

La Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”⁴⁹ de Bolivia establece cuáles son las universidades reconocidas por el Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 55): públicas autónomas, privadas, indígenas; y, de régimen especial. De las públicas autónomas, la norma invocada (Art. 56) establece se regirán por lo establecido en la Constitución de la República del Estado. En cuanto a las privadas -referidas como instituciones académico-científicas de formación profesional y de investigación que generan conocimientos a partir del desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, que responden a las necesidades y demandas sociales y productivas de las regiones del país- éstas se rigen por las políticas, planes, programas y autoridades del Sistema Educativo Plurinacional (Art. 57).

Con respecto al funcionamiento de las universidades privadas, establece el Art. 59 de la misma Norma que su apertura y funcionamiento institucional de las universidades privadas que serán autorizados mediante Decreto Supremo; que sus programas académicos y que su desarrollo institucional se regulará por el Ministerio de Educación; que no serán subvencionadas por el Estado Plurinacional y que están autorizadas para expedir diplomas académicos, pero que los títulos profesionales serán otorgados tan solo por el Ministerio de Educación.

⁴⁹ Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. 2010. Bolivia. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.oei.es/quipu/bolivia/Leydla%20.pdf>

El Art. 60 y en relación a las universidades indígenas, señala básicamente que siendo de carácter público se articulan a la territorialidad y organización de las naciones y pueblos indígenas originarios del Estado Plurinacional; y, que están facultadas para desarrollar formación profesional e investigación, generar ciencia, tecnología e innovación, a nivel de pre y postgrado. De ellas también establece que desarrollarán procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y recreación de conocimientos, saberes e idiomas de las naciones y pueblos indígenas desde el espacio académico, científico, comunitario y productivo. Como instancia de definición de políticas institucionales define a las Juntas Comunitarias. Autorizadas para emitir, de igual forma que las universidades privadas, diplomas académicos. Los títulos profesionales serán otorgados por el Ministerio de Educación.

Como universidades de régimen especial establece a las militar y policial, estableciendo el Art. 61 de esta Ley que son instituciones de educación con carácter público y son administradas por el Estado. Se encuentran bajo la tuición del Ministerio del ramo y en lo académico del Ministerio de Educación. Al igual que las privadas y las indígenas, están autorizadas para emitir diplomas académicos, siendo potestad del Ministerio de Educación la emisión de títulos profesionales.

El sistema de Educación Superior es evaluado y acreditado por la Agencia Plurinacional y Acreditación de la Educación Superior Universitaria –APEAESU- (Art. 68). Contempla al autoevaluación, evaluación por pares y evaluación social. La acreditación es una certificación que se emite cuando los resultados del proceso de evaluación son favorables.

2.4. Brasil:

La Ley No. 9394 de diciembre de 1996⁵⁰, establece en su Art. 47⁵¹ que en la educación superior –independientemente del año calendario- el período académico tendrá por lo menos doscientos días de trabajo académico efectivo, excluyendo el tiempo que se haya reservado para exámenes finales; informando a las partes interesadas, antes del inicio de cada período su duración, requisitos, formas de calificación, planta docente, etc. Faculta a estudiantes que demuestren logros extraordinarios en sus estudios a ser evaluados y acortar sus cursos. Manda la asistencia obligatoria a clases de estudiantes y profesores (excepciona la educación a distancia) y dispone una oferta nocturna de programas de posgrado; siendo esta oferta obligada en las instituciones públicas de educación superior.

Por su parte el Art. 51⁵² de esta misma Ley señala que las instituciones de educación superior acreditada, como el caso de las universidades, podrán decidir sobre los criterios para la selección y admisión de estudiantes, pero que se tendrá en cuenta los efectos de éstos en el enfoque de la escuela secundaria y la articulación con los organismos reguladores de los sistemas de educación.

Define, el Art. 52⁵³ del mismo Cuerpo Normativo, define a las universidades como instituciones multidisciplinarias de formación de personal profesional de educación

⁵⁰ Ley General de Educación. 1996. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

⁵¹Art. 47.-*Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver. 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições. 2º Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino. 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância. 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.*

⁵² Art. 51.- *As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.*

⁵³Art. 52.- *As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo*

superior, investigación, extensión y cultivo del conocimiento humano, caracterizadas básicamente por: I. Producción intelectual institucionalizada; II. Al menos un tercio de la planta docente de la facultad con título académico de maestría o doctorado; III. Un tercio de profesores a tiempo completo.

La autonomía universitaria la propone el Art. 53⁵⁴ de esta Normativa como la que, sin perjuicio de otras funciones, se puede condensar en: crear, organizar y dar término en su sede de cursos y programas de educación superior previstos en la correspondiente normativa siguiendo las reglas generales de ésta; establecer planes de estudios de cursos y programas según lineamientos generales pertinentes; establecer planes, programas y proyectos de investigación científica y actividades de producción y extensión artísticas; elaborar y reformar sus estatutos y reglamentos de acuerdo con la normativa general; conferir grados, diplomas y títulos; aprobar y ejecutar planes, programas y proyectos de inversión que se relacionen con obras, servicios y adquisiciones en general y gestionar los ingresos según normas institucionales; gestión de sus ingresos y egresos según su acto de constitución, estatutos y leyes.

Agrega, en párrafo único, que para garantizar la autonomía didáctica y científica de las universidades, dependerá de sus juntas de enseñanza e investigación decidir –según

docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

⁵⁴Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; VI - conferir graus, diplomas e outros títulos; VII - firmar contratos, acordos e convênios; VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas. Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II - ampliação e diminuição de vagas; III - elaboração da programação dos cursos; IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; V - contratação e dispensa de professores; VI - planos de carreira docente.

presupuestos disponible-: la creación, ampliación, modificación y extinción de cursos; ampliación y reducción de vacantes; programación de actividades de investigación y extensión y preparación de cursos; contratación y despido de docentes; y, planes de carrera docente.

El Art. 54⁵⁵ de esta Normativa, faculta a las universidades que receptan recursos del Gobierno, en atención a la Ley, estatutos propios de su estructura y régimen jurídico particular, a: proponer su personal docente, técnico y administrativo y un plan de empleo y salarios (observando normas y recursos disponibles); preparar la normativa que rijan a su personal de conformidad con la norma general; aprobar y ejecutar planes, proyectos y programas de inversión en relación a obras, servicios y adquisiciones de acuerdo a recursos asignados por el Estado; preparar presupuestos anuales y plurianuales; adoptar un sistema financiero y contable que cumpla con las peculiaridades y funcionamiento de la institución; mantener operaciones de crédito y financiamiento con aprobación de la autoridad competente para adquirir propiedades y equipo.

Su autonomía universitaria puede ampliarse si demuestra que está altamente cualificado para la enseñanza e investigación, basándose para ello en una valoración realizada por el Gobierno.

⁵⁵Art. 54. *As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão: I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis; II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor; IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho. 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.*

En cuanto al cogobierno de las instituciones públicas de educación superior, el Art. 56⁵⁶ señala que seguirán el principio de gestión democrática, asegurando la existencia de órganos colegiados deliberativos en los cuales participan la comunidad institucional, local y regional. Agrega, el mismo artículo en párrafo único, que en cualquier caso los profesores ocuparán un 70% en los escaños en cada órgano colegiado o comisión, inclusive los que traten de desarrollo o modificaciones estatutarias o reglamentarias, así como la elección de líderes.

2.5 Chile:

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza No. 18.962 de Chile⁵⁷, crea por obra de su Art. 32, el Consejo Superior de Educación, como organismo autónomo y que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Educación Pública. Siendo este Consejo el que tiene las atribuciones de pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presenten las distintas universidades para reconocimiento oficial; verificar el desarrollo de los proyectos institucionales; y, establecer sistemas de examinación selectiva para instituciones de educación sometidas a procesos de acreditación, entre otras.

La acreditación comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variantes que sopesan su desarrollo tales como docentes, didácticas, programas de estudios, físicas y de infraestructura y recursos económicos y financieros para llevar a cabo sus objetivos (Art. 39). Se realizará por el Consejo Superior de Educación; pero,

⁵⁶Art. 56. *As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.*

⁵⁷ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza No. 18.962 (1990). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/normativa-y-reglamentos/8386/ley-organica-constitucional-de-ensenanza>

aquellas universidades que hayan obtenido su total autonomía⁵⁸ podrán voluntariamente entregar al Consejo la adecuada información para los usuarios del sistema. Las nuevas entidades de enseñanza (Art. 40) deberán presentar a este Organismo un proyecto institucional y sobre éste el Consejo se debe pronunciar en un plazo máximo de 90 días, aprobándolo o formulando observaciones, en caso de que en este plazo no se pronuncie obra una suerte de silencio administrativo y se considera aprobado.

Se establecen (Art. 45) los lineamientos bases de lo que contendrá el estatuto de las universidades: individualización de sus organizadores, indicación de nombre y domicilio, fines que se propone, medios económicos y financieros para su realización (que deberá acreditarse ante el Consejo Superior de Educación), disposiciones concernientes a su estructura y forma de gobierno, los títulos profesionales y grados académicos que otorgará inicialmente; y, las disposiciones relativas a la modificación de estatutos y su disolución.

En relación a la autonomía, su Art. 75 señala que ésta es: “el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa”. Esta autonomía incluye la potestad para decidir, por sí mismas, la forma cómo se cumplen las funciones de docencia, investigación y extensión; así como la fijación de planes y programas de estudio.

⁵⁸ Sobre la plena autonomía el Art. 42 de la Norma Educativa establece que las universidades e institutos profesionales que, al cabo de seis años de acreditación hubieren desarrollado su proyecto satisfactoriamente a juicio del Consejo, alcanzarán su plena autonomía y podrán otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente, lo que deberá certificarse por el Consejo. En caso contrario, podrá ampliar el período de acreditación hasta por cinco años, pudiendo disponer la suspensión del ingreso de nuevos alumnos. Si transcurrido el nuevo plazo, la entidad de enseñanza superior no diere cumplimiento a los requerimientos del Consejo, éste deberá solicitar al Ministerio de Educación Pública la revocación del reconocimiento oficial y cancelación de la personalidad jurídica.

El Art. 80 establece que las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y las universidades e institutos profesionales que se derivaron de ellas y las sucesoras de algunas de ellas, mantendrán su carácter de tales y conservarán su plena autonomía.

En cuanto a la autonomía económica, ésta –señala el mismo artículo- permite a los establecimientos de educación superior disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios, de acuerdo a sus propios estatutos y leyes correspondientes.

La administrativa, faculta a cada establecimiento de educación superior a organizar su funcionamiento de la mejor manera que estimare adecuada, de conformidad con estatutos y leyes.

En relación a la libertad académica, el artículo 76 de esta Ley aborda ésta como la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo –eso sí- los requisitos establecidos por la Norma y la búsqueda y enseñanza de la verdad, conforme los cánones de la razón y los métodos científicos del caso.

Limita la autonomía, en sentido positivo, el artículo 77 de esta Normativa cuando expresa que la autonomía y libertad de cátedra no significan entidades de educación superior que amparen y/o fomenten acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico, ni que lleven a cabo actividades orientadas a propagar tendencias político-partidistas. Se entiende que existirá enseñanza y difusión ideológico-político en comunes términos de información objetiva y discusión razonada, enseñanza que será capaz de lograr señalar ventajas y objeciones de sistemas, doctrinas o puntos de vista en este orden.

Sus recintos –los universitarios- no podrán, reza el Art. 76 de esta Ley, ser destinados para actos tendientes a propagar o ejecutar actividades que perturben sus normales labores; y, corresponderá a las autoridades respectivas velar por el estricto cumplimiento de ello y arbitrar las medidas necesarias para evitar la utilización de dichos recintos y lugares para las pre-escritas actividades. Para todo esto, serán los establecimientos de educación superior quienes establecerán en sus estatutos los mecanismos que resguarden debidamente los principios a que se hecho referencia (Art. 79).

2.6 Colombia:

Ley 30 de Diciembre 28 de 1992⁵⁹, que en su Art. 3 establece que es el Estado quien garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de una suprema inspección y vigilancia de la educación superior. Por eso, señala el mismo Cuerpo Normativo en su Art. 20, que será el Ministerio de Educación Nacional –previo informe favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU– quien pueda reconocer un ente como universidad o escuela tecnológico dentro de un proceso de acreditación y en el que deberán demostrar: experiencia en investigación científica de alto nivel; y, programas académicos y de Ciencias Básicas que apoyen los académicos.

Los entes de educación superior podrán ser autorizados tan solo por el Ministerio de Educación Nacional (Art. 21) para poder ofrecer programas de maestría, doctorado y post – doctorado; y, otorgar los respectivos títulos (previo concepto favorable del CESU). Podrán ser también autorizadas por el mismo Ministerio del Ramo para ofrecer programas de maestrías y doctorados y expedir los títulos correspondientes aquellas universidad que sin cumplir lo estipulado en el artículo 20 de esta norma, cumplan en cambio con los requisitos de calidad según el Sistema Nacional de Acreditación, en los campos de acción afines al programa propuesto, previo informe favorable del CESU.

Al tenor del Art. 22 de la misma Normativa antedicha se establece que será el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a informe favorable de CESU, el ente que podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de educación superior y determinar el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar y su carácter académico.

Es el Art. 28 de este Cuerpo Legal el que aborda el tema de la autonomía universitaria y reza que ésta se consagra en la Constitución Política de Colombia y este mismo Cuerpo Normativo, reconociéndola como el derecho a darse y modificar sus estatutos; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes

⁵⁹ Ley 30 (diciembre 28 de 1992). Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf

científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar a sus docentes; admitir a sus alumnos; y, adoptar sus correspondientes regímenes estableciendo, arbitrando y aplicando sus recursos para el cumplimiento de su misión y función institucionales.

Sobre la determinación de la autonomía de instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales, el Art. 29 señala que se regirá por su campo de acción, por la normativa ya invocada y bajo los siguientes aspectos: emitir y modificar sus estatutos; designar autoridades académicas y administrativas; crear y desarrollar sus programas académicos, igual que expedir los correspondientes títulos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión; seleccionar y vincular a sus docentes y alumnos; adoptar el régimen de alumnos y docentes; y; arbitrar y aplicar los recursos para el cumplimiento de su misión y funcional institucionales.

Como característica propia de las instituciones de educación superior, el Art. 30 de la Ley, señala la búsqueda de la verdad y el libre ejercicio y responsabilidad crítica, de cátedra y del aprendizaje.

Es esta Norma, acorde con la Constitución Política de Colombia (artículos 67 y 189) se establece como función que corresponde al Presidente de la República la inspección y vigilancia de la enseñanza, función orientada a: proteger la libertad de enseñanza, aprendizaje e investigación y cátedra; vigilar que se cumpla e impere la garantía constitucional de la autonomía universitaria; garantizar el derecho de particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a Ley; adoptar medidas para fortalecer la investigación en instituciones de educación superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo; facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de cultura así como a los mecanismos financieros que lo viabilicen; crear incentivos para las personas naturales o jurídicas que desarrollen y fomenten la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes; fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura; y, propender por la creación de mecanismos de evaluación de la

calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en directivos y docentes.

Sobre la inspección y vigilancia de este nivel educativo, el Art. 32 de este Cuerpo Normativo, establece que se ejercerá a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique este nivel para velar por: la calidad de la Educación Superior dentro del respeto de la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; el cumplimiento de sus fines; la mejor formación formal, intelectual y física de los educandos; un adecuado cubrimiento de los servicios de educación superior; que las instituciones privadas de este nivel sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores. Así, los inversores de dineros en propiedad de entes de educación superior en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución estará incurso en Peculado por Extensión; que en las instituciones oficiales de educación superior se atienda a la naturaleza de servicios público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y apliquen correctamente según normativa correspondiente.

El Art. 36 de esta Norma establece como funciones del CESU las de proponer al Gobierno Nacional las políticas y planes para la buena marcha de la educación superior y reglamentación y procedimientos para organizar el sistema de acreditación y el sistema nacional de información, organizar los exámenes de estado, establecer las pautas sobre nomenclatura de títulos, creación de instituciones de educación superior y establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, así como establecer mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de este nivel y de sus programas; y, sus propios reglamentos de funcionamiento.

Las sanciones de estos entes también se contemplan en la norma antedicha, en su artículo 48, así: “el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de Educación Superior según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican: a) Amonestación privada. b) Amonestación pública. c) Multas

sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país. d) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año. e) Cancelación de programas académicos. f) Suspensión de la personería jurídica de la institución. g) Cancelación de la personería jurídica de la institución”.

Por obra del Art. 53 del Cuerpo Legal en estudio se crea el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior, cuyo principal objetivo es el de garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan con los más altos requisitos de calidad y que dediquen su actividad a realizar sus propósitos y objetivos. Es voluntario, para los centros de educación superior, acogerse a este Sistema. La acreditación tendrá carácter de temporal y aquellas instituciones que se acrediten disfrutarán de prerrogativas que para ella establezca la Ley y señale el CESU.

En relación a los entes universitarios autónomos, el Art. 57 señala que según la Ley y lo establecido por el CESU, las universidades estatales u oficiales se han de organizar como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo. Teniendo, estos entes universitarios autónomos, las siguientes características: personería jurídica; autonomía académica, administrativa y financiera; patrimonio independiente; y, pudiendo además elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo a las funciones que le corresponden.

Con respecto a las instituciones privadas de Educación Superior, es el Art. 98 de esta Ley que establece de ellas son personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.

2.7 Costa Rica:

Regula la educación superior en este país la Ley Fundamental de Educación⁶⁰, misma que declara en su artículo 19 a la Universidad de Costa Rica como una institución de cultura superior que goza de independencia en el desempeño de sus funciones y de plena

⁶⁰ Ley Fundamental de Educación de Costa Rica. 1957. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC

capacidad jurídica para adquirir sus derechos y sus obligaciones, así como para normar sus organización y gobierno propios.

En cuanto a la entidad regente de la enseñanza superior privada, la Ley 6693⁶¹ señala que es el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, al que el artículo 3º. de esta Ley le atribuye: la autorización de creación y funcionamiento de universidades privadas, cuando se compruebe tienen los requisitos que la Ley establecen; la aprobación de sus estatutos y sus reformas, así como los reglamentos académicos; la autorización de escuelas y carreras que se impartirán, previo estudio realizado por la Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior; la aprobación de las tarifas de matrícula y costo de cursos, garantizando el adecuado funcionamiento de estos centros de estudios superiores; la aprobación de planes de estudio y sus modificaciones; el ejercicio de la vigilancia e inspección de estas entidades de acuerdo a un reglamento propuesto por el Poder Ejecutivo, reglamento que deberá garantizar que estas Instituciones gocen de libertad para desarrollar sus actividades académicas y docentes y el normal desenvolvimiento de sus planes y programas; la aplicación de sanciones que esta misma Ley prevé.

El artículo 8º de este Cuerpo Legal dispone que “una vez autorizado su funcionamiento, la universidad privada tendrá libertad para desarrollar sus actividades académicas y docentes; y para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio”. Agrega el mismo articulado que deberá iniciar lecciones en el período lectivo del año en que se produce su autorización o en el inmediato posterior.

Es el Art. 9º de esta Norma el que garantiza, dentro de los términos legales correspondientes, el pleno goce de la libertad para la docencia, la investigación científica y la difusión de la cultura. También le grava una responsabilidad, la de contribuir al estudio y a la solución de los problemas nacionales, para lo cual estas universidades

⁶¹ Ley 6693. 1981. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?nValor1=1&nValor2=10481&nValor3=92692¶m2=1&strTipM=FN&IResultado=2&strSim=simp

deberán establecer “programas de trabajo comunal o servicio social obligatorio, equivalentes, o similares, a los que existen en las universidades estatales”.

Sobre la emisión de estatutos, el artículo 10º establece que serán las autoridades de las universidades privadas las que indiquen sus estatutos. Señala pautas para ello: deberán establecer una representación estudiantil en los órganos colegiados, que no podrá ser inferior al 25% de la composición total del órgano colegiado; permitiendo –en general– la libre asociación estudiantil.

Sobre los estudios de estos Centros Privados, el artículo 12º. de la Norma pre citada establece que se registrarán por sus respectivas normas, planes y programas; y, el 13º. dispone que dichos planes deberán ser de una categoría similar a los de las universidades estatales de Costa Rica o de otras universidades de reconocido prestigio.

2.8 España:

La Ley Orgánica 6/2001⁶² de este país declara la autonomía universitaria en su artículo 2, que se dedica a este tópico, declarando que: las universidades están dotadas de personalidad jurídica y que desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas; en relación a las privadas, dice de ellas tienen personalidad jurídica propia y que deberán adoptar alguna de las formas que el Derecho admite; para estos entes, declara, su objeto social exclusivo será la educación superior.

Sin salir del marco de esta Ley establece la autonomía universitaria como la capacidad de: elaboración de sus propios estatutos (públicas) y sus propias normas de organización y funcionamiento (privadas); elección, designación y remoción de los órganos pertinentes de gobierno y representación; creación de estructuras específicas que soporten la investigación y docencia; elaboración y aprobación de sus planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas a lo largo de toda la vida; selección, formación y promoción de personal de docencia e investigación y de administración y servicios y

⁶² Ley Orgánica 6/2001. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24515>

determinación de condiciones en las que desarrollarán sus actividades; admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; expedición de títulos oficiales y diplomas y títulos propios; elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes; y, establecimiento de relaciones con otros entes para promoción y desarrollo de sus fines organizacionales.

El Art. 3 reconoce que la actividad universitaria y su autonomía se fundamentan en el principio de libertad académica, manifestada ésta en libertad de cátedra, de investigación y de estudio. El artículo 4 de esta misma Ley presupone que esta misma autonomía exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades como respuesta a las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como la adecuada rendición de cuentas de las universidades a la sociedad sobre el uso de medios y recursos.

El Art. 27 de la pre citada norma establece que son las normas de organización y funcionamiento de universidades privadas las que instituyan sus órganos de gobierno y representación, así como los procesos de designación y remoción de éstos.

En cuanto al Consejo de coordinación Universitaria (que preside el Ministro de Educación, Cultura y Deporte) es el máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario (Art. 28). Le corresponden –a este órgano- las funciones de consulta sobre política universitaria, la coordinación, programación, informe, asesoramiento y propuesta en las materias relativas al sistema universitario.

El Art. 32 de esta Normativa crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación –ANECA-⁶³, que es una fundación estatal, que tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior en España mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones. Creada en julio de 2002 en cumplimiento con la Ley Orgánica de Universidades, tiene como misión la promoción de la garantía de calidad en el sistema de educación superior

⁶³<http://www.aneca.es/ANECA>. Recuperado en diciembre de 2014.

de España y su continua mejora, mediante procesos de orientación, evaluación, certificación y acreditación⁶⁴.

El Art. 7 de los Estatutos de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación –ANECA-⁶⁵ establece que para la consecución de sus fines fundacionales, la Fundación desarrollará sus actividades con independencia, transparencia y objetividad; y para el desarrollo de sus fines, actuará de acuerdo con los principios de coordinación y cooperación con los órganos de evaluación externa que las leyes de las Comunidades Autónomas determinen.

Retomando la Ley Orgánica 6/2001, el Art. 79 de ésta establece autonomía económica y financiera para universidades públicas al siguiente tenor: “1. Las Universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones...”.

La Ley Orgánica 4/2007⁶⁶, en su Preámbulo, establece que todas las reformas introducidas en la Ley Orgánica de Universidades conducen a potenciar la autonomía de las universidades, aumentando la exigencia de rendición de cuentas sobre cumplimiento de funciones. La autonomía, explica, es la principal característica que las universidades tienen para responder con flexibilidad y rapidez ante las necesidades tan cambiantes en el ámbito de la educación superior.

En relación a los Estatutos de universidades pública, esta Norma en su Art. 13, delinea con requerimientos específicos los órganos que –al menos- estos Estatutos han de contemplar: a. Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Juntas de Escuela y Facultad y Consejos de Departamento; b. Unipersonales: Rector (a), Vicerrectores (as), Secretario (a) General, Gerente, Decanos (as) de Facultades,

⁶⁴<http://www.aneca.es/ANECA/Mision>. Recuperado en diciembre de 2014.

⁶⁵ Estatutos de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. 2013. Recuperado en diciembre de 2014 de: file:///C:/Users/ceguiguren/Downloads/estatutos_131216.pdf

⁶⁶ Ley Orgánica 4/2007. 2007. Recuperado en diciembre de 2014 de: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16241-16260.pdf>

Directores (as) de Escuelas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

El Art. 27 de esta misma Normativa establece la Conferencia General de Política Universitaria como órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria, estableciendo y valorando las líneas generales de política universitaria y su articulación con el espacio europeo de educación superior así como su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica. Además planifica, informa, consulta y asesora sobre la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria y aprueba criterios de coordinación sobre actividades de evaluación, certificación y acreditación, entre otras.

2.9 México:

El numeral VII del Art. 3ro. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁷ dispone que universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de autogobernarse, realizando sus fines de educación, investigación y difusión de cultura. Se respetará, continúa el párrafo, la libertad de cátedra e investigación de estos entes y el libre examen y discusión de las ideas. Ratifica la libertad de determinación de sus planes y programas, la fijación de términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la administración de su patrimonio.

La Ley General de Educación⁶⁸, reformada en este año 2014, establece en su Art. 20 que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última Reforma DOF 07-07-2014). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

⁶⁸ Ley General de Educación (Última Reforma DOF 20-05-2014). Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad908ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

servicio público; constituyéndose el sistema educativo nacional, entre otros entes, por las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía (numeral VII).

El Art. 37 de este mismo Cuerpo Legal, que refiere el tipo de educación en los Estados Unidos Mexicanos, establece que el superior es el que se imparte después del bachillerato o equivalentes y que está compuesto por licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende –continúa- la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

2.10 Panamá:

La Constitución Política de la República de Panamá⁶⁹ declara, en su artículo 95, que se reconocerán títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado, reza, fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan.

El Art. 99 de esta Carta Magna dispone que la Universidad Oficial de la República sea autónoma y que se le reconozca personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, otorgándole la potestad de organizar sus estudios y designar y separar a su personal. Le entrega la responsabilidad de incluir en sus programas el estudio de los problemas nacionales y la difusión de la cultura. En cuanto a la autonomía económica de la Universidad Oficial, el artículo 100 establece que, para que ésta se haga efectiva el Estado la dotará de lo indispensable para: instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio necesario para su crecimiento.

La libertad de cátedra, sin otras limitaciones que las establecidas por el Estatuto Universitario por razones de orden público, es reconocida por obra del artículo 101 de este Pacto Social panameño.

⁶⁹ Constitución Política de la República (acto reformativo 1978, acto constitucional 1983 y actos legislativos de 1983 y 1994). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf>

La Ley No. 30 (2006)⁷⁰ en su artículo número cuatro establece un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Educación Superior Universitaria, basado éste en el respeto irrestricto a la autonomía institucional.

2.11 Paraguay:

La Ley No. 4995 de Educación Superior⁷¹, dedica una sección a la autonomía universitaria (que se expresa básicamente en su artículo 33), empezando por decir de ésta que implica fundamentalmente el ejercicio de la libertad de la enseñanza y de la cátedra; la habilitación de carreras de pre grado, grado y programas de post grado, cumpliendo con esquemas de Ley y la aprobación del Consejo Nacional de Educación Superior; la formulación y desarrollo de planes de estudio, de investigación científica y de extensión a la comunidad; otorgar títulos de pre grado, grado y post grado, según condiciones de normativas vigentes; establecer su régimen de equivalencia de planes y programas de estudios de otras instituciones; establecer su propio régimen de admisión, permanencia y promoción de estudiantes; elaborar y reformar sus propios estatutos que serán comunicados al Consejo Nacional de Educación Superior; elegir y designar sus autoridades de acuerdo a las normas estatutarias; establecer o modificar su estructura organizacional y administrativa; crear facultades, unidades académicas, sedes y filiales, cumpliendo eso sí, los requisitos que para el efecto dispone la normativa correspondiente y la previa aprobación del Consejo Nacional de Educación Superior; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de educadores e investigadores y seleccionar y nombrar el personal de servicios administrativos al tenor de un régimen de trabajo acorde a normas pertinentes; administrar sus bienes y recursos conforme su estatutos; y, hacer respetar la inviolabilidad de sus recintos, entre otras.

⁷⁰ Ley No. 30 que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria (2006). Recuperado en diciembre de 2014 de: http://200.46.254.138/legispan/PDF_NORMAS/2000/2006/2006_548_1788.pdf

⁷¹ Ley No. 4995 de Educación Superior (2013). Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.aneaes.gov.py/aneaes/datos/Ley_4995_De_Educacion_Superior.pdf

La sección IV de esta misma Ley se dedica a la autarquía de las universidades públicas. Así, el Art. 34 establece que éstas gozarán de autarquía financiera para generar fondos, administrarlos y disponer de los mismos y que se corresponden a los que constan en el Presupuesto General de la Nación. Esta autarquía no las exime de la rendición de cuentas ante la Contraloría General de la República.

En cuanto a sus órganos de gobierno, el Art. 35 señala que se establecerán en los respectivos estatutos.

2.12 Perú:

La norma que rige en este país a la educación superior es la Ley No. 30220⁷², cuyo artículo número 20 garantiza el ejercicio de la autonomía universitaria en los siguientes términos, declarando –en primer lugar- como nulos y sin validez a aquellos acuerdos que las autoridades y los órganos de gobierno colegiados adopten sometidos a actos de violencia física o moral; declara a los locales universitarios como utilizables tan sólo para el cumplimiento de los fines de la universidad o institución de educación superior y establece que dependerán de la respectivo autoridad universitaria, los declara inviolables y para quienes los vulneren establece que estarán a las responsabilidades que la Ley establece; la Policía Nacional y el Ministerio Público sólo pueden ingresar en estos recintos universitarios por mandato judicial o a petición del Rector, debiendo dar éste último cuenta al Consejo Universitario o quien haga sus veces de ello, salvo cuando exista un estado de emergencia declarado o se produzca delito flagrante o inminente peligro de su perpetración., de todas maneras el accionar de la fuerza pública no coartará o limitar la autonomía universitaria.

En el artículo 12 de esta Normativa se establece la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU) como un Organismo Público y Técnico, especializado y adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional,

⁷² Ley 30220 de Perú (2014). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/NL20140709.PDF>

económica, presupuestal y administrativa y como responsable del licenciamiento⁷³ (Art. 13) para el servicio educativo superior universitario, así como la responsable de supervisar la calidad de servicio educativo universitario (inclusive el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentran facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por universidades) y fiscalizar los recursos públicos y los beneficios otorgados a las universidades que son destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad. Tiene, este Órgano, como funciones principales (Art. 15) las que siguen: aprobar o denegar solicitudes de licenciamiento de entes de educación superior, de sus facultades, escuelas o programas de estudio; determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan; emitir opinión respecto del cambio de denominación de universidades a solicitud de su máximo órgano de gobierno (excepción hecha de las creadas por ley); supervisar la calidad de la prestación del servicio educativo según norma pertinente; normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para universidades, facultades, escuelas y programas de estudio y su revisión periódica; supervisar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigibles para el otorgamiento de grados y títulos de rango universitario; fiscalizar recursos públicos que se entregan a estos centros, su reinversión de excedentes y los beneficios otorgados por el marco legal correspondiente a las universidades que han sido destinados para fines educativos; hacer propuestas al Ministerio de Educación sobre políticas y lineamientos técnicos según el ámbito de su competencia; administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos; supervisar que las pantallas docentes y administrativas de las universidades no tengan personas impedidas según marco legal correspondiente; establecer los criterios técnicos para la convalidación y revalidación de estudios, grados y títulos de otros países; publicar un informe anual sobre el uso de beneficios otorgados a las universidades; publicar un informe bienal sobre la realidad universitaria del país, incluyendo ranking universitario (con respecto a número de publicaciones indexadas y otros indicadores); y, organizar y administrar la estadística de la oferta educativa de nivel superior y hacerla pública.

⁷³ Procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

El Art. 27 de esta Ley contiene los requisitos básicos que se deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, entre los que destacan la garantía de la convivencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria; la vinculación de la oferta educativa a la demanda laboral, entre otros.

La SUNEDU establece las condiciones básicas para el licenciamiento de universidades. El Art. 28 reza algunas de estas condiciones. La existencia de objetivos académicos; la previsión económica y financiera del ente universitario a crearse; la infraestructura y equipamiento adecuados para cumplir con sus funciones; líneas de investigación que se desarrollarán; la verificación del personal docente calificado (con un 25% al menos de docentes a tiempo completo); la verificación de servicios complementarios (médicos, sociales, psicopedagógicos, etc.); y, la existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo).

A partir del artículo 115 de la Ley abordada plantea a la universidad privada, como la persona jurídica constituida con la finalidad de realizar actividades de educación universitaria, por parte de persona natural y jurídica que tiene el derecho de fundar, promover, conducir y gestionar este tipo de entes de educación superior. Si la promotora tuviera fines de lucro, la universidad se constituirá bajo una forma societaria; y, de no tenerlos, bajo la forma asociativa. Eso sí, para el inicio de actividades, la promotora ha de contar con autorización expresa de la SUNEDU y sujetarse a las siguientes reglas: constituirse con la finalidad exclusiva de promover sólo una institución universitaria; y, que sus actividades de extensión y proyección social se sujeten a las urgentes necesidades de la población regional.

En cuanto al régimen gubernamental y de docencia de universidades privados, el Art. 122 de esta misma Norma establece que las instancias de gobierno se sujetarán a lo dispuesto por el Estatuto de cada Universidad, que definirá la modalidad de elección o designación de las autoridades en consonancia con su naturaleza jurídica (societaria o asociativa). Las autoridades que conforman los órganos de gobierno deben reunir los requisitos que exige esta Ley y sus estatutos regularán el derecho de participación de profesores, estudiantes y graduados en los órganos de gobierno con respecto a los

derechos de los promotores de promover, conducir y gestionar la universidad que fundaron.

El Art. 123 de esta Ley establece expresamente que en todas las universidades privadas regirán la libertad de cátedra y el pluralismo académicos, que implican que las entidades promotoras respetarán este principio, sin importar bajo qué figura jurídica están constituidas o si se adscriben a una confesión religiosa.

2.13 Puerto Rico:

“No podemos entender el sistema educativo universitario de Puerto Rico sin entender el sistema educativo universitario estadounidense. La estructura del sistema de educación superior de Puerto Rico sigue el modelo estructural del sistema de educación superior de Estados Unidos. Esto significa que ambas estructuras tienen los mismos niveles educativos y se otorgan los mismos títulos de grados académicos: grados asociados, bachilleratos, maestrías y doctorados”⁷⁴.

Siendo entonces el sistema de educación superior puertorriqueño de distinta característica que el del resto de Latino y Centroamérica, deberemos leer los párrafos que siguen al tenor de ello, pues el sistema difiere en algunos ámbitos. Sin embargo, en cuanto al resguardo de la autonomía de centros educativos, la Ley No. 17⁷⁵ que refiere al Consejo de Educación Superior establece que esta ley tiene el propósito de otorgar a este Consejo las funciones de licenciar y acreditar instituciones públicas y privadas de educación superior en este país. La Ley precitada se ha escrito con el ánimo de establecer un ámbito inviolable de autonomía institucional que resguarde a

⁷⁴ Estructura del Sistema Educativo en Puerto Rico. UNIVERSIA. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://universidades-iberoamericanas.universia.net/puerto-rico/sistema-educativo/estructura.html>

⁷⁵ Ley Núm. 17, Consejo Educación Superior (1993) Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/Af2000/BASLEGAL/182/182.HTM>

las universidades y colegios públicos y privados de interferencias oficiales que menoscaben su libertad académica o atenten contra ésta. Recuerda que añadir algo a esta ley o corregir sus deficiencias sólo es función legislativa y que es la Asamblea Legislativa quien deberá actuar en caso de rectificación de esta norma, con el mayor respeto a la autonomía de las universidades y colegios públicos y privados en lo que es esencial para que fluya el libre pensamiento y las iniciativas intelectuales y docentes que contribuyan al mejoramiento social, cultural y económico de Puerto Rico.

Es de tal característica protectora de autonomía de educación esta Ley que declarara como principio cardinal de política pública en Puerto Rico el respeto de esta autonomía y por ello, dispone que a este principio se remita la aplicación de esta Normativa y la interpretación de lo que dispone.

Sin perjuicio de lo mandado, se declara como obligación esencial de las instituciones públicas y privadas de educación superior de este país, respetar y reconocer los derechos civiles fundamentales de sus estudiantes, profesores y empleados no docentes, declarando estos derechos compatibles con los que puedan tenerse en instituciones públicas o privadas de educación superior bajo las Constituciones de Estados Unidos de América y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En 20 de enero de 1996 se emite la llamada Ley de la Universidad de Puerto Rico, Ley No. 1⁷⁶, que declara como propósito principal (Art. 1) el de reorganizar la Universidad de Puerto Rico, reafirmar y robustecer su autonomía y facilitar su continuo crecimiento. Declara también que la Universidad de Puerto Rico seguirá siendo una corporación pública. El Art. 3 que establece las atribuciones de la llamada Junta de Síndicos de la Universidad de Puerto Rico, entre las que se cuentan: elaborar y remitir a la Asamblea Legislativa en un determinado período de tiempo, un proyecto de revisión de la Ley Universitaria y que en dicha revisión se provean los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de todos los sectores universitarios.

⁷⁶Ley de la Universidad de Puerto Rico. (Ley Núm. 1, 1966). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://senado.uprrp.edu/Informes/Ley-UPR.pdf>

Siendo el mismo artículo el que resalta que la autonomía universitaria de las unidades y el respeto a la libertad académica serán esenciales en cualquier propuesta de revisión.

En febrero 1 de 2014 ocurre el Simposio de Reforma para la Universidad de Puerto Rico⁷⁷, que produce la Declaración de los participantes del Simposio de Reformas para la UPR, siendo que se deja expresa constancia que durante los días 30 y 31 de enero y 1 de febrero de ese año, un número mayor a trescientos integrantes de las diversas unidades de la Universidad de Puerto Rico (docentes, senadores académicos, funcionarios de la Administración Central, integrantes de la Junta Universitaria y de la Junta de Gobierno, rectores, estudiantes, personal no docente y líderes gremiales de esta Universidad) se reunieron en el Recinto Universitario de Mayagüez, con el objeto de retomar discusiones sobre el presente y el futuro de esa Universidad, reconcomiendo la importancia de esta Institución en tanto bien público y su misión de formar integralmente al ser humano. Declaran los reunidos que la Universidad genera y difunde conocimiento, así como forma profesionales aportando al desarrollo de Puerto Rico, promoviendo equidad, el pleno respeto a los derechos humanos y el ejercicio de una ciudadanía activa y consciente.

Este gran grupo de sujetos activos de la educación superior en la UPR se declaran preocupados por la progresiva erosión de la autonomía universitaria frente al poder político, la reducción de recursos disponibles para realizar la labor académica, la rigidez que implica una organización que, jerarquizada, debilita la democracia interna.

“Como integrantes de la comunidad universitaria objetamos la reiterada intromisión político-partidista en los asuntos de la Universidad de Puerto Rico. En el mejor espíritu de las tradiciones, prácticas y principios que guían el quehacer universitario en el mundo, la sociedad puertorriqueña necesita que su universidad pública opere en un marco de autonomía plena, libre de presiones, ya sean partidistas, empresariales,

⁷⁷ El Simposio de Reformas para la UPR. Mayagüez, Puerto Rico, 1 de febrero de 2014. Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.uprm.edu/p/simposioreformas/declaracion>

sectarias, o de cualquier otro tipo. La autonomía universitaria es fundamental para el funcionamiento institucional, y particularmente para poder llevar adelante con excelencia las funciones encomendadas a la universidad pública. Consideramos que la autonomía académica, fiscal y administrativa debe estar garantizada por la Constitución y hacia esos fines trabajaremos decididamente, mientras asumimos también la responsabilidad de ejercer y exigir el respeto a la autonomía universitaria que corresponde a los distintos niveles del sistema universitario” (2014).

En un rechazo a lo que identifican como una vulneración de la autonomía en los procesos de selección de autoridades universitaria, han dejado sentada su protesta a lo que creen es un privilegio de agendas particulares ajenas al quehacer académico; consideran que este tipo de actitudes incidirían negativamente en la libertad que requiere el libre pensamiento, crítico, innovador; considerando que las múltiples enmiendas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Universidad de Puerto Rico (aun siendo algunas de ellas decisivas para la resolución de problemas causado por anteriores intervenciones) han cambiado el máximo órgano de gobierno, generando desconfianza y escepticismo y quebrantando las posibilidades de un gobierno democrática en la UPR.

Con una absoluta convicción del derecho y la necesidad del goce una de una plena autonomía universitaria, y de una universidad pública y unos universitarios que estén en pleno disfrute de libertar académica para crear, enseñar, aprender, investigar, divulgar y servir a la sociedad, se han comprometido a trabajar colaborativamente para definir la constitución del máximo cuerpo de autoridad de la UPR. Expresan su preocupación al expresar que han confirmado que la autonomía universitaria ha sido vulnerada, inclusive en cuanto a asignación de recursos se refiere. Culmina su manifiesto con la certeza de que una reforma de la UPR necesita surgir de la propia comunidad universitaria y nacida del diálogo y la concertación en Puerto Rico.

2.14 República Dominicana:

Regula la educación superior en este país la Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología⁷⁸, en sus considerandos ya aborda el tema de la autonomía como principio y base consustancial de la naturaleza de las instituciones de educación superior. Declara el Art. 33 de esta misma Norma que todas estas instituciones tendrán autonomía académica, administrativa e institucional que comprende, entre otras atribuciones, las que siguen: dictar y reformar sus estatutos; definir sus órganos de gobierno, misión y elegir sus autoridades al tenor de sus estatutos; administrar sus bienes y recursos conforme norma correspondiente; crear carreras de nivel técnico superior, de grado y postgrado, según normas pertinentes; formular y desarrollar planes de estudios, de investigación científica y tecnológica y de extensión y de servicios a la comunidad; otorgar los grados académicos que la ley contempla; impartir enseñanza con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de personal (docente y no docente); establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de estudiantes y el régimen de equivalencias.

El artículo 47 de la misma Ley establece que estas instituciones gozarán de autonomía administrativa, institucional y académica; pero, sólo podrán ofrecer los servicios propios de su categoría institucional, niveles y modalidad aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCET). Sus modificaciones deberán ser conocidas y aprobadas por el mismo Organismo.

La Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología⁷⁹ dispondrá, expone el Art. 48 de la misma Normativa, la evaluación de las instituciones de educación superior por lo menos cada cinco años. El CONESCET será el Organismo que, al cabo de dos evaluaciones quinquenales, aceptadas favorablemente, que otorgue el ejercicio pleno de la autonomía de la institución, lo que permite crear y ofrecer programas dentro de la esfera de la acción que le corresponda, sin requerir autorización de este último

⁷⁸ Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de República Dominicana (2001). Recuperado en diciembre de 2014 de: <http://www.seescyt.gov.do/baseconocimiento/Leyes%20y%20reglamentos/Ley13901%20Educaci%C3%B3n%20Superior.pdf>

⁷⁹ Según los sitios web <http://www.seescyt.gov.do/default.aspx> y <http://www.mescyt.gob.do/>, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología reemplaza a este Organismo. Recuperado en enero de 2015.

Organismo. La limitante generada por obra de este artículo es que la autonomía no podrá ser otorgado –en ningún caso- antes de los quince años de existencia de la Institución, ni con menos de dos evaluaciones consecutivas favorables realizadas por la Secretaría de Educación Superior. Continúa este artículo, en un I Párrafo, y aclara que aquellas instituciones de educación superior que al momento de promulgarse esta Ley 139-01 gozan del ejercicio pleno de la autonomía concedido por leyes especiales que les dieron origen en iguales condiciones que se establecieron en esas leyes. El II Párrafo establece que aquellas instituciones que al momento de promulgarse esta Ley, cuyas existencias estaban amparadas en decretos del Poder Ejecutivo, se les contará los años acumulados a partir de su creación y las evaluaciones que se hayan realizado por Organismo pertinente hasta esa fecha, para fines de cumplimiento de los requisitos para obtener su autonomía plena.

2.15 Uruguay:

El Decreto del Poder Ejecutivo signado con el número 104/014⁸⁰ aprueba el ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria. Es el Art 2 de este Instrumento Ejecutivo el que conceptúa la enseñanza universitaria como la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como apertura a distintas corrientes del pensamiento y fuentes culturales, procura la formación de estudiantes, capacitándolos para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando estos procesos de aprendizaje a la investigación y extensión al medio social.

Esta enseñanza terciaria universitaria estará expresamente autorizada por el Poder Ejecutivo (Art. 3), que otorgará el permiso de funcionamiento a instituciones que habiendo cumplido con los requisitos formales y sustanciales previstos en la normativa correspondiente, proyecten impartir enseñanza universitaria.

⁸⁰ Decreto 204/14. 2014. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/54856/1/decreto_104-014.pdf

El Art. 11 de este Cuerpo Normativo establece que los estatutos de las instituciones terciarias cumplirán con: prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o de dirección; establecer que los titulares de cargos de dirección académica de carreras de grado y posgrado posean nivel académico igual o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica de cinco años o más; establecer un régimen que les permita hacer uso de las atribuciones propias de la autonomía institucional, dentro del marco legal respectivo.

Estas atribuciones relacionadas a la autonomía institucional básicamente se manifiestan en: reforma de estatutos, definición de órganos de dirección y de asesoramiento, así como su integración y forma de designación o elección de sus integrantes; elegir sus autoridades; crear carreras de pre y posgrado; formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicio a la comunidad; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de personal docente, no docente y estudiantes; otorgar grados académicos y títulos; administrar sus bienes y recursos; entre otras.

2.16 Venezuela:

La Ley Orgánica de Educación⁸¹ regula la educación universitaria en este país. Es así, que el Art. 6 de esta Normativa declara que es el Estado, a través de los órganos nacionales competentes en materia educativa, quien ejercerá la rectoría en el sistema educativo. Así, es el Estado quien regula, supervisa y controla el funcionamiento del subsistema de educación universitaria en cuanto a la administración eficiente de su patrimonio y recursos económicos asignados según normativa correspondiente y de acuerdo con el principio de democracia participativa como derecho político de los integrantes de la comunidad universitaria, sin menoscabo –advierte- del ejercicio de la autonomía universitaria y la observación de los principios constitucionales.

⁸¹ Ley Orgánica de Educación. 2009. Recuperado en diciembre de 2014 de: http://www.me.gob.ve/ley_organica.pdf

El Art. 33 de esta misma Ley establece que la educación universitaria tiene como principios rectores fundamentales los constitucionales, el carácter público, la calidad y la innovación, el ejercicio del pensamiento crítico y reflexivo, la inclusión, la pertinencia, la formación integral, la formación a lo largo de toda la vida, la autonomía, la articulación y cooperación internacional, la democracia, la libertad, la solidaridad, la universalidad, la eficiencia, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la bioética, también la participación y la igualdad de condiciones y oportunidades; siendo que en el cumplimiento de sus funciones, la educación universitaria deberá estar abierta a todas las corrientes el pensamiento y desarrollar aquellos valores académico-sociales que reflejen su contribución a la sociedad.

Al hilo del artículo antecedente, se escribe (Art. 34) que en las instituciones de educación universitaria en las que sea aplicable, el principio de autonomía reconocido por el Estado se materializa mediante el ejercicio de la libertad intelectual, la actividad teórico-práctica y la investigación científica, humanística y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar conocimiento y valores culturales. Así, la autonomía se ejercería en aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable, al tenor de estas funciones: establecimiento de estructuras flexibles, democráticas, participativas y eficientes para dictar normas de gobierno y sus reglas internados de acuerdo a normativa pertinente; planificación, creación, organización y realización de programas de formación, así como también la creación intelectual y la interacción con las comunidades, atendiendo a las áreas estratégicas y de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las potencialidades existentes en el país, las necesidades prioritarias, el logro de la soberanía científica y tecnológica y el pleno desarrollo de los seres humanos; elección y nombramiento de sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable y para el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los integrantes de la comunidad universitaria; se elegirá, continúa el artículo, un consejo contralor conformado por los integrantes de esta comunidad.

Este mismo artículo y en continuidad de lo se consideran como funciones de la autonomía de la educación universitaria, dispone la administración del patrimonio de las

instituciones educativas universitarias con austeridad (!), justa distribución, transparencia, honestidad y rendición de cuentas, bajo el control y vigilancia (!) interna por parte del consejo contralor; y, externa por parte del Estado.

Se declara además que el principio de autonomía se ejercerá respetando los derechos consagrados en la Constitución de la República de Venezuela, sin menoscabo de lo que establecen las leyes en lo relativo al control y vigilancia del Estado, lo cual garantizaría el uso eficiente del patrimonio de las instituciones del subsistema de educación universitaria.

3. La autonomía universitaria en Ecuador frente a Iberoamérica:

El análisis somero de las legislaciones que regulan la educación superior Latinoamérica y el Caribe nos esboza una autonomía universitaria que, más o menos, contempla temas como:

- ✓ Autonomía académica, de investigación y financiera,
- ✓ Libertad de cátedra,
- ✓ Inviolabilidad de recintos universitarios,
- ✓ Capacidad de producir la propia normativa interna (Estatutos),
- ✓ Capacidad para elegir su propio gobierno,
- ✓ Cogobierno,
- ✓ Capacidad para regular su oferta de carreras y programas: crearlos, mantenerlos o suprimirlos,
- ✓ Capacidad para establecer los planes de estudio de carreras y programas,
- ✓ Capacidad para otorgar títulos, grados, diplomas, etc.,
- ✓ Capacidad para regular el acceso, permanencia y promoción de personal docente y no docente; así como, la regulación de acceso, permanencia y titulación de estudiantes,
- ✓ Capacidad para administrar su patrimonio.

La normativa estudiada también controla, evalúa calidad, acredita, tiene capacidad de intervención, sanciona, estableciendo:

- ✓ Normas y procedimientos de creación de entidades de educación superior, sedes y extensiones,
- ✓ Organismos rectores, contralores, vigilantes y supervigilantes de organismos de la educación superior,
- ✓ Organismos que evalúan la calidad académica de las instituciones de educación superior, de sus carreras y programas; y, que los acredita,
- ✓ Las condiciones de intervención universitaria y sus procedimientos,
- ✓ Las sanciones a imponer a entes de educación superior ante faltas a la normativa.

De una u otra forma, se prevé la autonomía universitaria al tenor de una normativa que busca, en algunos casos, el equilibrio entre aparataje estatal y su poder y una autonomía universitaria responsable; y, en otros, un control excesivo de la actividad de la educación superior, tomando ésta siempre como punto referencial de la producción del conocimiento; y, como tal, del libre pensamiento.

Así, Ecuador en el año 2010, exhibe al mundo una nueva normativa de educación superior que resulta del supuesto del consenso social y de actores del sistema y que encuadra, limita y enmarca lo que será ésta (la educación superior) en el futuro; al menos, mientras, otra normativa no derogue lo normado en ese año.

Pero antes de ello, antes de que se emita la normativa definitiva, la publicación realizada por el CONESUP y otros actores –ya citada antes- cuestionaba el proyecto de Ley por considerar se trataba de una distorsión del artículo 351 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que dispone al sistema de educación superior su articulación con el sistema de nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo que el sistema de educación superior se rige por principios de autonomía responsable, entre ellos el del cogobierno. Concretamente, refiere el análisis “en su artículo 53, para la elección de rector, vicerrector/es y autoridades académicas, obliga a todas las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, a adoptarun

modelo único de cogobierno para la elección de dichas autoridades” (CONESUP, 2009. p. 33).

Concluye el análisis con una pormenorización de aquellos artículos del Proyecto de Ley que consideran atentatorios contra la autonomía universitaria (p. 96 y ss.); y, con ello, las razones por las cuales se esgrimía el Proyecto de Ley de SENPLADES no debía cristalizarse en un cuerpo normativo que rijan los destinos del sistema de educación superior en Ecuador.

¿Qué ocurrió después? ¿Cómo se sucedió finalmente un Cuerpo Normativo sobre Educación Superior en Ecuador? Pues, al tenor del supuesto diálogo social, la Asamblea Nacional del Ecuador, el 5 de agosto de 2010, remite al Econ. Rafael Correa –presidente constitucional del Ecuador a la fecha- el Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior debatido y aprobado en Primer Debate el 12 y 17 de noviembre de 2009; y, en Segundo Debate los días 22, 24, 29 de junio de 2010; 13 y 20 de julio de 2010; y, 04 de agosto del mismo año.

El día 3 de septiembre de 2010 el Presidente de Ecuador (R. Correa) remite a la Asamblea Nacional su Objeción Parcial al Proyecto de la mencionada Ley, aprobando este Organismo la Objeción del Ejecutivo con fecha 23 del mismo mes y año. Es así que el 12 de octubre de 2010, por medio de Registro Oficial No. 298, se publica la Ley Orgánica de Educación Superior; misma que en uno de sus considerandos declara: “*Que, es necesario dictar una nueva Ley Orgánica de Educación Superior que contribuya a la transformación de la sociedad, a su estructura social, productiva y ambiental, formando profesionales y académicos con capacidades y conocimientos que respondan a las necesidades del desarrollo nacional y a la construcción de ciudadanía*”⁸².

Es entonces cuando los entes que conforman el sistema de educación superior en Ecuador empiezan a *aterrizar* la letra en la realidad.

⁸² Penúltimo Considerando de la Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador. 2010. Registro Oficial No. 298. p. 5.

Para exponer con mayor claridad al lector las conclusiones que a partir de la comparación de normativa de los países estudiados y de Ecuador –Ley Orgánica de Educación Superior de 2010-, propongo un cuadro que tome en cuenta los principios de autonomía en Ecuador:

Tabla 4: Principios de la autonomía en la Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador: Autonomía académica, de investigación y financiera.

PRINCIPIO	PRINCIPIO DESDE NORMATIVA ECUATORIANA (LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR)
Autonomía académica, de investigación y financiera	<p>*Literal b) del Art. 11 (responsabilidad del Estado Central).- “Generar condiciones de independencia para la producción y transmisión de pensamiento y conocimiento”</p> <p>*Art. 12.- “El Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable...”</p> <p>*Literal f) del Art. 13 (Funciones del Sistema de Educación Superior).- “Garantizar el respeto a la autonomía universitaria responsable”</p> <p>*Art. 17.- “El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánico, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio de autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de éstas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas ”</p>

<p>*Literal e) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad para gestionar sus procesos internos”</p> <p>*Literal f) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional.</p> <p>*Literal h) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad para administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo...”</p> <p>*Art. 73.- “El cobro de aranceles, matrículas y derechos por parte de las instituciones de educación superior particular, respetará el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el Consejo de Educación Superior. No se cobrará monto alguno por los derechos de grado o el otorgamiento del título académico”</p> <p>*Art. 89.- “Las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores de régimen particular tienen facultad para determinar, a través de su máximo órgano colegiado académico superior, los aranceles por costos de carrera, de acuerdo a la normativa interna. Estos recursos serán destinados a financiar su actividad sin perseguir fines de lucro. Las instituciones de educación superior particulares establecerán los aranceles ajustándose a los parámetros generales que establecerá el Consejo de Educación Superior, que deberán necesariamente toma en cuenta el nivel y la calidad de la enseñanza, el pago adecuado de los docentes, costos de investigación y extensión, costo de los servicios educativos, desarrollo de la infraestructura y otras inversiones de tipo académico...”</p> <p>*Art. 90.- “Para el cobro a los y las estudiantes de los aranceles por costos de carrera, las instituciones de educación superior particulares tratarán de establecer un sistema diferenciado de aranceles, que observará de manera principal, la realidad socioeconómica de cada estudiante.</p> <p>*Art. 145.- “ El principio de autodeterminación consiste en la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, generación y divulgación de</p>
--

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

	conocimientos en el marco del diálogo de saberes, la universalidad del pensamiento, y los avances científico-tecnológicos locales y globales”
Libertad de cátedra	<p>*Literal a) del Art. 6 (derechos de profesores e investigadores).- “Ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política, partidista o de otra índole”</p> <p>*Literal a) del Art. 18 (ejercicio de autonomía responsable).- “La independencia para que los profesores e investigadores de las universidades y escuelas politécnicas ejerzan la libertad de cátedra e investigación”</p> <p>*Art. 146.- “En las universidades y escuelas politécnicas se garantiza la libertad de cátedra, en pleno ejercicio de su autonomía responsable, entendida como la facultad de la institución y sus profesores para exponer, con la orientación y herramientas pedagógicas que estimaren más adecuadas, los contenidos definidos en los programas de estudio...”</p>
Inviolabilidad de recintos universitarios	*Art. 19.- “Los recintos de las universidades y escuelas politécnicas son inviolables y no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona, según lo previsto en la Constitución y la Ley. Deben servir exclusivamente para el cumplimiento de sus fines y objetivos definidos en esta Ley (...) Quienes violaren estos recintos serán sancionados de conformidad con la Ley”
Capacidad de producir la propia normativa interna (Estatutos)	<p>*Literal b) del Art. 18 (ejercicio de autonomía responsable).- “La libertad de expedir sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente Ley”</p> <p>*Literal k) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas”</p>

<p>Capacidad para elegir su propio gobierno</p>	<p>*Literal g) del Art. 13 (funciones del Sistema de Educación Superior).- “Garantizar el cogobierno en las instituciones universitarias y politécnicas”</p> <p>*Literal d) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad para nombrar a sus autoridades...”</p> <p>*Literal i) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno con los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República, e integrar tales órganos en representación de la comunidad universitaria, de acuerdo a esta Ley y a los estatutos de cada institución”</p> <p>*Art. 67.- “Los miembros de todos los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior de las instituciones del Sistema de Educación Superior, serán personal y pecuniariamente responsables por sus decisiones”</p>
<p>Cogobierno</p>	<p>*Literal e) del Art. 5 (derechos de los estudiantes).- “Elegir y ser elegido para las representaciones estudiantiles e integrar el cogobierno.”</p> <p>*Literal e) del Art. 6 (derechos de los profesores e investigadores).- “Elegir y ser elegido para las representaciones de profesores/as, e integrar el cogobierno ...”</p> <p>*Art. 12 (principios del sistema de educación superior).- “El sistema de educación superior se regirá por los principios de (...) cogobierno”</p> <p>*Art. 45.- “El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable. 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 y trabajadores...”</p> <p>*Art. 46.- “Para el ejercicio del cogobierno las universidades y escuelas politécnicas definirán y establecerán órganos colegiados de carácter académico y administrativo, así como unidades de apoyo. Su organización, integración, deberes y atribuciones constarán en sus respectivos estatutos y reglamentos, en concordancia con su misión y las disposiciones establecidas en esta Ley. En la conformación de los órganos colegiados se tomarán las</p>

	<p>medidas de acción afirmativa necesarias para asegurar la participación paritaria de las mujeres”</p> <p>*Art. 47.- “Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares obligatoriamente tendrán como autoridad máxima a un órgano colegiado académico superior que estará integrado por autoridades, representantes de los profesores, estudiantes y graduados...”</p> <p>*Art. 59.- “En los organismos colegiados de cogobierno, los docentes estarán representados por personas elegidas por votación universal en los respectivos estamentos. Esta situación deberá normarse en los estatutos institucionales”</p> <p>*Art. 60.- “La participación de las y los estudiantes en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 10% al 25% total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización. La participación de los graduados en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, será del 1% al 5% del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización...”</p> <p>*Art. 62.- “La participación de las y los servidores y las y los trabajadores en el cogobierno de las universidades públicas y privadas será equivalente a un porcentaje del 1% al 5% del total del personal académico con derecho a voto.</p>
<p>Capacidad para regular su oferta de carreras y programas: crearlos, mantenerlos o suprimirlos</p>	<p>*Literal c) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad de elaboración de sus planes y programas de estudio en el marco de las disposiciones de la presente Ley”</p> <p>*Art. 133.- “Las universidades y escuelas politécnicas que realicen programas conjuntos con universidades extranjeras deberán suscribir un convenio especial, que debe ser sometido a la aprobación del Consejo de Educación Superior. Dichos programas funcionarán únicamente en la sede matriz. No se</p>

<p>Capacidad para establecer los planes de estudio de carreras y programas</p>	<p>permitirá el funcionamiento autónomo de instituciones superiores extranjeras o programas académicos específicos de ellas en el país...”</p> <p>*Literal i) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, unidades académicas o similares, así como la creación de programas y carreras de universidades y escuelas politécnicas, y los programas en modalidad de estudios previstos en la presente Ley”</p> <p>* Literal j) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas”</p> <p>*Art. 210.- “La suspensión injustificada de cursos en carreras o programas académicos que privaren a los estudiantes del derecho a continuarlos de la manera ofertada por las instituciones de educación superior, será sancionado por el Consejo de Educación Superior, sin perjuicio de la correspondiente indemnización económica que deberán pagar estos centros a los estudiantes, por concepto de daños y perjuicios, declarada judicialmente”</p>
<p>Capacidad para otorgar títulos, grados, diplomas, etc.</p>	<p>*Art. 130.- “El Consejo de Educación Superior unificará y armonizará las nomenclaturas de los títulos que expidan las instituciones de educación superior en base a un Reglamento aprobado por el Consejo de Educación Superior”</p>
<p>Capacidad para regular el acceso, permanencia y promoción de personal docente y no docente; así como, la regulación de</p>	<p>*Literal a) del Art. 5 (Derechos de estudiantes).- “Acceder, movilizarse, permanecer, egresar y titularse sin determinación conforme sus méritos académicos”</p> <p>*Literal c) del Art. 6 (derechos de profesores e investigadores).- “Acceder a la carrera de profesor e investigador y a los cargos directivos, que garantice estabilidad, promoción, movilidad y retiro, basados en el mérito académico, en la calidad de la enseñanza impartida, en la producción investigativa, en el perfeccionamiento permanente, sin admitir discriminación de género de ningún otro tipo”</p>

<p>acceso, permanencia y titulación de estudiantes</p>	<p>*Literal d) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- La libertad para nominar (...) profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores y las y los trabajadores, atendiendo a la alternancia y equidad de género de conformidad con la Ley.</p> <p>*Art. 91.- “Para la selección del personal académico así como para el ejercicio de la docencia y la investigación en las instituciones del Sistema de Educación Superior, no se establecerán limitaciones que impliquen discriminaciones derivadas de su religión, etnia, edad, género, posición económica, política, orientación sexual, discapacidad o de cualquier otra índole, ni éstas podrán ser causa de remoción, sin perjuicio de que el profesor o profesora e investigador o investigadora respete los valores y principios que inspiran a la institución y lo previsto en la Constitución y esta Ley. Se aplicará medidas de acción afirmativa de manera que las mujeres y otros sectores históricamente discriminados participen en igualdad de oportunidades en los concursos de merecimientos y oposición”</p> <p>*Art. 147.- “El personal académico de las universidades y escuelas politécnicas está conformado por profesores o profesoras e investigadores e investigadoras...”</p> <p>*Art. 150.- “Para ser profesor o profesora titular principal de una universidad o escuela politécnica (...) se deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente...); b) Haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el área afín en que ejercerá la cátedra...; c) Ser ganador del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición; y, d) Tener cuatro años de experiencia docente, y reunir los requisitos adicionales, señaladas en los estatutos de cada universidad o escuela politécnica (...). Los profesores titulares agregados o auxiliares deberán contar como mínimo con título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra, los demás requisitos se establecerán en el reglamento respectivo”</p> <p>* Art. 151.- “Los profesores se someterán a una evaluación periódica integral según lo establecido en la presente Ley y el Reglamento de Carrera y</p>
--	---

	<p>Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior y las normas estatutarias de cada Institución del Sistema de Educación Superior (...). En función de la evaluación, los profesores podrán ser removidos observando el debido proceso y el Reglamento de Carrera y Escalafón...”</p> <p>*Art. 153.- “Los requisitos para ser profesor o profesora invitado, ocasional u honorario serán establecidos en el Reglamento de Carrera y Escalafón...”</p> <p>* Art. 155.- “Los profesores de las instituciones del sistema de educación superior serán evaluados periódicamente en su desempeño académico”</p>
<p>Capacidad para administrar su patrimonio.</p>	<p>*Literal g) del Art. 18 (ejercicio de la autonomía responsable).- “La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la ley”</p>

Fuente: Ley Orgánica de Educación Superior. Elaboración propia.

Tabla 5.- Actos administrativos de los organismos rectores, contralores, vigilantes de la educación superior y la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador

ACTOS ADMINISTRATIVOS	CREACIÓN, ENTES RECTORES Y DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN, SANCIONES, INTERVENCIÓN (LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR)
<p>Normas y procedimientos de</p>	<p>*Art. 108.- “Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares se crearán por Ley⁸³, previo informe favorable</p>

⁸³La Disposición Transitoria Décima Quinta de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) establece “Durante los cinco años posteriores a la promulgación de esta Ley no se creará ninguna nueva institución de educación superior. Se exceptúan de esta moratoria la Universidad Nacional de Educación "UNAE", prevista en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución, cuya matriz estará en la ciudad de Azogues, Provincia del Cañar; la Universidad Regional Amazónica, cuya matriz estará en la ciudad de Tena, Provincia del Napo; la Universidad de las Artes con sede en la ciudad de Guayaquil y una universidad de investigación de tecnología experimental. La Función Ejecutiva realizará en el plazo máximo de dos años, los trámites constitucionales y legales correspondientes para su creación y funcionamiento y, serán partícipes de la parte proporcional de las rentas que asigna el Estado a las universidades y escuelas politécnicas públicas”. La Disposición Transitoria Décima Sexta de este mismo Cuerpo Legal señala “En el caso de que las Universidades determinadas en la Disposición Transitoria Décima Quinta de la presente Ley, no hayan podido culminar su trámite de creación y funcionamiento, en el plazo de dos años, éste se podrá prorrogar hasta 2 años”. Al tenor de estas disposiciones, en diciembre de 2013 se crean 4

<p>creación de entidades de educación superior, sedes y extensiones</p>	<p>vinculante del Consejo de Educación Superior a la Asamblea Nacional”</p> <p>*Art. 109.- “Quien promueva la creación de una universidad o escuela politécnica deberá presentar al Consejo de Educación Superior una propuesta técnico-académica, que contenga los siguientes requisitos: 1. Justificativo de los promotores del proyecto que demuestren su experiencia y vinculación con el Sistema de Educación Superior (...); 2. Propuesta de estructura orgánico funcional (...); 3. La estructura académica con la oferta de carreras en modalidad de estudio presencial, que deberá ser diferente⁸⁴ a las que imparten a las universidades existentes en el entorno regional y nacional, sustentada en un estudio en que se demuestre la necesidad de los sectores productivos, gubernamentales, educativos, ciencia, tecnología, innovación y la sociedad con el respectivo estudio de</p>
---	--

universidades (es decir en plazo prorrogado): **1. Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay**, cuyo primer debate ocurrió en septiembre y octubre de 2013, segundo debate y aprobación en diciembre de 2013 (El Consejo de Educación Superior emite informe favorable en junio de 2013). **2. Universidad de la Artes**, cuya creación es sui generis, toda vez que ante un informe favorable del Consejo de Educación Superior de junio de 2013, el Presidente de la República con fecha 9 de agosto del mismo año, ratificó ante la Asamblea Nacional las gestiones del Ministerio de Cultura, para el desarrollo y presentación de la propuesta técnico – académica para la creación de la Universidad de las Artes, siendo ésta creada por Ley en diciembre de 2013. **3. Universidad Nacional de Educación –UNAE-**, que se crea oficialmente en diciembre de 2013, siendo base para ello el informe elaborado por el Consejo de Educación superior en junio de 2013. **4. Universidad Regional Amazónica Ikiam**, que se crea al tenor de informe favorable del Consejo Nacional de Educación de fecha junio de 2013, en diciembre de 2013. Todas estas universidades son de derecho público y llama la atención que todos los informes del Consejo de Educación Superior, favorables para su creación, ocurren en junio de 2013; y, que la Asamblea termina aprobando su creación entre noviembre y diciembre del mismo año. Recuperado en enero de 2015 de: <http://www.asambleanacional.gob.ec/leyes-aprobadas>.

⁸⁴ La oferta académica de las Universidades de derecho público creadas en diciembre de 2013 son las que siguen: 1. Yachay. que están agrupadas en áreas estratégicas de formación: Ciencias de la vida, Tecnologías de información y comunicación, Nano ciencias, Energía y Petroquímica). Recuperado en enero de 2015 de <http://www.yachay.gob.ec/yachay-area-academica/>. 2. De las Artes: Cine y Artes Audiovisuales, Artes Literarias Interculturales, Artes escénicas, Artes musicales y sonoras, Artes visuales y aplicadas. Recuperado en enero de 2015 de <http://www.uartes.edu.ec/#>. 3. Nacional de Educación –UNAE-: Licenciatura en Ciencias de la Educación con mención en Educación General Básica y Licenciatura en Ciencias de la Educación con mención en Educación Inicial. Recuperado en enero de 2015 de: <http://www.unae.edu.ec/oferta-academica>. 4. Ikiam: Biotecnología y Bioproductos; Geología y Minas; Agua; Ecosistemas. Recuperado en enero de 2015 de <http://universidadikiam.edu.ec/>. Es importante resaltar que gran parte de la oferta académica de estas 4 universidades públicas, ya se encuentra como oferta de otras universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas, públicas y privadas, lo cual contradice – de alguna forma- la condición de este numeral; salvo por el hecho de que en la misma Ley Orgánica de Educación Superior (2010) se establece su conformación.

	<p>mercado ocupacional que justifique la puesta en marcha de la propuesta. 4. La propuesta técnica-académica debe contener el modelo curricular y pedagógico, las mallas y diseños macro y micro curriculares, perfiles profesionales, programas analíticos (...), contenidos, recursos, forma de evaluación, bibliografía, cronograma de actividades, número de créditos, la diversidad pluricultural y multiétnica, la responsabilidad social y compromiso ciudadano. 5. Información documentada de la planta académica básica con al menos un 60% o más con dedicación a tiempo completo y con grado académico de posgrado (...); 6. Establecer la nómina de un equipo mínimo administrativo, financiero y de servicios (...); 7. Estudio económico financiero, proyectado a cinco años, que demuestre que la institución contará con los recursos económicos-financieros suficientes (...); 8. Acreditar conforme al derecho la propiedad de los bienes y valores que permitan a la nueva institución funcionar en un espacio físico adecuado a su naturaleza (...); 9. Para la creación de universidades públicas se deberá contar con la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas para la creación de la partida presupuestaria correspondiente (...); 10. Infraestructura tecnológica propia y laboratorios especializados; 11. Contar con bibliotecas, hemerotecas, videotecas y más recursos técnicos pedagógicos...”</p> <p>*Literal b) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Elaborar un informe favorable vinculante sobre la creación de universidades y escuelas politécnicas que tendrá como base los informes favorables y obligatorios del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación...”</p>
<p>Organismos rectores, contralores, vigilantes y</p>	<p>*Art. 15.- “Los organismos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior son: El Consejo de Educación Superior (CES);</p>

<p>supervigilantes de organismos de la educación superior</p>	<p>y, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)”</p> <p>*Art. 166.- “El Consejo de Educación Superior es el 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.</p> <p>*Art. 167.- “El Consejo de Educación Superior estará integrado por los siguientes miembros: a) Cuatro representantes del Ejecutivo(...); 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...”</p> <p>*Art 182.- “La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es el 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”. Son sus funciones, según el Art.183: “...b) Ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; (...) d) Identificar carreras y programas considerados de interés público y priorizarlas de acuerdo con el plan nacional de desarrollo; (...) g) Establecer desde el gobierno nacional, políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país y crear los incentivos para que las universidades y escuelas politécnicas pueden desarrollarlas, sin menoscabo de sus políticas internas...”</p>
<p>Organismos que evalúan la calidad académica de las instituciones de educación superior, de</p>	<p>*Literal e) del Art. 13 (funciones del Sistema de Educación Superior).- “Evaluar, acreditar y categorizar a las instituciones del Sistema de Educación Superior, sus programas y carreras...”</p> <p>*Art. 15.- “Los organismos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior son: a) El Consejo de Educación Superior</p>

<p>carreras y programas; y, los acredita</p>	<p>(CES); y, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)”</p> <p>*Art. 93.- “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”</p> <p>*Art. 94.- “La Evaluación de la Calidad es el proceso para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académico, mediante la recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que permitan emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, a fin de que sus resultados sirvan para reformar y mejorar el programa de estudios, carrera o institución. La Evaluación de la Calidad es un proceso permanente y supone un seguimiento continuo”</p> <p>*Art. 95.- “La Acreditación es una validación de vigencia quinquenal realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior, de una carrera o programa educativo, sobre la base de una evaluación previa. La Acreditación es el producto de una evaluación rigurosa sobre el cumplimiento de lineamientos, estándares y criterios de calidad a nivel internacional, a las carreras, programas, postgrados e instituciones, obligatoria e independiente, que definirá el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior. El procedimiento incluye una autoevaluación de la propia institución, así como una evaluación externa realizada por un equipo de pares expertos, quienes a su vez deber ser acreditados periódicamente. El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es el organismo responsable del aseguramiento de la</p>
--	--

	<p>calidad de la Educación Superior, sus decisiones en esta materia obligan a todos los Organismos e instituciones que integran el Sistema de Educación Superior”</p> <p>*Art. 96.- “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, está constituido por el conjunto de acciones que llevan a cabo las instituciones vinculadas con este sector, con el fin de garantizar la eficiente y eficaz gestión, aplicables a las carreras, programas académicos, a las instituciones de educación superior y también a los consejos u organismos evaluadores y acreditadores”</p> <p>*Art. 97.- “La clasificación académica o categorización de las instituciones, carreras y programas será el resultado de la evaluación. Hará referencia a un ordenamiento de las instituciones, carreras y programas de acuerdo a una metodología que incluya criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter internacional”</p> <p>*Art. 100.- “ Es el proceso de verificación que el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior realiza a través de pares académicos de la totalidad o de las actividades institucionales o de una carrera o programa para determinar que su desempeño cumple con las características y estándares de calidad de las instituciones de educación superior y que sus actividades se realizan en concordancia con la misión, visión, propósitos y objetivos institucionales o de carrera, de tal manera que pueda certificar ante la sociedad la calidad académica y la integridad institucional”</p> <p>*Art. 103.- “Para efectos de evaluación se deberá establecer un examen para estudiantes de último año, de los programas o carreras. El examen será complementario a otros mecanismos de evaluación y medición de la calidad. Este examen será diseñado y aplicado por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. El Examen estará centrado en los</p>
--	---

	<p>conocimientos establecidos para el programa o carrera respectiva. En el caso de que un porcentaje mayor al 60% de estudiantes de un programa o carrera no logre aprobar el examen durante dos años consecutivos, el mencionado programa o carrera será automáticamente suprimido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (...) En el caso de que se suprima una carrera o programa, la institución de educación superior no podrá abrir en el transcurso de diez años nuevas promociones de estas carreras o programas...”</p> <p>*Art. 171.- “El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es el organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa...”</p> <p>*Art. 174.- “Son funciones del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: a) Planificar, coordinar y ejecutar las actividades del proceso de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de educación superior; (...) e) Elaborar la documentación técnica necesaria para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa, acreditación y clasificación académica; (...) k) Otorgar certificados de acreditación institucional así como para programas y carreras, a las instituciones de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con los requisitos exigidos para el efecto; (...) m) Establecer un sistema de categorización de instituciones, programas y carreras académicas; (...) r) Ejecutar prioritariamente los procesos de evaluación, acreditación y clasificación académica de programas y carreras consideradas de interés pública⁸⁵; s) Diseñar</p>
--	--

⁸⁵ El Acuerdo No. 2013-160 de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de fecha 18 de diciembre de 2013, enlista las carreras de educación superior de interés público: Ciencias de la Educación: Desarrollo Infantil, Inicial, Básica, Bachillerato y Artes; Ciencias de la Educación Intercultural Bilingüe; Psicología; Trabajo Social; Derecho; Genética; Biología; Biotecnología; Genómica Alimentaria;

	y aplicar la Evaluación Nacional de Carreras y Programas de último año; (...) x) Realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior...” ⁸⁶
Intervención de Universidades y Escuelas Politécnicas; Derogatoria de creación de Universidades y Escuelas Politécnicas	<p>*Literal c) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Proponer a la Asamblea Nacional la derogatoria de la Ley o Decreto Ley de creación de universidades y escuelas politécnicas...”</p> <p>*Literal d) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Proponer al Presidente de la República la derogatoria del decreto ejecutivo de universidades y escuelas politécnicas...”</p> <p>*Literal g) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Aprobar la intervención de las universidades y escuelas politécnicas por alguna de las causales establecidas en esta Ley”⁸⁷</p>

Bioquímica; Química y Farmacia; Alimentos; Seguridad Industrial; Ingeniería Civil; Metalúrgica; Agrícola; Medicina Veterinaria; Ciencias Médicas, Enfermería; Nutrición; y, Odontología.

⁸⁶ Llama la atención con respeto a este literal que duplica, de alguna forma, una atribución del Consejo de Educación Superior contenida en el literal v) del Art. 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010): “Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior”

⁸⁷ Art. 199 de Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador. 2010.- “Son causales de intervención: a) La violación o el incumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la República, de la presente Ley, su Reglamento General, los reglamentos, resoluciones y demás normatividad que expida el Consejo de Educación Superior, y el estatuto de cada institución; b) La existencia de irregularidades académicas, administrativas o económico-financieras, establecidas en la normatividad vigente que atenten contra el normal funcionamiento institucional; c) La existencia de situaciones de violencia que atenten contra el normal funcionamiento institucional y los derechos de la comunidad universitaria o politécnica, que no puedan ser resueltos bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por las instituciones de educación superior”. Si analizamos el literal a) del presente artículo, encontramos que una universidad o escuela politécnica puede ser intervenida por el incumplimiento de disposiciones que *expida el Consejo de Educación Superior*, lo cual a mi entender deja indefensa –de alguna manera- a la universidad y escuela politécnica ecuatoriana, porque esa normatividad la puede emitir en cualquier momento y bajo cualquier consideración el Consejo de Educación Superior, por lo que una intervención puede darse por normativa que se escribirá al parecer del Pleno del Consejo Superior, sin que quede trazada la cancha con la expedición de esta Ley de Educación Superior y de su Reglamento. Pongamos como ejemplo de lo dicho que, en un futuro, el Pleno del Consejo Superior imponga una normatividad que contrarie a los principios y garantías constitucionales, entonces si una universidad o escuela politécnica no cumple una norma podría ser iniciada contra ésta un proceso de intervención, así esta institución de educación superior debería defenderse –en

	<p>*Literal h) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).- “Aprobar la suspensión de las universidades y escuelas politécnicas (...) por alguna de las causales establecidas en esta Ley...”;</p> <p>*Art. 197.- “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... 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...”</p> <p>*Art. 198.- “La intervención será integral o parcial. La integral cubre todos los aspectos de la gestión universitaria, y la parcial cubre las áreas administrativa, económica-financiera o académica, en función de la problemática identificada”.</p> <p>*Art. 200.- “La suspensión implica el cese total de actividades de la universidad o escuela politécnica y deriva del resultado del proceso de intervención cuando a partir de éste, no se han identificado condiciones favorables para su regularización...Es una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva automáticamente el trámite de solicitud de la derogatoria de su Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación...”</p>
--	---

derecho administrativo- ante el mismo Órgano que expidió la norma y que ha aprobado la intervención, resultando poco probable una resolución que revea la intervención.

	<p>*Art. 201.- “El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, podrá suspender a las instituciones del sistema de educación superior, en base a sus atribuciones y funciones de acreditación y aseguramiento de calidad, cuando éstas incumplan con sus obligaciones de aseguramiento de la calidad...”</p> <p>*Art. 202.- “La extinción de una universidad o escuela politécnica implica su desaparición y requiere el previo cumplimiento de las instancias de intervención y suspensión establecidas en la ley. No se requerirá intervención previa, cuando haya operado la suspensión dispuesta por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior...”</p> <p>*Art. 2013.- “La extinción se efectivizará legalmente una vez que la Asamblea Nacional expida la ley derogatoria de la Ley de creación del centro de educación superior suspendido, o cuando el titular de la Función Ejecutiva expida el decreto derogatorio de funcionamiento de la universidad o escuela politécnica que haya sido creada por este medio.</p>
<p>Sanciones a imponer a instituciones de educación superior ante faltas a la normativa</p>	<p>* Literal p) del Art. 169 (Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior).-“Imponer Sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente”⁸⁸</p> <p>*Art. 204.- “El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de educación superior, y cuando no constituyan causales para la intervención de la</p>

⁸⁸ CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Resolución No. RPC-S0-10-No.041-2012. Reglamento de Sanciones (2012). Art. 1.- “Este Reglamento regula las infracciones cometidas por instituciones de educación superior o máximas autoridades de las mismas, por incumplimiento de la LOES, su Reglamento General y demás normativa del Sistema de Educación Superior, y el procedimiento que deberá seguir el CES para sancionarlas. Conforme los artículos 47 y 48 de la LOES, se entiende por máximas autoridades al órgano colegiado académico superior y al Rector...”

	<p>institución, dará lugar, previo el proceso administrativo correspondiente, a la imposición de las siguientes sanciones por parte del Consejo de Educación Superior⁸⁹: a) Amonestación, sanción económica o suspensión de hasta 60 días sin remuneración, a las autoridades de las instituciones que violen o atenten contra los derechos y disposiciones establecidos en la Ley...; b) Sanción económica a las instituciones que violen o atenten contra los derechos de la Ley, su reglamento y más normativa que rige el Sistema de Educación Superior.</p>
--	---

Fuente: Ley Orgánica de Educación Superior. Elaboración propia.

¿Cuán inquisitiva tiene que ser una Ley? ¿Cuánto detalle normativo ha de contener? En el decir de los profesionales del derecho es común escuchar el axioma “lo que abunda no daña”, sin embargo lo excesivamente normado, la minucia y el detalle, lo rigidez misma de una norma que abunda en pormenores que provocan la rigidez de las medidas puede –finalmente- resultar contraproducente en un sistema de educación superior que reconoce sus falencias, que aplaude las acciones tendientes para el mejoramiento de la calidad y para la búsqueda de la excelencia; pero, que no comparte una redacción que resulta difícil de poner en práctica y que significa imposición estatal lejos de un diálogo académico-administrativo-ejecutivo.

Muestra de ello es la preocupación que Pablo Ospina Peralta refleja en su artículo⁹⁰ sobre la re estructuración de la educación superior en el Ecuador, cuando transcribe la intervención de un docente de la Escuela Politécnica Nacional en el cierre de una reunión convocada por los gremios docentes de cuatro universidades públicas de

⁸⁹ Art. 3 íbidem.- “Sanciones.- En el caso de las instituciones de educación superior, las infracciones leves se sancionarán con una multa de entre veinte a cien salarios básicos unificados, las graves con una multa de entre ciento uno y trescientos salarios básicos unificados y las muy graves con una multa de entre trescientos uno y quinientos salarios básicos unificados. En el caso de las máximas autoridades, la sanción por infracciones leves será la amonestación escrita y, en el caso de infracciones graves o muy graves, multas de entre seis y quince salarios básicos unificados y de entre dieciséis y veinticinco salarios básicos unificados, respectivamente...El valor de la multa será establecido por el CES de acuerdo a la gravedad de la falta, entre los límites fijados en el inciso anterior...”

⁹⁰ OSPINA PERALTA, P. 2012. La Reestructuración de la Educación Superior en el Ecuador: De la Gramática de la Autonomía a la Semántica del Poder. (Artículo producido gracias al apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo). Recuperado en enero de 2015 de <http://lalineadefuego.info/2012/06/26/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta>

Quito a finales de mayo e inicios de junio de 2012: *“Rafael Correa nos metió en una gramática nueva y volvió obsoleta otras gramáticas. El momento auto-organizado fue antes, el momento actual es dirigido”*. Relata Ospina como la noche anterior al Encuentro el presidente Correa concede una entrevista en un canal de televisión local y justifica las circunstancias del veto presidencial (que borrara, a decir de Ospina, de un plumazo los acuerdos alcanzados en los debates sociales) declarando *“Tuve que corregir claudicaciones que destrozaron una ley de iniciativa del ejecutivo. No aceptamos presiones⁹¹”*.

La Ley de Educación Superior, dice Ospina, *“es demasiado rígida y esquemática”*, como clara muestra –indica- de la desconfianza del gobierno de las capacidades, intenciones y motivaciones de las universidades, de los profesores y de los rectores.

No dejará de notar el lector que la transcripción de la Ley de Educación Superior en los puntos que se relacionan con principios de autonomía universitaria, es de exhaustivo detalle, al punto que poco o nada parece dejar a criterio universitario. Ello no parece ser suficiente para un estado que probablemente estimaría poco fiable el mundo universitario y politécnico, siendo en los años 2013 y 2014 donde se evidencia la mayor producción de normativa reglamentaria por parte del Consejo de Educación Superior, inundando al mundo universitario y politécnico con un diluvio de reglas que se emiten y reforman una tras otra, en forma de resoluciones de este Consejo, y que la mayor parte de veces se corrigen en posteriores ediciones que atienden los mismos tópicos.

Para muestra de ello, cito⁹²:

En relación a carreras y programas.-Reglamento de presentación y aprobación de carreras y programas de las Instituciones de Educación Superior; Normas revisión académica de proyectos de carreras y programas; Normativa Reglamentaria para la apertura de Cohortes de los Programas de Postgrado de las Universidades y Escuelas Politécnicas; Instructivo al reglamento transitorio para la aprobación de proyectos de programas de doctorado presentados por las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador; Instructivo al Reglamento de Presentación y Aprobación de Proyectos de Carreras de Grado y Postgrado de las Universidades y Escuelas Politécnicas; El Reglamento Transitorio para la Aprobación de Programas de Doctorados Presentados por las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador.

En relación a emisión de títulos, reconocimientos académicos de ejercicio profesional, reconocimiento de títulos.- Normas para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho; Normas para el

⁹¹ Programa televisivo “De frente, con Jorge Gestoso”, Gamavisión (Ecuador), 30 de mayo de 2012.

⁹² Recuperado en enero de 2015 de: <http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/reglamentos>

reconocimiento y registro en el Ecuador de los títulos de Subespecialización médica u odontológica; Normas para la Concesión del Título de Doctor Honoris Causa; Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que confieren las Instituciones de Educación Superior del Ecuador Codificado; Normativa transitoria que permita crear y acceder por una sola vez a los Programas Académicos de Especialización Médica en Universidades o Escuelas Politécnicas para incorporar a los residentes asistenciales de al menos dos años de ejercicio profesional.

En relación a recursos económicos y su administración.- Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior; Resolución interpretativa al Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior; Normas para la Transferencia de Activos y Liquidación de pasivos de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el CEAACES.

En relación a la normativa universitaria.- Reglamento para la Aprobación de los Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas; Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior; Normativa para la contratación de personal académico de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas definitivamente; Reglamento de Creación de Sedes Extensiones y unidades académicas de las universidades y escuelas Politécnicas.

En relación creación, intervención y sanciones.- Reglamento de Sanciones; Reglamento de Creación, Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Como puede verse, la norma es múltiple y recoge en Cuerpos Normativos distintos, tópicos similares. El Sistema de Educación Superior ha visto como se han reformado Reglamentos, Instructivos, Normas, Resoluciones, con tal frecuencia que tiene mucha dificultad en cumplir con lo legislado –abundantemente- por la Asamblea Nacional del Ecuador y por el Consejo de Educación Superior.

CAPÍTULO TERCERO: EL PODER COMO
MEDIO DE CONTROL SOCIAL Y SU
FUNCIÓN LEGITIMADORA

CAPITULO III: EL PODER COMO MEDIO DE CONTROL SOCIAL Y SU FUNCIÓN LEGITIMADORA

Sumario: 1. Poder, burocracia y derecho. 1.1. Poder como instrumento de control social. El poder y el derecho. 1.2. Caracteres del poder como medio de control social. 1.3. Concentración del poder. 2. El poder y el derecho en Ecuador. 2.1. Independencia judicial. 3. Poder político y poder económico. 4. Influencia del poder en la producción de norma en Ecuador. 5. Influencia del poder en la administración de justicia en Ecuador. 6. Función legitimadora del

poder. 7. Jueces, abogados y policía. 7.1. Jueces. 7.2. Abogados. 7.3. Policía. 8. ¿Poder legitimado en Ecuador?

“Cuando el poder público es corrompido, la sociedad pierde toda credibilidad sobre el sistema. Pone en peligro el sistema democrático debido al nivel de desconfianza institucional que provoca. Socava el compromiso social y público que el ciudadano debe poseer destruyendo paulatinamente las bases en las que la sociedad se afirma. La corrupción es la mayor amenaza a los gobiernos, la política, los negocios y la democracia y nuestro país, el Ecuador, no ha escapado a este fenómeno”⁹³.

“La crisis judicial que sacude a Ecuador expone la bancarrota del sistema político que ha gobernado, cogobernado o legitimado el ejercicio del poder en los últimos 25 años, impuesto bajo la tutela de la última dictadura militar. La justicia es el poder más sensible de todos los del Estado Moderno, cuando entra en crisis explota el arbitraje de los conflictos, el establecimiento pierde no sólo su legalidad, sino además legitimidad, en consecuencia, una revolución no será ya una utopía ideal, emergerá como imprescindible necesaria”⁹⁴.

He traído a colación las opiniones de estos dos conocidos analistas ecuatorianos en relación al poder y a la justicia, pero pude también incluir como éstas, abundantes opiniones sobre este tema. El poder y el derecho o derecho y poder es una cuestión que ha devanado el pensamiento de múltiples estudiosos a lo largo de la historia. Y es que, evidentemente, la influencia del poder –sea éste político o económico, o ambos- en la producción de la norma no se traduce necesariamente en beneficio para la comunidad.

El contrato social, este supuesto del que partimos todas las sociedades y que se expresa, generalmente, en una Constitución o Carta Magna debe contener en sus páginas

⁹³ ZAVALA EGAS, Xavier. Corrupción política: El caso del Ecuador. Recuperado en febrero de 2015 de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>

⁹⁴ LARREA, Marcelo. Crisis en Ecuador. De la pérdida de la justicia a la implosión política. Recuperado en febrero de 2015 de: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=9040>

la más pura expresión del acuerdo social en torno a las necesidades básicas de un pueblo. No puede ser tan sólo una manifestación de poder sobre los pueblos.

Felipe Fucito⁹⁵ nos dice que “la consideración de que la certeza del derecho es un problema ético nos remite a otro subsistema normativo del control social, que no es el jurídico”. No deja de reflexionar sobre el hecho de que si se trata de una cuestión política, propia del sistema del poder, nos debemos remitir a la sociedad que presenta relaciones concretas de subordinación. Establece entonces que en ambos casos, la certeza no depende de la apelación a criterios interpretativos, tales como el carácter cerrado del lenguaje jurídico, sino criterios derivados de la experiencia social, de los hechos sociales específicos que existen en un lugar y tiempo determinado.

Es así que al tenor de lo dicho por Fucito, podríamos entonces colegir que la experiencia social marca la tónica de la norma, del control social. Porque la norma es controladora, pero es (o debería ser) producto del consenso social. Una sociedad que se mueve y cambia constantemente, que –tal como Fucito lo dice- produce hechos en tiempos y lugares determinados. No se norma igual en todo el mundo. No se norma igual en todos los tiempos. Hay un trasfondo normativo natural y propio del ser humano y que resulta de una declaración mundial de los derechos humanos; pero cada sociedad, adhiriéndose a esa declaración, norma al tenor de sus propios hechos sociales.

Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*⁹⁶ establece que son tres las especies de gobierno (p. 20): el republicano, el monárquico y el despótico. Para este cronista y pensador político francés (1689-1755) el gobierno republicano se reconoce porque el pueblo en cuerpo (o parte de él) el que ejerce la potestad soberana; en el monárquico gobierna uno solo pero con arreglo a leyes fijas establecidas; y, en el despótico, uno solo gobierna sin leyes ni reglas y dirige todo a su voluntad y capricho.

⁹⁵ FUCITO, Felipe. 1989. *Concepción Sociológica del Derecho*. Cuadernos de Investigaciones, No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. p. 23.

⁹⁶ MONTESQUIEU. *El Espíritu de las Leyes*. Vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo. Tomo I.1906. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid.

Democracia -para Montesquieu- es igual a la república (p. 21), donde el pueblo en cuerpo ejerce el poder soberano. El pueblo (ese imaginario que nadie sabe quién es, dónde vive, cómo piensa) es soberano en ciertos aspectos y súbdito en otros. La voluntad del soberano es el soberano mismo.

La norma, toda la que de la Constitución se deriva, no debería ser contaminada por influencia o poder que persigue sus propios intereses y olvida los de las mayorías. Debe atender a lo dispuesto por la Carta Magna. El poder no debe influir en la administración de justicia. Ésta debe ser imparcial, para que garantice al pueblo el acceso equitativo a ella.

Lo dicho puede parecer una utopía. Sobre todo cuando se trata de producción de norma o administración de justicia y se juegan intereses políticos o económicos de grupos de peso. En esta mesa se guardan muchas cartas bajo la manga, sólo para ser descubiertas -muchas veces- entre gallos y medianoche, a espaldas de la sociedad que intenta una vigilancia o veeduría, en algunas ocasiones infructuosas.

No podemos negar que el derecho positivo (producción de la norma) se encuentra ligado al poder. Este es un hecho histórico y un hecho contemporáneo. Y es que el poder, el que entrega el pueblo a su mandatario para que lo represente, necesariamente debe ser parte de la producción de norma y de la administración de justicia. No podemos olvidar que el poder es el elemento del que surge el Derecho. El Derecho se legitima por sí mismo, es el que reparte los bienes, asigna cargos y distribuye las funciones, de modo que la Justicia se define mediante la idea de dar a cada cual lo suyo según un orden y unas reglas de reparto justas en sí mismas. Por tanto, no pretendo satanizar el poder. Mi intención es analizar el influjo del poder económico y político en la producción de la norma o en la administración de justicia, y cuándo este poder rebasa sus fronteras y en forma de corrupción se introduce en el derecho para lograr sus oscuros propósitos. Y, además, focalizado en el caso Ecuador.

La influencia del poder en Derecho es una realidad innegable, pero su cualidad principal debe ser la del beneficio a la sociedad, la de la búsqueda de equidad en la creación de la norma y en la aplicación de la misma.

Oscar Correas, catedrático de la Universidad Autónoma de Puebla, cita a Uberto Scarpelli (Per una sociología del diritto come scienza”, en *Sociología del Diritto*, 1974/2, p. 273), en su artículo Teoría Sociológica del Derecho y Psicología Jurídica⁹⁷ y con él concuerda en que “los valores éticos y políticos entran en juego, en toda la ciencia, en toda ciencia social, en la sociología y en la sociología del derecho, en al menos tres momentos importantes: el momento de la posición o de la aceptación de las condiciones, de los presupuestos, de la convenciones constitutivas de la ciencia; el momento de la determinación del campo y de los temas de investigación, el momento mismo de la intervención teórica, con las formulaciones de las teorías y de las hipótesis”.

Entonces si lo político y lo ético entran en el juego de las ciencias sociales, obviamente el poder entra también en éste. Pero el juego de las ciencias sociales no es un juego sin las reglas del derecho. Las ciencias sociales son, a mi entender, las más complejas de estudio, pues las sociedades son cambiantes y cambian con mucha rapidez. No está lo político alejado del poder, ni el poder está alejado del derecho.

En Ecuador como en ocurre en el mundo, el poder se ha visto vinculado con el Derecho; pero lamentablemente ha sido el poder corrupto el que ha influido, por más de una ocasión, en la elaboración de la norma y en la administración de justicia.

Es el mismo autor Correas en el artículo ya citado (p. 6) que reflexiona sobre derecho y sociedad, explicando que aunque se pudiere decir que las causas de las normas están en la sociedad y que sus efectos se producen en ella, no obstante, no supera la objeción central, es decir que no puede haber sociedad a la que le vengan normas de fuera para causarle efectos, a menos que sociedad designe algo que es totalmente distinto a cualquier cosa que normalmente se piensa cuando se oye esa palabra.

En la década de los años ochenta, por ejemplo, el Congreso Nacional-cuyos curules estaban ocupados por bancadas que respondían directamente a los grupos de poder económico y político del país- hacía leyes “a pedido”. Leyes sobre importaciones

⁹⁷ CORREAS, Oscar. Teoría Jurídica del Derecho y Sociología Jurídica I Parte. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 1. Recuperado en agosto de 2015 de www.biblio.juridicas.unam.mx

de vehículos, que beneficiaban a un solo sector importador. Leyes que regulaban la industria harinera, para beneficiar a un sector industrial en particular. Así, son innumerables las normas creadas con dedicatoria y para el beneficio de unos pocos. En el área minera y petrolera se benefició enormemente los intereses económicos de esos pocos. El llamado “hombre del maletín” ha sido un personaje no poco conocido para los ecuatorianos.

Decía el Dr. Ramiro Larrea Santos, Presidente de la Comisión Anticorrupción⁹⁸, que: "Si no se diseña una doctrina constitucional vinculada a los auténticos intereses populares, se seguirán produciendo legislaciones constitucionales, ya sea por la vía de una asamblea constituyente o de las consultas populares, pero no se habrá cambiado el sistema en base a una doctrina clara que privilegie a los indiscutibles valores de la justicia, la libertad, la dignidad y la paz".

En cuanto a la administración de justicia han sido muy grandes los escándalos en que jueces y magistrados, salas y tribunales, se han visto involucrados. Las sentencias dictadas por teléfono o en reuniones secretas, lamentablemente, no han sido pocas. Una de las razones por las que el pueblo ecuatoriano apoyó en su momento al Ing. Lucio Gutiérrez (para más tarde expulsarlo del poder antes de concluir su mandato) en la destitución –por cierto inconstitucional- de la Corte Suprema de Justicia, fue justamente las continuas denuncias sobre este accionar. Para ese momento, el Partido Social Cristiano había tomado prácticamente la administración de justicia en sus manos, absolviendo y persiguiendo casi a su antojo. La destitución de esa Corte Suprema dio paso a la llamada “Pichi Corte⁹⁹”, un período de decadencia aún peor del que le antecedía. Este

⁹⁸ LARREA SANTOS, Ramiro. Recuperado en febrero de 2015 de: http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=80800&umt=ramiro_larrea_santos_nuevo_presidente_anticorrupcion_dispone_reabrir_caso_pativideos. http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=89767&umt=ramiro_larrea_renuncia_a_presidencia_comision_anticorrupcion

⁹⁹ Enrique Ayala Mora, reconocido estudioso de la historia y la política ecuatorianas, publicó en noviembre 8 de 2013 en el diario El Comercio (recuperado en noviembre de 2014 de <http://www.elcomercio.com.ec/opinion/pichi-corte.html>) la siguiente reflexión con respecto a la llamada Pichi Corte: “En las últimas décadas del siglo XX se agudizó lo que dio en llamarse "politización" de la Función Judicial, especialmente de la Corte Suprema de Justicia, elegida por "cuotas" de fuerzas políticas en el Congreso. El Partido Social Cristiano y su líder León Febres Cordero lograron así significativa influencia en el organismo y sus decisiones. Esto no cambió sustancialmente con una reforma constitucional que estableció la elección de los magistrados por "cooptación". La injerencia política se mantuvo. La directa

organismo solamente pasó a contar entre sus miembros a otros funcionarios que respondían a otros intereses. Ésta fue una de las causales más fundamentales en el derrocamiento del ingeniero Gutiérrez.

A este punto debo acotar que en Ecuador existen funcionarios judiciales de primer orden, profesionales a carta cabal que administran justicia con su mejor y más sana crítica, apegados a derecho. Pero, como ocurre comúnmente, la presencia de unos cuantos corruptos en un organismo, desprestigia el organismo entero. El criterio que le merece al ecuatoriano común la administración de justicia en el país es que es lenta, costosa y parcializada.

El ya citado analista Zavala nos dice que en Ecuador “la administración de justicia es un botín político, se la acosa y persigue para procurar impunidad o para perseguir a rivales de turno. Su politización es real, la sumisión de los jueces a los diputados genera un control absoluto de la clase política en la justicia y, cuando no les obedecen simplemente ponen en marcha los engranajes del juicio político y los destituyen. Adicionalmente, el que por contactos y relaciones accede a la Corte Suprema de Justicia, coloca en las Cortes Superiores y en las Judicaturas inferiores a sus amigos, compadres y

intervención de Febres Cordero, empeñado en controlar las decisiones penales, impidió la aplicación del procedimiento. Había que cambiar las cosas. Pero la decisión de una mayoría orquestada por el PRE y el gobierno de Lucio Gutiérrez ese mes de diciembre de 2004, en vez de solucionar el problema lo agravó y llevó la situación a la crisis total. La decisión del Congreso no podía fundamentarse ni en la Constitución ni en la necesidad de eliminar la manipulación política, porque se adoptó con esa misma intención. La resolución se aprobó con el fin de "tomarse" la Corte mediante un nuevo reparto de "cuotas", y entregarla al control de gobierno de entonces y de Abdalá Bucaram. El Congreso Nacional no era el organismo nominador de la Corte Suprema ni tenía atribución alguna para destituir la o reorganizarla, menos en una sesión ilegal, en que se tomó una resolución claramente inconstitucional, mediante procedimientos arbitrarios. Tener mayoría no da el derecho de violar las normas, menos la fundamental del Estado. El hecho fue tanto más grave, cuanto que los magistrados destituidos con un procedimiento sumario y legalmente inexistente, no tuvieron opción de defenderse. La decisión del Congreso que destituyó a la Corte Suprema y nombró una nueva en 2004, fue una de las agresiones más graves que han sufrido el sistema jurídico y la democracia en el país. No porque estuviera antecedido de una suerte de "secuestro" de ese alto organismo por oscuros intereses políticos caudillistas, el acto fue menos grave. En realidad, solo profundizó la situación anterior y llevó al país a la inédita realidad de vivir sin Corte Suprema por alrededor de un año, con la consiguiente paralización de la administración de justicia y el perjuicio de mucha gente. El de la 'Pichi' Corte fue un tenebroso episodio que no debemos olvidar, precisamente para que no se repita. Meter la mano en la Función Judicial es una tentación permanente del poder”

co-idearios ejerciendo sus influencias verticalmente, provocando cadenas de mando corruptas y grupos cerrados de poder”¹⁰⁰.

Ahora bien, Ramón Soriano¹⁰¹ nos habla del derecho como norma social y para ello se refiere al derecho como un orden normativo del comportamiento social, el más próximo a nosotros, el que se percibe con mayor inmediatez, el que nos ocasiona preocupaciones e incluso, sinsabores. Nos habla del derecho como parte de nuestra cotidianidad, sobre nuestra inmersión en esas aguas, casi sin darnos cuenta. En la búsqueda de una visión elemental que del derecho tiene el hombre común, propone tres vías de acceso a este concepto: una, la psicología humana; dos, el lenguaje coloquial; y, tres, la etimología.

Iniciando su análisis por la vía de la psicología humana, propone que la mente de los hombres ya se encuentra presente, en mayor o menor grado, la idea y la necesidad de lo jurídico y de la justicia. Se refiere a la naturalidad de este sentimiento porque tiene un carácter espontáneo, porque es general y porque es constante.

En cuanto a la vía del lenguaje coloquial, establece que constantemente utilizamos expresiones que hacen referencia a algún aspecto de la realidad del derecho. De estas expresiones, propone sacar en limpio tres tipos o clases que resumen las concepciones de derecho como facultad, como valor y como norma externa obligatoria. Y; con relación a la vía etimológica, considera ésta como útil para acceder a la naturaleza del derecho, pero se ha de proceder con precaución, porque las voces primarias tienen una pluralidad de significados. Sin embargo, este método nos dice, tiene la ventaja de proporcionar una perspectiva a largo plazo en el estudio de los conceptos.

Aurora Loyo Brambila hace un análisis¹⁰² del libro de Carlos Alberto Torres: Educación, poder y biografía, Diálogos con educadores críticos (2004), reseña en la que

¹⁰⁰ZAVALA EGAS, Xavier. Corrupción política: El caso del Ecuador. Recuperado en febrero de 2015 de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>

¹⁰¹ SORIANO, Ramón. Sociología del Derecho. 1997. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 173

¹⁰² LOYO BRAMBILA, Aurora. 2006. Reseña de Educación, poder y biografía, Diálogos con educadores críticos de Carlos Alberto Torres. Perfiles Educativos vol. XXVIII, núm. 112. pp. 175-178. Instituto de

enfatisa que “el compromiso en el ámbito educativo se complementa con un compromiso político”; siendo el mismo Carlos Alberto Torres quien en la introducción de su obra¹⁰³ que “los académicos críticos de la educación han combinado la teoría con la práctica política, cultural y educativa de manera única”. Cita Torres a Mark Ginsburg señalando una afirmación particular de éste “la política está relacionada con los medios de producción, reproducción, consumo y acumulación de material y recursos simbólicos” (GINSBURG, 1993). El poder, establece Torres, y las relaciones de poder son difíciles de conceptualizar, operar y analizar. Así, este autor establece que considerar el poder y la educación en términos de relación revelará como los educadores críticos están insertos en relaciones de poder, constituidos y cruzados transversalmente por ellas. Una curiosa referencia que hace el autor del texto (p. 26) es la de Samuel Bowles¹⁰⁴ que había ganado en tribunales la abolición de la firma obligatoria del juramento de lealtad que debían prestar los maestros en el estado de Massachusetts, pues –como parte de una primera generación de educadores críticos- no habría estado dispuesto a obedecer las reglas del juego, porque no eran reglas en vigor.

De aquellos intelectuales que crecieron a la sombra de la guerra fría, la generación de los años sesenta que tenía como imperativo existencial hacer carrera, luchando por aprender y enseñar cómo se entrecruzan el poder y la construcción de la subjetividad, capitalismo y democracia.

Otra singular anécdota que Torres refiere en su obra (p. 27) es como a Henry Giroux¹⁰⁵ le negaron la titularidad en la Universidad de Boston por razones políticas; y, como a

Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Distrito Federal, México. Recuperado en febrero de 2015 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982006000200012&script=sci_arttext.

¹⁰³ TORRES, CARLOS ALBERTO. 2004. Educación, poder y biografía, Diálogos con educadores críticos. Primera Edición en español. Siglo xxi editores, s.a. de c.v. México. pp. 15 y ss.

¹⁰⁴ PhD, Economics, Harvard University is Research Professor at the Santa Fe Institute where he heads the Behavioral Sciences Program. He is also Professor of Economics at the University of Siena. He taught economics at Harvard from 1965 to 1973 and at the University of Massachusetts, where he is now emeritus professor. Recent papers have also explored how organizations, communities and nations could be better governed in light of the fact that altruistic and ethical motives are common in most populations. Recuperado en febrero de 2015 de: <http://www.santafe.edu/about/people/profile/Sam%20Bowles>

¹⁰⁵ Henry Armand Giroux was born September 18, 1943, in Providence, Rhode Island. Received his Doctorate from Carnegie-Mellon in 1977. He then became professor of education at Boston University

Paulo Freire¹⁰⁶ no sólo le negaron un puesto académico en la Universidad de Recife, sino que fue exiliado por diez y seis años.

Tras una serie de reflexiones, Torres apunta (p. 30) cómo el interés por intersecar clase, raza, género y Estado en la reproducción educativa deriva en numerosos estudios que culminan como estudios de cultura, de sociología política de la educación, como economía política de la educación.

Al fin, este diálogo que alrededor de poder y educación se van desarrollando en la obra de Torres, es un despliegue de experiencias y ciencia de autores como Michael Apple, Samuel Bowles, Martin Carnoy, Henry Levine, Henri Giroux y Paulo Freire en el mundo de la educación; y, su lucha de ésta con el poder. Discursos sociales que críticos arengan con respecto a la educación y los relatos de sus propias experiencias en los encuentros que, de una u otra forma, han tenido con el poder.

Educación y universidad, obviamente, van de la mano. Pero, conocimiento y universidad son dos términos que se articulan con naturalidad. El poder no ignora que el conocimiento es la base de la liberación. El que conoce ya no ignora y el que ignora ya no es dócil ante las injusticias, las tiranías y la falta de equidad. Una de las primeras de las armas de gobierno, para bien o para mal, es la sugerencia o imposición de políticas de educación en escuelas, colegios, universidades

from 1977 to 1983. In 1983 he became professor of education and renowned scholar in residence at Miami University in Oxford, Ohio where he also served as Director at the Center for Education and Cultural Studies. He moved to Penn State University where he took up the Waterbury Chair Professorship at Penn State University from 1992 to May 2004. He also served as the Director of the Waterbury Forum in Education and Cultural Studies. He moved to McMaster University in May 2004, where he currently holds the McMaster University Chair for Scholarship in the Public Interest. Recuperado en febrero de 2015 de: <http://www.henryagiroux.com/>.

¹⁰⁶ Paulo Freire (1921-1997) fue uno de los mayores y más significativos pedagogos del siglo XX. Con su principio del diálogo, enseñó un nuevo camino para la relación entre profesores y alumnos. Sus ideas influenciaron e influyen los procesos democráticos por todo el mundo. Fue el pedagogo de los oprimidos y en su trabajo transmitió la pedagogía de la esperanza. Influyó en las nuevas ideas liberadoras en América Latina y en la teología de la liberación, en las renovaciones pedagógicas europeas y africanas, y su figura es referente constante en la política liberadora y en la educación. Recuperado en febrero de 2015 de: http://www.uhu.es/cine.educacion/figuraspedagogia/0_paulo_freire.htm

Armando Marino Filho (Psicólogo, doctorado en el programa de posgrado en Educación de la Universidad Estadual Paulista de Brasil) ha escrito un ensayo titulado *A Necessidade da Educação do Poder e do Domínio para as Relações Sociais e Políticas*¹⁰⁷. En este documento realiza reflexiones sobre el poder como producto de la actividad humana. Su discurso (artículo) se desarrolla al tenor de la necesidad del empoderamiento de los individuos en el proceso educativo y la evaluación de la forma en la que el poder y dominio se desarrollan como un medio de transformación de la dominación desde los intereses personales a la dominación marcada por intereses colectivos. Sobre las relaciones de poder el autor establece en su trabajo que han sido comúnmente discutidas con mucho énfasis en esferas económicas y políticas.

Ricardo Colasanti, en ponencia de diciembre de 2013 denominada “El Fin del Poder en las sociedades democráticas occidentales”, citando a Moisés Naim ha dicho “Desde el punto de vista global, está (el poder) decayendo. Estamos viviendo en un mundo donde los poderes históricos, económicos, políticos y religiosos tienen menos libertad para operar y están condicionados por los medios de comunicación y redes sociales como nunca antes”. Tras ello, se ha preguntado “¿Menos poder se refiere a una evolución positiva de la democracia liberal o es síntoma de decadencia terminal?” Esta pregunta es de profunda deliberación para el tema que nos ocupa, pues la disminución de poder -que es objeto ahora de nuestro estudio- podría ser una fortuna invaluable para la sociedad y su democracia; o, quizá, un desgracia para esta sociedad que podría iniciar su destrucción y decadencia.

Si la Ley de Educación Superior emergida al sistema en 2010 buscaba más control o una democracia educativa de mayor alcance, es una preocupación que mantiene en la actualidad en constante debate al mundo universitario. De la norma transcrita en el cuadro que consta en el primer capítulo de este trabajo, se desprende con claridad que sí intenta, al menos yo lo creo, un poder controlador mayor sobre educación superior en el país.

¹⁰⁷ Marino Filho, Armando. 2010. *A Necessidade da Educação do Poder e do Domínio para as Relações Sociais e Políticas*. *Psicologia Política*, 10(20). (La Necesidad de la Educación del Poder y del Dominio para las Relaciones Sociales y Políticas).

Dice Colasanti que el poder es la capacidad de promover o de evitar las acciones presentes o futuras de otros, como potencial capacidad para influir en otros. Si algo da por cierto este ponente es que el poder, como ahora se lo entiende, está cambiando.

Y cambia, pues el internet ha revolucionado a una sociedad más bien sumisa en determinados momentos políticos. Un sociedad que desde hace algo más de una década conoce y utiliza redes sociales como verdaderos instrumentos de protesta frente al poder estatal y político. Coincido con Colasanti cuando se pregunta –emulando a Naim- si estamos viviendo en un mundo donde los poderes históricos tienen menos libertad de operar a raíz de medios de comunicación, pero sobre todo, de redes sociales. ¿Efectos positivos de ello? Colasanti nombra un par: el fin del poder quizá signifique más “checks and balances” fundamentales en democracia; y, menos representación con mayor participación. Pero, efectos negativos también contempla su opinión al respecto: ¿qué pasa si el decaimiento del poder es la expresión de una enfermedad de sociedades liberales? ¿es el primer signo de caída de una civilización?

El poder se vuelve frágil en los tiempos revolucionarios –dice Colasanti-, un nuevo orden sustituye al anterior. Cita a Timur Kuran quien publicó un artículo mostrando que una característica compartida por varias revoluciones importantes es que ellas no fueron previstas. No sólo por el poder y quien lo ostenta, sino por los propios líderes de la revolución. Culmina su conferencia haciendo notar que el poder no existe sino como un signo de consentimiento y de confianza; claro, sin dejar de hacer notar que la confianza entre –por ejemplo- los electores, disminuye significativamente. Quizá el fin del poder, dice, tiene como única razón la de dar dirección y sentido al vivir juntos en la polis.

Y es así que el poder y su función controladora de sociedades, o el poder y la democracia, o el poder y la tiranía; o, incluso el poder que se encuentra en el ocaso, es una forma misma de la sociedad. No es un hecho aislado, no es un punto lejano al desarrollo social. El hombre vive en sociedad, es la manada la que le da seguridad, y tiene disposición para que el más fuerte o el más inteligente (según la visión de cada grupo humano) sea quien tenga el poder frente a ciertas decisiones que finalmente, en conjunto, tomarían tiempo infinito en tomarse, con perjuicio incluso de la misma sociedad.

Por ejemplo, ¿qué resultaría más beneficioso para un país que recibe a miles de refugiados cada día por guerras, violencia o terrorismo? Unos dirán que sencillamente sean expulsados del país, que no se acepte al refugiado político. Otros dirán que se acepten y que se les de los trabajos más complejos o los que menos quieran ser llevados a cabo por la propia población nativa y que sus remuneraciones sean bajas o quizá ninguna, otros pensarán que por humanismo hay que acogerlos y dotarlos de salud, alimentación, educación, vivienda, etc., otros sentirán indiferencia ante este hecho. Lo cierto, es que si el que tiene la potestad de tomar en sus manos la decisión y establecer una política al respecto nada hace, el país terminará convirtiéndose en un caos y anarquía. Aquí el poder juega el fundamental papel de las decisiones sobre la base de material de derechos humanos internacional. Buscará, quizá, equilibrios que no dañen la economía y la sociedad locales, accionará mecanismos humanitarios, buscará ayuda internacional, etc. En el ejemplo entonces, vemos que el poder como tal, resulta positivo.

Quizá, en otro modelo hipotético, algunas universidades y escuelas politécnicas de un país han decaído en calidad y en organización, han buscado lucrar y no cumplir con su más sacra regla: buscar la verdad y entregar el conocimiento para ello. Entonces, unos podrán opinar sobre la necesidad de reglas estrictas que busquen el control inmediato sobre estos centros, otros opinarán que la forma mejor sería la intervención estatal de todas ellas, otras voces se alzarían por el fortalecimiento estatal a estos centros, etc. El poder, en ese caso, debe buscar no dañar los intereses generales, debería actuar con acciones de evaluación inmediata. Una norma demasiado rígida, reglamentarista, excesiva, sólo puede lograr que el sistema mismo colapse y que los intereses generales colapsen con éste.

1. Poder, burocracia y derecho

1.1 Poder como instrumento de control social. El poder y el derecho

“El poder es un hecho natural, plurifacético y pluridimensional” (Soriano, 1997)¹⁰⁸. Inevitable. Ahí donde hay interacción humana hay poder, pues no puede dejar de estar presente en el intercambio de influencias entre las personas. El poder agrupa coacción, fuerza, influencia, autoridad y manipulación, luego, es plurifacético. Poder también es pluridimensión, abarca el ámbito de las decisiones y también de las omisiones o no decisiones que pudieron haber sido tomadas pero que no se llevaron a cabo, precisamente, por presiones de determinadas fuentes de poder. Éste, acota, tiene un sentido más general que la autoridad, que es el poder institucionalizado, el que emana de una norma previa.

“El pueblo que tiene el poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que pueda hacer bien: lo demás es preciso que lo haga por medio de sus ministros”. Montesquieu. El espíritu de las leyes¹⁰⁹.

Al tenor de esta cita, el pueblo debe elegir sus representantes y es éste completamente apto para hacerlo. Es decir, está apto para conseguir de sus representantes lo que no lograrían sin ellos. Y la elección es propia de la democracia.

Correas¹¹⁰ asevera que comprobar la eficacia de una norma general puede consistir en la tarea de averiguar si los jueces producen normas individuales –sentencias- en cumplimiento de las generales. Ahí, dice, la creación del derecho es obediencia del derecho. Y, si el cumplimiento de normas generales a través de creación de normas particulares por parte de los jueces, condujere a situaciones de hecho que el legislador considere inconvenientes, y que causa de ello produjera otras normas generales; en ese caso, el cumplimiento del derecho sería la causa de creación del derecho.

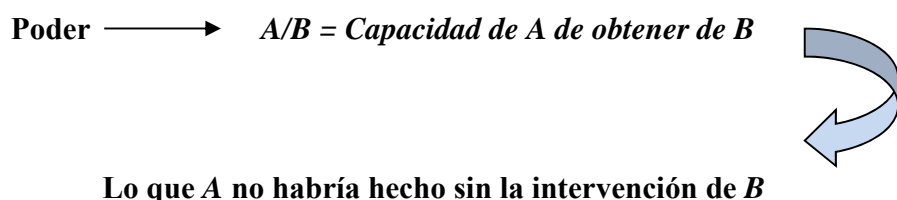
¹⁰⁸ SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 173

¹⁰⁹ MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo. Tomo I.1906. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. p. 22.

¹¹⁰CORREAS, Oscar. Teoría Jurídica del Derecho y Sociología Jurídica I Parte. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 13. Recuperado en agosto de 2015 de www.biblio.juridicas.unam.mx

En sentido general, poder es la presión ejercida por quienes tienen capacidad de imponer decisiones ante un conflicto de intereses. Así y según la definición de R. Dahl¹¹¹:

Gráfico 3: El poder según Robert Dahl.



Fuente: Dahl (1984:29). Elaboración propia

Weber lo define como “la posibilidad de hacer prevalecer la propia voluntad aún contra la resistencia de los demás”. Si la voluntad de quien ostenta el poder (A) es la de obtener de quien sufre el poder (B) aquello que por sí solo no hubiera podido obtener, con la prevalencia de la voluntad de A aún con la resistencia de la B, entonces el significado de poder resulta algo tiránico. Sin embargo, no es deleznable si, A obtiene de B la tarea necesaria para el bien común.

1.2 Caracteres del poder como medio de control social

Una de las formas de poder es el poder político. Este axioma expuesto por Soriano¹¹² es una realidad con la cual nos topamos todos los días y, a no dudarlo, en todos los países del mundo. Yo agregaría, definitivamente, que el poder político es una de las formas de poder más fuerte existente. El poder político se singulariza como instrumento de control, por el fenómeno de su concentración en manos minoritarias y la

¹¹¹ DAHL, Robert. según cita de Georges Burdeau, *Tratado de Ciencia Política*. UNAM EDITORES. México, 1984. Tomo I. Volumen III. p. 29.

¹¹² SORIANO, Ramón. 1997. *Sociología del Derecho*. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 319

convivencia de las esferas de poder, la tendencia al enmascaramiento, la ética consecuencialista y pragmática y la omnipresencia bajo formas manifiestas o veladas.

“Cualquier poder, pero sobre todo el poder político y económico, lleva en sí el peligro de la tendencia de abusar de él...”¹¹³. Es quizá esta tendencia la debería provocar al ordenamiento jurídico desarrollar una fórmula en la cual el poder se convierta en una maquinaria estatal en contra de los individuos. Un control social que no se perfile como el puente democrático que se extiende entre gobernantes y gobernados, es un control se vuelve abusivo y excesivo, se rompe el puente que une, saludablemente a A y B, es decir, se rompe la democracia.

La expresión “control social” fue utilizada por primera vez por el sociólogo americano Edward Ross en 1891¹¹⁴ y se refiere al control social como todo aquello que de alguna manera influye en la sociedad y en sus miembros, y como el conjunto de valores, normas e instituciones que determinan e influyen en el comportamiento de los demás. El ejercicio en la sociedad política por el aparato institucional del poder público: sobre el común de los ciudadanos, globalmente, y sobre determinados grupos, frecuentemente marginados o resistentes, de una manera particular.

Pero, no existe una sociedad política y un poder público que beneficien a los intereses de la mayoría, cuando un solo poder (ejecutivo) controla el resto de poderes (electoral, de control, judicial). Es que el control social siendo un conjunto de valores que influyen en el comportamiento de los demás, no puede dejar de ser *valores*, no puede pasar a ser una fórmula pura y dura del poder por el poder.

Louis Meuleman en su obra *Transgovernance*¹¹⁵ (p.9) cita a Abraham Lincoln con su concepto de lo que es democracia “government of the people, by the people and for

¹¹³ TIEDEMANN, Klaus. 1981. Abuso de poder económico y comercio internacional: dos problemas básicos de la delincuencia económica. Separata de la Revista del Derecho Industrial. Ediciones Depalma, Buenos Aires. p. 1.

¹¹⁴ HERTZLER, J.O. 1951. *Edward Alsworth Ross. Sociological Pioneer and Interpreter*. American Sociological Review (Oficial Journal of the American Sociological Society). Volume 16, number 5. p. 597.

¹¹⁵ MEULEMAN, Louis. 2013. *Transgovernance.-Advancing Sustainability Governace-*. Springer Heidelberg New York Dordrecht London (www.springer.com)

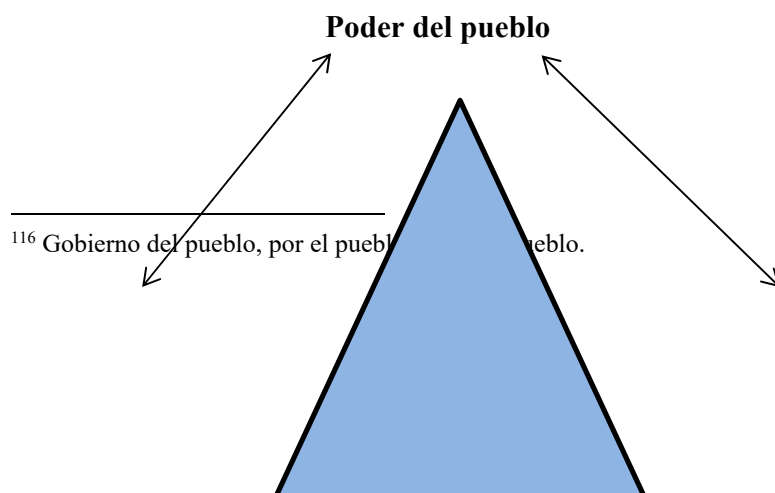
the people”¹¹⁶, es decir, el poder del pueblo y por el pueblo. Con ello, el poder sería sólo el resultado del mismo mando popular y para el servicio popular también. Quizá los conceptos de democracia y poder pudieren verse enfrentados hoy en día, en lugar de que se hermanen, pues el poder en espacios democráticos, es un poder que sirve y no un excesivo control sobre cada una de las actividades de la sociedad.

Entonces en la figura que cita el concepto de Dahl:

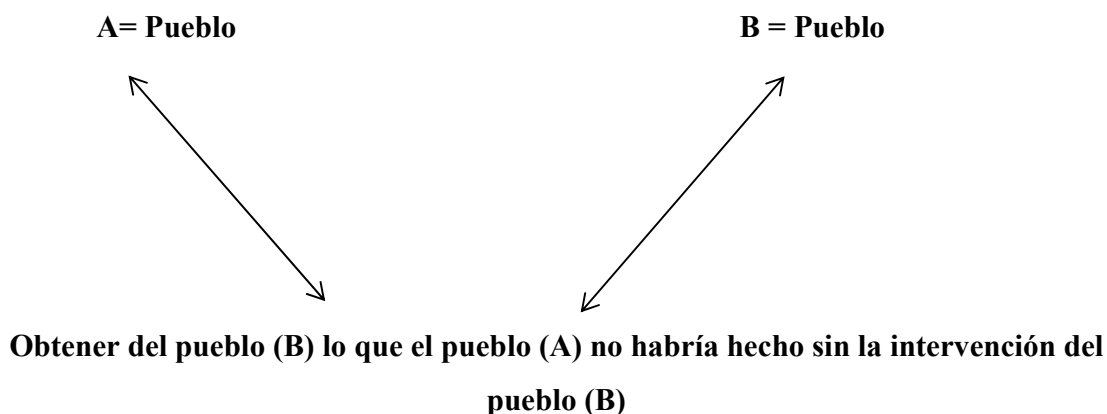
Si: Poder \longrightarrow De *A Sobre B* es igual a la Capacidad de *A* de obtener de *B* lo que *A* no habría hecho sin la intervención de *B*. Al tenor del concepto de un poder que sirve a quien lo ostenta, tendríamos la figura que sigue, donde *A* y *B* son pueblo:

Gráfico 4: El poder como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Poder \longrightarrow Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo



¹¹⁶ Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.



Fuente: Dahl (1984:29). Elaboración propia.

En la misma obra (p. 27) el autor establece como la más aparente característica de las democracias la presencia de “cheks and balances”. Las reglas de la norma que moderan el poder del ejecutivo. Esta base política, de tres patas, es el más poderoso concepto en cuanto a la moderación de lo absoluto del poder, pero se complementan por otros acuerdos que tienen el mismo propósito.

Enumera, el autor (p. 28) aquellas características que le parecen propias de democracias estables y tranquilas, y entre ellas:

- a. En espacios de dominio importantes puede haber conflictos en el contenido de las políticas, con base en las diferencias de valor y variaciones, pero el conocimiento básico y general no está en discusión.
- b. La dependencia mutua de políticos y medios de comunicación no está muy fuertemente relacionada. Los políticos se han dado cuenta que el sitio para el debate político es el parlamento (congreso, asamblea).
- c. Los diferentes tipos de conocimiento están integrados en procesos participativos políticos, con el objetivo de crear perspectivas socialmente sólidas y convincentes para los actores.
- d. La atención social generada alrededor de mantener controles y equilibrios adecuados es una forma de respeto al trípode político mencionado antes; pero,

además, la concienciación sobre la conveniencia de la no influencia de la política y los medios en la educación y la investigación.

En este orden, una de las principales características de una democracia saludable sería la atención social para del adecuado chequeo y balance, no tan sólo en lo que respecta a la clásica triada política, sino también a las relaciones desarrolladas por políticos, medios de comunicación y sociedad.

El poder, entonces, no debe caracterizarse por el excesivo control estatal sobre las sociedad, porque entonces deja de ser el poder del pueblo y para el pueblo y pasa a ser un poder que sirve sólo a ciertas clases privilegiadas (de uno u otro tipo) sin atender a su principal postulado: lograr de B lo que A no realizaría sin la asistencia de B, por el bien común de A y B.

En toda democracia deben privilegiarse los intereses generales sobre los particulares. Si A consigue de B lo que no hubiera conseguido sin su intervención para exclusivo beneficio de A, y si para ello utiliza la fuerza y un sistemático y excesivo control por los medios que A pudiere concentrar (ejecutivo, judicial, legislativo, electoral), entonces –en sentido estricto de los conceptos que hemos venido analizando- no se puede hablar de democracia.

Por ello, si es el poder un medio de control social es un medio de acuerdos sociales, de pactos sociales. Todos nos sometemos –mediante acuerdos básicos- a un control determinado para que no se puedan privilegiar intereses particulares sobre intereses generales. Y, si atendemos a Naim (El fin del poder, 2013), entonces decae el poder por la globalización. Una estrecha relación entre medios de comunicación social y redes sociales, condicionan al poder más que nunca. Condicionan al poder y al control social, por supuesto.

Enrique Ayala Mora –historiador, académico y escritor ecuatoriano, en su artículo *El Poder Político en el Ecuador, de Osvaldo Hurtado, Vigésimo Aniversario*¹¹⁷.- Una

¹¹⁷¿Por qué Enrique Ayala Mora, un académico e historiador ecuatoriano de tanta trayectoria, realiza un detallado análisis de la obra, veinte años más tarde de su aparición (1977)? Pues, seguramente, como él mismo lo señala, porque “es una obra provocadora y que sigue promoviendo debate”; porque reconoce que Hurtado realiza aportes sólidos que ayudan a conocer el Ecuador de ayer y hoy; porque califica al ex

*relectura de El Poder Político en el Ecuador*¹¹⁸, habla sobre un proceso histórico complejo y poco menos que desconocido (se refiere al poder político en Ecuador); y, refiere que las observaciones alrededor del populismo, no carecen de actualidad.

Es justamente por ello que para hablar de democracia en Ecuador, que me parece oportuno traer a colación la obra de Osvaldo Hurtado¹¹⁹ que vio la luz en 2012 y que aborda temas tan escabrosos como las dictaduras del siglo XXI; y, sin temor, el caso ecuatoriano.

“La democracia no sólo es un concepto, “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”, según la acertada y muy citada definición de Abraham Lincoln. Además es un sistema político conformado por una urdimbre de instituciones diseñadas para distribuir el poder, evitar sus abusos y garantizar que los ciudadanos puedan vivir en libertad, ejercer sus derechos y participar en la vida pública”

Hurtado afirma, enfático, que gobernantes, autoridades y órganos de Estado ejercen sus funciones sometidos a la constitución y a las leyes, cuyo imperio deben respetar y garantizar, igual que los individuos y la sociedad.

Así, habla de un poder limitado, dividido en funciones y sujeto a diversas formas de control que evitan los abusos que pudieren ser habituales en las historias de poder; y, como antes dije, especialmente, el poder político y económico, especialmente proclive a éstos (los abusos).

presidente ecuatoriano (1981-1984) como un autor serio, de indiscutible honestidad como analista y calidad como expositor, que sigue enseñando siempre algo nuevo sobre la patria y despierta polémica –Gracias a Dios!- (en palabras del mismo Ayala).

¹¹⁸ AYALA MORA, Enrique. 1997. *El Poder Político en el Ecuador*, de Osvaldo Hurtado, Vigésimo Aniversario. Procesos, Re vista Ecuatoriana de Historia, No. 10. Corporación Editora Nacional Quito, Ecuador.

¹¹⁹HURTADO, Osvaldo. 2012. *Dictaduras del Siglo XXI. El caso Ecuatoriano*. Paradiso Editores. Quito, Ecuador.

Este poder, fuente de democracia; o, la democracia como fuente de este poder, se caracteriza –entonces- por la condición más acentuada de una democracia firme, de un poder sin abusos: la división de funciones.

Los amantes de la concepción de democracia de Lincoln, seguramente no podrán evitar, al menos, fruncir el ceño con desagrado cuando lean la cita que hace Hurtado (como cita destacada al inicio de la obra) del actual presidente de la República del Ecuador (2015) Rafael Correa -economista y doctor en economía por la Universidad de Illinois en Urbana Champaign- que con cierta arrogancia (y, a criterio de la autora, con voluntaria obnubilación conceptual de democracia) ha dicho *“porque el presidente de la República, escúchenme bien, no es solo el jefe del poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, superintendencias, Procuraduría, Contraloría, todo eso es el Estado ecuatoriano”*, declarando la hegemonía de un jefe de estado sobre los poderes.

Entonces, una democracia del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debe responder a una división de poderes; porque, sin perjuicio que es el mismo pueblo quien ejerce el poder, esta porción de pueblo no debe resultar en otra cosa que en los mandatarios del pueblo y que han de trabajar en pro de garantías y libertades del pueblo. Pluralismo ideológico y político. La atención y el respeto a la libertad de ideología de la porción del pueblo que no ostenta el poder, y que por ello, no necesariamente debe compartir ideologías con la porción de pueblo en el poder.

La alternancia-otra gran característica de democracia que señala Hurtado- en el ejercicio del gobierno, asegurando que no se ha de caer en experiencias trágicas que entre los setenta y ochenta vivieron algunos países latinoamericanos. Y refiere la Carta Democrática Interamericana¹²⁰ (que ha suscrito Ecuador también) donde con claridad

¹²⁰Carta democrática interamericana. Organización de los Estados Americanos. 2001. Lima, Perú. La Carta, aprobada en el Vigésimo Octavo período extraordinario de sesiones de la OEA. Reza en su artículo primero que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Recuperado en mayo de 2015 de: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

meridiana se señala que el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales son características propias de la democracia representativa; así como el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; y, sobre todo y más que nada, la separación e independencia de los poderes públicos.

La misma Carta señala como componentes fundamentales del ejercicio democrático, con transparencia en actividades gubernamentales y responsabilidad de gestión pública, respeto a los derechos sociales y a la libertad de expresión y de prensa¹²¹. Una subordinación de las instituciones estatales a los principios consagrados en el Pacto Social. El fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas¹²². Declara, este Instrumento Democrático, que es la democracia, y ningún otro proceso de gobernanza, la condición “indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos en su carácter universal, indivisible e independiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

1.3 Concentración del poder

¹²¹A esta fecha (2015), la prensa ecuatoriana tiene cada vez menos espacio de libre expresión. Los pocos periodistas que aún elevan sus voces (pues otros fueron acallados cuando sus televisoras y radiodifusoras prefirieron pedirles sus renuncias antes que tener que enfrentarse al poder del Ejecutivo; o fueron demandados por fuertes cantidades de dinero por el mismo Presidente de la República y mandados a pagar éstas por la función judicial), se ven obligados a entregar espacios en sus mismos programas de opinión, en los cuales el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Comunicación, realiza descalificaciones a troche y moche de lo aseverado por estos profesionales de la comunicación. Si bien es cierto, el Ecuador vio con buenos ojos el nacimiento de la Ley Orgánica de Comunicación en junio de 2013, se ha convertido este Cuerpo Legal en instrumento de lamentables persecuciones de orden político. El poder ha de estar sometido a la Ley; y, no la Ley al poder.

¹²²Y con respecto a esto ¿qué podemos decir de Ecuador? Un lamentable y mal manejo de estas organizaciones dio al traste con ellas. Es verdad que el país se sentía abrumado por partidos políticos que, solos ellos, perdieron credibilidad ante un pueblo que miraba con estupor sus abusos. Pero, ahora mismo, han muerto en Ecuador, y se encuentran sepultados bajo la roca de su propio mal predicamento, la mayor parte de partidos políticos que se surgieron con el retorno de la democracia en 1979. Organizaciones inmaduras que abusaron de su recién adquirido prestigio en un país que volvía al sistema democrático, pero que de alguna forma lograron una participación ideológica del pueblo en espacios políticos de diferente tendencia.

La concentración minoritaria es un hecho que desafía a los más fuertes deseos y prácticas de división y distribución de poder. Es que el poder, en sí mismo, es suficientemente fuerte como para que el que lo ostenta lo quiera distribuir. El poder, que no es más que el hecho de un miembro o de algunos miembros de una comunidad tomando decisiones, se comporta de manera egoísta a la hora de ser dividido adecuadamente. Una forma usual es la concentración del poder en las funciones del estado (ejecutiva, judicial, administrativa y electoral).

Robert Michels ya lo dijo a principios del siglo XX, con su análisis sobre los partidos y la llamada aristocracia de los mismos, formulando la llamada “Ley de Hierro de la Oligarquía”, explicando que los partidos políticos son las principales instituciones de democracia y que –irónicamente- no son organizaciones democráticas¹²³. Este decir nos hace pensar que algunos pueblos, como por ejemplo Ecuador, se cansaron de los tradicionales partidos políticos y de sus tradicionales formas de gobernar. Ecuador, luego de haber defenestrado –entre 1997 y 2005- a tres presidentes constitucionales de la República, luego de haber vivido un feriado bancario (los banqueros fueron los principales acusados más tarde de la hecatombe financiera que vivió el país), luego del congelamiento de los dineros de ahorros por un año entero (marzo 1999 a marzo 2000), devolviendo finalmente el dinero que fuera ahorrado en sucres (moneda de curso legal en Ecuador hasta enero de 2000) en dólares americanos que se calcularon por última vez en 1 (uno) dólar de los Estados Unidos de Norteamérica a un cambio de 25.000 (veinte y cinco mil) sucres; sencillamente no apostó más por los partidos políticos que identificó como los causantes de todos los males. No actuaron como organizaciones democráticas, lamentablemente, sino como la fórmula rápida y fácil de engatusar a un pueblo a cambio de mucho poder político y económico.

En su obra Sociología del Derecho (1997), Soriano establece que en la sociedad contemporánea la alianza del poder económico y el político es a todas luces evidente, por

¹²³ Recuperado en noviembre de 2014 de: <http://sociologos.com/2014/03/24/la-ley-de-hierro-de-la-oligarquia-partidos-politicos-en-democracia-que-no-son-organizaciones-democraticas/>

el gran control que el primero ejerce sobre el segundo¹²⁴. Este es uno de los asuntos claves en mi trabajo de investigación: la relación entre poder político y poder económico.

Ahora, debemos establecer si el derecho es una variable dependiente del poder, o si el poder es una variable dependiente del derecho. Para ello buscamos en la obra ya antes citada (Soriano, 1997:325) y encontramos que para algunos el derecho es un instrumento de poder y que cuanto más absoluto es el poder, más el poder ve al derecho como un instrumento a su servicio. Así, el derecho es la manifestación de la voluntad del poder. Otros, en cambio, encuentran una relación alternativa a la anterior, observando que es el poder una variable dependiente del derecho, pues el derecho reglamenta y legitima al poder. Una tercera posición nos dice que se hace posible un trazo de circularidad del poder y el derecho. Además se ha de anotar la identificación del derecho y el poder, esto ocurre en cuanto que el derecho es la cobertura formal y garantizadora del poder.

Buscando ampliar este momento de mi trabajo, voy a considerar cada uno de los puntos antes mencionados, por separado:

Tabla 6: Derecho y poder

<i>a.EL DERECHO VARIABLE DEPENDIENTE DEL PODER</i>	<i>b. EL PODER VARIABLE DEPENDIENTE DEL DERECHO</i>
<p><i>El poder utiliza la posición de que el derecho lo controla con el sólo ánimo de dar la impresión externa de que es controlado por éste y de que nada hace fuera de éste. Para Foucault, el poder impone la verdad que le interesa y beneficia, acudiendo, al expediente del derecho.</i></p>	<p><i>1. Poder originariamente legítimo: cuando su titular ha accedido al mismo según los requisitos indicados por el mismo derecho.</i></p> <p><i>2. Poder funcionalmente legítimo: cuando su titular lo ejercita y toma decisiones conforme a los dictados del derecho.</i></p> <p><i>Luego, el poder puede ser legítimo en los dos o en uno sólo de los sentidos de legitimidad. La máxima proximidad del derecho y el poder sucede cuando coinciden ambos sentidos de legitimidad: el titular del poder ha accedido a éste por</i></p>

¹²⁴ SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 321

	<i>el mismo derecho y además ejercita ese poder conforme a los dictados del mismo.</i>
<p>c. LA CIRCULARIDAD DEL DERECHO Y EL PODER</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>En una primera etapa, anterior a la sociedad civil, el poder natural originario funda los derechos naturales de los hombres en el estado de naturaleza.</i> 2. <i>Una segunda etapa, se constituye el poder político por medio del contrato o acuerdo social.</i> 3. <i>Una tercera etapa, el poder político ya constituido produce el nuevo derecho del Estado.</i> <p><i>Antes de la creación de la sociedad organizada por medio del contrato social, existían ya poder y derecho en el estado de naturaleza de los hombres. Por esta razón y en virtud de que primaba el poder del más fuerte, los hombres pactaron una organización social en la que por medio de una transmisión de poder y derechos originarios a una persona u órgano por ellos elegidos, se crea un poder político y el derecho del Estado.</i></p>	<p>d. LA IDENTIFICACION DEL DERECHO Y EL PODER</p> <p><i>Todo derecho es una expresión de la naturaleza y fines del poder.</i></p> <p><i>Conceptualizándolo marxistamente: el derecho y el Estado no son sino instrumentos de poder al servicio de los intereses de las clases dominantes.</i></p> <p><i>El Estado es el Estado de las clases dominantes, el derecho es el derecho de estas mismas clases, por tanto, Estado y derecho configuran un poder dominante.</i></p>

Fuente: Soriano (1997:321). Elaboración propia.

Entonces, la respuesta de la relación entre poder y derecho y la dependencia o independencia de uno de otro; o, la dependencia de uno de otro, tiene relación con las variables de poder y su proyección en las sociedades. Hemos dicho ya que el poder debe, y no decimos puede, sino debe estar supeditado al derecho, a la Ley. Poderes que no atienden las normas constitucionales y legales, son poderes que se colocan por encima del mismo pueblo cuando desconocen el pacto social que rige a la sociedad.

En la primera variable que se ha expuesto en el cuadro inicial, encontramos un poder que se dice supeditado al derecho porque pretende una imagen de que es controlado por la norma. Así, con Foucault, decimos que este tipo de poder aprovecha del derecho

todo cuanto es de su solo interés aprovechar y pone un escudo ante sus propias acciones, escudo que se ha revestido de norma.

Claro que el poder puede poseer una doble legitimidad, es decir cuando quien lo ostenta accede a éste según los mismos mecanismos del derecho; y, cuando el titular del poder lo ejerce por conforme a derecho. Es decir, es un poder legítimo. Cuando se coinciden estos dos postulados –ya que puede ser un poder que accedió por los medios del derecho, pero que no atiende a los mandatos de la norma, o viceversa; estamos ante un poder que tiene la mayor proximidad al derecho.

Otra variable de poder, es la que nace del poder natural fundado sobre los derechos naturales de los hombres. Sin embargo éste, puede prontamente constituirse en poder político a través del contrato social; y, cuando está constituido, se preocupa de la producción de la norma que lo convierte en Estado de derecho.

Otra característica a atender es la que nace del mismo Marx, un derecho y un Estado que se instrumentan en el poder y se ponen al servicio de las clases dominantes. En esta variable, al ser el Estado el de las clases dominantes y estando el derecho al servicio de estas mismas clases, tenemos un Estado y una norma que son configurativos, ellos mismos, del poder dominante.

2. El Poder y el Derecho en Ecuador.-

Robles¹²⁵ nos dice en su obra que por poder se entiende “la capacidad para dirigir la conducta ajena y que esto es un concepto sociológico clave, ya que se encuentra presente en toda relación social, e incluso en toda relación humana”.

Señala también que toda relación de poder implica dos personas o dos grupos de personas: los que ostentan el poder y los que están sometidos a él, los que mandan y los

¹²⁵ ROBLES, Gregorio. 1997. Sociología del Derecho, Segunda Edición. Editorial CIVITAS, S. A. p. 228

que obedecen, los gobernantes y los gobernados. La relación de poder, a decir de Robles, excluye una relación de igualdad, por ello, cuanto más poder tienen los de arriba, más desiguales son respecto a los de abajo. La concentración de poder, afirma, atenta directamente a la igualdad.

Entonces, volvemos a la idea del grupo humano tipo manada que busca quien dirija su conducta. Quienes tomen las decisiones y quienes dejan que las tomen. Sí, desigualdad, pero búsqueda también del o los dirigentes que toman la situación en sus manos, que la manejan mejor o peor, pero que deciden sobre estas situaciones. Puede que, como dice Robles, el poder atente contra la igualdad. Pero está legitimado por los mismos mandantes, ellos han ejercido un derecho (en las sociedades democráticas) que ha buscado, de todas formas, una desigualdad pre aprobada. La posibilidad de que a cambio de decisiones se produzca un desbalance político, económico y social.

Pero, mandatarios responden a mandantes. Seguramente para dar respuesta a lo que se les mandó a hacer, deberán obtener de sus mandantes lo que no hubieran obtenido sin su intervención, sin embargo los mandatarios deben actuar en el manejo del estado según el contrato social y el mandato que han recibido.

Recientemente (primeros meses de 2015) se pudo ver en las redes sociales un vídeo sobre la forma de vida de los políticos suecos¹²⁶. La experiencia de mandatario en Suecia. El primer ministro vive en una residencia de alrededor de 300 metros y no tiene servicio doméstico, los parlamentarios viven en unos pequeños apartamentos de unos 18 metros cuadrados que están adecuados para su permanencia en la ciudad los días laborables y no tienen máquinas de lavado y secado individuales, las comparten con el resto de habitantes del mismo edificio. Su labor es clara: mandatarios de un mandato que recibieron de sus mandantes. No más. El pueblo se siente satisfecho con el modelo. Preguntados los ciudadanos en las calles, coinciden: votaron por representantes de la sociedad que trabajen para la sociedad y que no tengan ninguna prebenda con relación al resto de los ciudadanos. Un trabajador al servicio de la sociedad que vive como cualquier otro ciudadano y su mandato es su trabajo.

¹²⁶ Recuperado en abril de 2015 de: <https://www.youtube.com/watch?v=pLq1VyzS6CY>

Latinoamérica parece olvidar este principio de la democracia, esta denominación del elegido: mandatario. No es más que el que debe hacer del mandato que ha recibido, su trabajo diario.

Ecuador es un país que volvió a la democracia en 1979, tras un período de dictadura militar que no tuvo los tintes de la brutalidad represiva de las dictaduras de Argentina y Chile. Los actuales votantes (en su mayoría) han vivido una parte de esa dictadura y los últimos años de esta democracia incipiente. Es posible que no podamos aún entender al mandatario como el que cumple el mandato. Es posible que nos encontremos aún en un período de desconocimiento de lo que realmente significa la democracia. El populismo ha ganado esos espacios y con muy malos resultados.

2.1 Independencia judicial

En relación a la independencia judicial considero importante señalar algunos párrafos de las palabras pronunciadas por Sandra Day O'Connor, juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, ante el Foro Judicial¹²⁷:

“Alexander Hamilton, uno de los artífices de la Constitución de Estados Unidos, escribió en el documento No. 78 de *El Federalista* una apología de la función de la judicatura en la estructura constitucional. En su ensayo, Hamilton subraya que no hay libertad, si el poder de la justicia no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo. La libertad no tendrá nada que temer de la judicatura sola, pero sí tendrá todo que temer de la unión de ésta con cualquiera de los otros departamentos. El argumento de Hamilton va más allá de las diferencias que existen entre los sistemas judiciales de las naciones. Es sólo mediante esta independencia que la realidad y la apariencia de una adhesión incondicional al imperio de la ley se pueden garantizar al pueblo”.

De acuerdo con Hamilton la función judicial requiere independencia en el ejercicio de sus facultades, por ello la justicia es siempre identificada con una estatuilla o pintura

¹²⁷ Recuperado en abril de 2015 de: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0304/ijds/oconnor.htm>

de una mujer con los ojos vendados: al estar cegada no es influenciada por actores poderosos de gobierno, movimientos políticos, poderes económicos, etc. La dama, felizmente ignorante de quién es el juzgado, solamente juzga en sentido estricto del derecho, con adhesión total a la ley, garantizando la justicia al pueblo.

Un juez independiente hace una administración de justicia independiente. No hay actores ejecutivos o legislativos que irruman en su accionar. No hay actores políticos o poderíos económicos que la hagan actuar fuera de la norma. Está a salvo de todo ello.

¿Qué ocurre cuando, por motivos políticos, económicos, intereses particulares y otros, esta dama de ojos vendados es violentada, atacada, despojada de su espada justiciera? Los intereses personales y las influencias logran que no se actúe en sentido estricto del derecho. Por ello, jueces y administradores de justicia han de guardar imparcialidad; y, si por temas personales, familiares, de intereses u otros no les sería posible hacerlo, han de excusarse de forma inmediata de la administración de la justicia. La justicia no debe aceptar presiones de grupos corrompidos; porque justicia y corrupción deberían ser como agua y aceite. Si las presiones políticas, si las corruptelas, si los intereses económicos entran a formar parte de la administración de justicia ocurrirá lo que ha ocurrido –lamentabilísimamente- en Ecuador: una justicia de poca o ninguna confiabilidad, cuestionada y desacreditada. Es allí, en este caldo de cultivo, en donde los intereses políticos y económicos han logrado su mayor posicionamiento. Los ciudadanos no creen en la justicia, es cara, es demorada, es engorrosa y finalmente es sólo para quienes la pueden pagar y atiende a los intereses de “quién da más”. Debilitada y moribunda, ha sido secuestrada por los poderes y obligada a hacer lo que éstos mandan.

Alguien dirá que Ecuador en los años de gobierno del Economista Correa (2008 a la actual fecha -2015-) la justicia se ha restablecido y se encuentra aportando a un nuevo horizonte de la administración de justicia. Sin embargo, si bien la justicia ahora mismo es más allegada al común de los ciudadanos, es gratuita y tiene alguna celeridad en los procesos, ha habido incontables denuncias sobre el hecho de que es un arma del poder político utilizada por éste para acabar con la oposición. Justicia que ha intentado liberarse de su secuestro, que se ha visto medianamente revalorizada, pero que no hace su trabajo con la venda en los ojos.

Una administración de justicia independiente necesita protección frente a las influencias gubernamentales, una garantía de que esta administración mantendrá en el tiempo un adecuado financiamiento para el desarrollo de sus actividades, salarios justos para cada uno de los administradores de justicia. La posibilidad de que actúe como núcleo de la supremacía de la norma y que otorga a la sociedad la tranquilidad y la confianza sobre un sistema judicial justo e igualitario. En Ecuador, el Organismo que debe proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia; y, consolidando al sistema de justicia ecuatoriano como un referente de calidad, confianza y valores, que promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos es el Consejo de la Judicatura¹²⁸. Con una misión y una visión así, este Consejo debería ser veedor constante de todos los procesos judiciales y garantizar, efectivamente, el ejercicio de los derechos individuales y colectivos en la administración de justicia. No podría entonces, un Consejo que tiene como principal misión un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, *íntegro*, oportuno y que afiance un estado constitucional, comulgar con las declaraciones del Econ. Rafael Correa: *“porque el presidente de la República, escúchenme bien, no es solo el jefe del poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, superintendencias, Procuraduría, Contraloría, todo eso es el Estado ecuatoriano*

A mí entender un síntoma de gravedad en un gobierno es la falta de independencia entre el poder ejecutivo y el judicial. ¿La razón? Muy simple, el estado y todo su aparataje, influyendo en las decisiones de la administración de justicia en cuanto al ciudadano común. Son fuerzas desmedidas que no tienen balance alguno. En la administración de justicia debe prevalecer el sentido estricto del derecho, la sana crítica, el debido proceso, la adecuada valoración de la prueba. No más.

¹²⁸ Recuperado en mayo de 2015 de: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/consejo-de-la-judicatura/quienes-somos/mision-vision.html>

3. Poder político y poder económico.-

El poder político, al que se le atribuye el uso de la violencia legítima, ligado al poder económico pero no a la administración de justicia, pues en ésta última su voluntad ha de estar fundada en un texto legal, es decir, esa capacidad reglada que no puede basarse en criterios de oportunidad.

Marx no dividió al poder de la clase dominante en político y económico, en razón de que consideraba que el Estado, en tanto sociedad, se encuentra dividida en clases sociales antagónicas, históricamente, siempre ha respondido a las necesidades de la clase social en el poder.

Alfonso J. Palacios Echeverría¹²⁹ encara el problema la relación entre poder político y económico en los siguientes términos: “En los países desarrollados y todavía más en los países en vías de desarrollo se está dando un fenómeno cada vez más amplio y generalizado que consiste en la unión de tres de los poderes más importantes, actualmente, en las sociedades modernas y postmodernas: el poder político, el poder económico y el poder mediático”.

Palacios Echeverría mantiene que la unión de estos poderes significa consecuencias graves para la sociedad, pero más aún para quienes no tienen acceso a círculos donde se definen estrategias de desarrollo social. Mantiene que esto es muestra de cómo el objetivismo y el relativismo extremo o infundado intervienen en la instalación de la perversidad en procesos sociales, en tratándose de un ejercicio de poder que crea la imagen de una sola verdad, uniformando, censurando y combatiendo el libre pensar. Y, en cuanto a la comunicación, un juego de contenidos contradictorios en los mensajes que se envía a la sociedad y que crea en el receptor una paradoja que resulta de no advertir las

¹²⁹Director del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa y Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
Recuperado en abril de 2015 de: www.informa-tico.com/php/expat.php?id=21-08-06081604&ed=113&fecha=21-08-06&foro=

alternativas y con la sensación de un siempre equivocarse, salvo cuando se acepta la dominación de terceros.

Esta paradoja en Ecuador, que también es producto de la escasa autoestima del latinoamericano, ha llevado al país en las últimas dos décadas a apostar por el populismo, pues se ofrece desde tarimas electorales un “papá estado” que solventará la vida y la economía de unos ciudadanos que sólo se sienten propensos a aceptar la dominación de terceros con tal de recibir del estado una no muy generosa dádiva, pero quizá la única posible (o que se cree posible).

Se hace entonces evidente cierta dictadura de las fuerzas e intereses económicos sobre las fuerzas, intereses e instituciones políticos de la democracia. Así, el dinero que es factor preponderante de poder, algunas veces termina dando también político y posibilidad de influencia en el ejercicio de la justicia, aun cuando el poder político derive –muchas veces- en poder económico. Un círculo que se cierra para perjuicio del pueblo.

Ahora bien, ¿Se sataniza al poder económico? ¿No es éste justamente el impulso de los pueblos? En un debate publicado por un diario de circulación local¹³⁰ se dice que siempre la democracia ha podido proporcionar las condiciones para poner límite a un poder económico, que pudiera llegar a expresarse en un mayor poder político de la oligarquía dominante.

También señala que actualmente las democracias ya no disponen de las fuerzas y recursos políticos suficientemente poderosos para limitar el crecimiento económico de las clases dirigentes, e impedir que monopolicen el poder político del Estado, de tal manera que la misma democracia promueva las reivindicaciones de una mayor participación de la sociedad tanto en la riqueza como en el poder político.

Se afirma en dicho debate que el régimen democrático pueda soportar y legitimar una dominación económica (por muy deslegitimados que se hayan vuelto los gobiernos democráticos) sólo se explica por la consolidación político-ideológica de las fuerzas e intereses del capital financiero en todo el mundo, con el consiguiente debilitamiento de

¹³⁰ Recuperado en abril de 2015 de: www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1144.htm

las instituciones, fuerzas e intereses políticos. Entonces, según lo anotado, el poder económico sí debilita las instituciones sociales.

Claudio Mena Villamar en el espacio “Codazos” del diario Hoy¹³¹ se hace la siguiente pregunta “para bachilleres”: -¿Qué ocurre cuando en una nación se produce la alianza del poder económico con el poder político? Posible respuesta: que quienes no tienen ni lo uno ni lo otro, quedan hechos harina por quienes lo tienen todo. Así se ve la unión de poder económico con poder político en Ecuador. Como la posibilidad de dar golpes certeros a los ciudadanos que no tienen uno u otro poder. Como decía al inicio de este ensayo, leyes hechas a medidas, fallos judiciales preacordados.

4. Influencia del poder en la producción de norma en Ecuador.-

Gregorio Robles¹³² en su análisis sobre la regularidad de la acción social y la norma jurídica nos dice que existen tres posibles situaciones: la regularidad de la acción social es elevada por la instancia legisladora del sistema jurídico del grupo a la categoría de norma jurídica; se produce un reforzamiento de la conducta practicada, consolidando el sentimiento social del deber de obediencia mediante la previsión de sanciones jurídicas; y, no existe regularidad de conducta previa, pero se crea la norma jurídica precisamente por la necesidad de regular determinadas esfera de la acción social, y con la finalidad de generar el efecto de la aparición de nuevas regularidades de conducta en el sentido prescrito por la norma creada. En cualquiera de los tres casos, acota, el punto de referencia es la norma jurídica, desde cuyo prisma se contempla la relación.

A la cuestión de cuánta influencia tiene el poder en la producción de norma se ha de contestar que, aún, mucho. Es verdad que la producción de norma debe ser estrictamente independiente de cualquier tipo de injerencia, sin embargo aún no se ha podido lograr, hablo al menos del caso Ecuador.

¹³¹ Recuperado en abril de 2015 de: http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=250022

¹³²ROBLES, Gregorio. 1997. Sociología del Derecho, Segunda Edición. Editorial CIVITAS, S. A. p. 101

Como decía al iniciar este ensayo, en Ecuador se ha escrito mucha legislación “a pedido”. Innumerables son los casos en que los ciudadanos hemos conocido sobre este particular, luego de que las normas se hallan ya publicadas en el Registro Oficial del Ecuador, o bien, incluso, cuando la norma se está discutiendo.

¿Cómo se produce la norma en Ecuador? El Art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador establece que es la Asamblea Nacional el Organismo que aprobará como leyes las normas generales de interés común. Así, el Art. 134 del mismo Cuerpo Legal establece que la iniciativa para presentar proyectos de ley les corresponde a asambleístas *con apoyo de una bancada legislativa o de al menos el 5% de los miembros de la Asamblea Nacional*¹³³, el presidente (a) de la República, a las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia, a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda.

¿A qué deben referirse los proyectos de Ley? al tenor del Art. 136 de la Carta Magna, tan sólo a una materia. ¿Quién los presenta? La máxima autoridad (presidente-a) de la Asamblea Nacional con exposición suficiente de motivos, articulado y expresión de éstos clara de aquellas normas que con esa expedición se derogarían o reformaría por efectos de la nueva norma. ¿Qué pasa si el proyecto no reúne todos estos requisitos? No se tramitará, dice la norma constitucional. ¿Y los debates? Dos. La máxima autoridad de la Asamblea Nacional (reza el Art. 137 de la norma constitucional), dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea. ¿Y su difusión pública? A través de un extracto. Seguidamente se enviará el proyecto a la comisión que corresponda para que se inicie su socialización y trámite.

El mismo artículo establece que en caso de que los ciudadanos tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o si consideraran que sus derechos se pudieren ver

¹³³ La Asamblea Nacional tiene actualmente (2015) 137 asambleístas. De los cuales 97 pertenecen al partido de gobierno.

afectados por la expedición de la norma en trámite, pueden éstos acudir ante la comisión y exponer sus argumentos en uno u otro sentido.

Cuando el proyecto de ley esté aprobado la Asamblea lo envía al Presidente (a) de la República, para que lo sancione o lo objete, con fundamento. Una vez sancionado y en caso de no existir objeciones al mismo, dentro de un plazo de 30 días posteriores a su recepción por parte del Presidente (a) de la República, se promulgará y será publicado en el Registro Oficial del país. ¿Y si el Presidente (a) de la República lo objeta totalmente? Pues entonces, señala el Art. 138 de la misma norma, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción¹³⁴. Una vez transcurra este período de tiempo la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros y se enviará para su publicación al Registro Oficial¹³⁵. ¿Y si la objeción es parcial por parte del Presidente (a) de la República? pues éste deberá presentar un texto alternativo (que no podrá incluir materias distintas a las del proyecto) e igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas por el Presidente (a) de la República. Ésta (la Asamblea) examinará la objeción parcial en un plazo de 30 días, en un solo debate, y podrá allanarse y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión; o, podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado con el voto favorable de 2/3 partes de sus miembros, enviando la ley al Registro Oficial para su publicación¹³⁶.

Si la objeción del Presidente (a) de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto (Art. 139 de la Constitución), se

¹³⁴ Si el proyecto fuere propuesto por ciudadanos y la Asamblea lo debate y lo aprueba y lo envía para su sanción al presidente de la república y éste lo objeta totalmente; entonces, por urgente que pueda ser para los ciudadanos su revisión y aprobación nos encontramos ante un candado de tiempo: un año para que se pueda volver a considerar.

¹³⁵Y, en el ejemplo de la cita que antecede, es de cuestionarse si la necesidad persistirá por un año completo.

¹³⁶A mayo de 2015, con un grupo de asambleístas de la bancada gobiernista absolutamente superior al de la oposición (casi 100 asambleístas del Movimiento Político de Gobierno -Alianza País- y 37 de partidos o movimientos políticos restantes), las 2/3 partes que son 91 asambleístas, resultan en un número menor – incluso- al de los asambleístas de gobierno; entonces ¿cómo garantizar la independencia real en la producción de la norma?

requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de 30 días; y, si el dictamen confirma la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado; en caso de que se confirme la inconstitucionalidad parcial, la Asamblea deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción del Presidente (a) de la República. En caso de que la Corte considere no es un proyecto inconstitucional, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

Y, el Art. 140 de la misma Norma, establece que el Presidente (a) de la República puede enviar al Órgano Legislativo proyectos de ley calificados como de urgencia en materia económica. La Asamblea Nacional podrá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo de 30 días. Cuando el plazo culmine y la Asamblea no hubiere aprobado, modificado o negado el proyecto, el Presidente (a) de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial.

Como podemos apreciar el trámite está detalladamente singularizado en la Carta Magna, lo cual garantizaría, en principio, que la producción de norma no esté manoseada por intereses políticos o económicos. Técnicamente no existe manera alguna de que la norma se produzca por presión económica o política. Sin embargo, y como ocurre casi siempre, como son seres humanos los que crean la norma y no máquinas programables, éstos están sujetos a pasiones, intereses, presiones, etc.

Con un trámite tan elaborado, como no puede ser de otra forma, ya que para producir una norma no puede intervenir una sola institución social -es necesario que la conveniencia de la norma sea analizada en diversos estamentos-, podríamos esperar que la norma se produzca transparente y sin injerencia. Podríamos esperar que la norma nazca sin vicio.

Sin duda alguna hay numerosas normas que atienden al bien común y que no están viciadas, que han sido “dadas a luz” con transparencia y atendiendo a necesidades sociales. Ello no implica que todas las normas estén libres de presión económica y política, por la razón que ya expuse anteriormente, porque están hechas por seres humanos

y porque éstos no se programan, sino que atienden a numerosos factores de su propia condición humana.

Vuelvo a citar a Oswaldo Hurtado y su obra *Dictaduras del Siglo XXI*, en ésta Hurtado señala que el Plan de Gobierno de Rafael Correa y la agrupación Alianza País presentaron en la campaña presidencial del año 2006, propuso “normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la administración pública para la obligatoria rendición de cuentas y para que los tribunales electorales, cortes de justicia, organismos de control y el Congreso no sigan siendo cuevas de las mafias políticas vinculadas al poder económico de la oligarquía y de la banca”. Además: “Desmantelar aquellos mecanismos que alientan el chantaje y las prácticas mafiosas que desde el parlamento se extienden a los diversos tribunales de control republicano como el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía, la Procuraduría de la Nación”.

Refiere Hurtado el discurso que Rafael Correa pronunció el día en que asumió la presidencia; y, entre otras ideas, señala que “el Congreso Nacional, supuestamente la máxima expresión de la democracia representativa, no es percibido por la ciudadanía como su representante. Por el contrario, su pérdida de credibilidad refleja el desencanto de millones de hombres y mujeres que ansían el cambio...el instrumento fundamental para este cambio es la Asamblea Nacional Constituyente... convocaré a la consulta popular para que el soberano, el pueblo ecuatoriano, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político, económico y social en el que el país se encuentra”.

Entonces, una Asamblea Constituyente que trabajó durante algunos meses para elaborar una Constitución que duraría 300 años (a decir del presidente Correa) y que vio la luz en el 2008, un pueblo confiado y esperanzado que fue a las urnas para votar una constitución que duraría 300 años, un proceso legislativo-electoral de gran envergadura, resulta en una constitución que se enmendará/reformará en diciembre de 2015-enero de 2015, reformas y enmiendas que no se realizan por medio de una consulta popular, sino por el trabajo de una comisión de la Asamblea Nacional.

Claro que en 2008 el Ecuador estaba cansado de un Congreso Nacional en el que se hacían normas a “pedido”. Claro que el pueblo ecuatoriano estaba cansado de ver cómo la norma se arreglaba y componía según el interés de uno u otro grupo y no según el interés común; pero ¿cómo es que este escenario iba a ser tan radicalmente cambiado por la Asamblea Nacional Constituyente y todo un proceso de liberación de las antiguas partidocracias iba a resultar en una reconstrucción de una república que contare con renovación política?

Pues, explica Hurtado en la antedicha obra, quienes creían esto se dieron un baño de realidad al iniciarse la campaña electoral para elegir a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando se inscribieron 3229 candidatos de más de 30 listas en provincias grandes, más de 20 en medianas y 10 en pequeñas; y, 26 listas nacionales, al dulce canto de sirenas de un discurso en el cual se hablaba de la partidocracia que cerró puertas a los honrados patriotas.

5. Influencia del poder en la administración de justicia en Ecuador

¿Quién administra justicia en Ecuador? La Constitución de la República de Ecuador señala con detalle quién o quiénes son los llamados a la administración de justicia en el país. La potestad de la administración de justicia, reza la Constitución, “emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”¹³⁷.

¿Administrar justicia en Ecuador? La Carta Magna establece que se ejerce atendiendo los principios de independencia interna y externa, gozando de autonomía administrativa, económica y financiera; al tenor de la unidad jurisdiccional (donde ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria); gratuidad en el acceso; atendiendo a la publicidad (salvo en casos expresamente señalados en la ley); y, observando la oralidad en la

¹³⁷ Artículo 167 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

sustanciación de todos los procesos, materias, instancias, etapas y diligencias (concentración, contradicción, dispositivo)¹³⁸.

Las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, a través de sus autoridades, ejercerán funciones jurisdiccionales (salvedad de la unidad jurisdiccional) con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Así lo establece el Art. 171 del Pacto Social del Ecuador y dispone que las autoridades de estos espacios apliquen normas y procedimientos propios para solucionar sus conflictos internos, sin contradecir los principios constitucionales y sujetas a este control.

Entonces, la administración de justicia en Ecuador, debe estar exenta de las presiones del poder del Ejecutivo. Deben, digo. Lo dispone la Constitución, es imperativo. Jueces y juezas, con diligencia, con responsabilidad legal, celeridad y apego a la Ley.

La administración de justicia emana, fluye del pueblo y hacia el pueblo. Una forma de ejercicio de poder. El poder judicial que se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. El pueblo ecuatoriano pactó en la Carta Magna (2008) que esta administración de justicia repose sobre la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados; y, los juzgados de paz. Y el Consejo de la Judicatura que es un órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

Este último debería, atendiendo lo que la Constitución le dispone, definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, evaluarlos, ascenderlos y sancionarlos.

Así tenemos pues, que nuestra Constitución declara la independencia en la Administración de Justicia y la no injerencia de ningún otro poder sobre ella. Ahora bien, a pesar de esta declaración hay algunas opiniones sobre injerencias de poder en la función judicial y administración de justicia que me gustaría analizar:

¹³⁸Artículo 168 *Ibidem*.

Para Dr. Washington Baca Bartelotti¹³⁹, en nuestro país los medios para llegar a la justicia están degradados, rotos; no se conmueven, angustian, padecen de los acontecimientos que agreden a la sociedad; aparentan funcionar pero siguen obstruyendo la vida cotidiana.

El tratadista ya mencionado señala también que el procedimiento judicial - elemento fundamental de la administración de justicia- tiene su propia ética, que no puede acusar diferencias y menos tener fines opuestos o caminar en dirección distinta de la ética pública; pero aquélla ha disminuido a ésta.

Baca Bartelotti advierte que el peligro mayor de nuestros días, por la lentitud de los procedimientos, es que están desapareciendo los trámites normales a los que se debe recurrir en todo país civilizado; se está suprimiendo la mediación judicial por culpa de quienes la dirigen, del Estado y de los responsables de la conducción social.

Piensa también que el poder judicial no puede responder huyendo o escondiéndose *por intereses subalternos a la realidad social* ineficaz a la que desgraciadamente se ha adaptado; debe generar influencias, regulaciones, normas de conducta que ayuden a la mejor organización de la sociedad ecuatoriana. Acota que es necesario presionar sobre los grupos que tienen poder real y que utilizan la desorganización como elemento de dominio, hasta que entiendan que los sectores sociales a los que atrapan los engranajes judiciales han ido en aumento hasta convertir la hora actual en una hora de búsqueda de la justicia y si no hay una respuesta oportuna y urgente, peligra el propio poder que ahora disfrutan los sectores hegemónicos, peligran los valores, peligramos todos.

Este analista establece que los grupos de poder no deben confiar ni creerse seguros con la protección que les dispensa el poder judicial; la administración de justicia que se distribuye irregularmente, antes que fuente de seguridad es de conflicto. Las democracias más sólidas han sustentado su vigencia en una justicia que es capaz de condenar al vulgar

¹³⁹ Recuperado en agosto de 2015 de: www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.F.Judicial.7.htm

delincuente como defenestrar al Presidente de la República cuando hay mérito para ello. Una administración de justicia que no se conmueve ante la amenaza, el dinero o el poder.

Como vemos, Baca no cierra los ojos ante una realidad innegable, cuál es, la injerencia de poderes sobre la administración de justicia y propone a ésta como una institución libre de amenazas o de presiones económicas y políticas.

Oscar Correas¹⁴⁰ ha dicho en su Teoría del Derecho y Sociología Jurídica a propósito de que un estudio acerca de la jurisprudencia, acerca de la aplicación de cierta norma, o los mismos repertorios jurisprudenciales, si bien a primera vista pareciera que la simple colección y ordenación de sentencias no fuera una tarea sociológica, un estudio relacionado con esa colección –en cambio- sí es sociológico. Es decir, hoy en día nuestros jueces, las salas, los tribunales producen sentencias que luego se convierten en jurisprudencia. Claro, un triple fallo de reiteración (jurisprudencia) es una colección y ordenación de sentencias; pero, el estudio de esa colección, sí resulta ser sociológico.

Democracia que avanza es en la que prevalecen la autonomía y la formalidad en la administración de justicia. En Ecuador se habla de importantes defectos en esta administración y se cuestiona cuánta influencia tiene el poder político sobre los magistrados. Magistrados que deben atender a lo aprendido, a su ejercicio, a la norma, a la jurisprudencia; pero, obviamente y más que nada a la calidad moral de su actuar y a su incorruptibilidad.

En el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, Leandro Despouy¹⁴¹, sobre la independencia de abogados y magistrados, misión Ecuador, se señala que el pueblo ecuatoriano ha pagado muy caro la alta politización que ha contaminado sus cortes

¹⁴⁰CORREAS, Oscar. 1993. Teoría Jurídica del Derecho y Sociología Jurídica I Parte. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 13. Recuperado en agosto de 2015 de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/view/3076/2876>

¹⁴¹ Recuperado en agosto de 2015 de: www.un.org.ec/onu/NOTICIAS/20050506/InformePreliminaralaComision_mision%20al%20Ecuador.pdf

y tribunales, por lo que se requiere en forma imperativa y urgente la reconstrucción de un sistema institucional preservado de los intereses y avatares políticos.

El Relator Especial explica que en el país se debaten varias opciones para resolver la crisis judicial; y, más que pronunciarse sobre las distintas posibilidades, lo que entiende es que, de conformidad con los estándares de las Naciones Unidas, el país debería en lo inmediato alcanzar una fórmula para el establecimiento de una Corte Suprema de Justicia que rescate:

- a) La independencia de los magistrados;
- b) La cooptación, como garantía de no intervención externa en la composición futura de la Corte;
- c) Un sistema de elección de magistrados que garantice aptitud y probidad;
- d) Mecanismos que aseguren la transparencia en la selección de magistrados y que permitan a la ciudadanía conocer y opinar sobre los candidatos y candidatas.

Lo anotado como prueba de que a la observación se puede establecer claramente la influencia de poderes políticos y económicos en la administración de justicia en Ecuador. Pero ¿qué esperamos en relación a la independencia de la administración de justicia en nuestro país, cuando el mismo Presidente de la República, Rafael Correa, declara que el presidente *es también el jefe de la función judicial*? No escapará al entendimiento del lector que la administración de justicia en Ecuador puede verse expresamente afectada por la injerencia del poder ejecutivo en esta administración. “Meter la mano en la justicia”, es un término acuñado por el defenestrado presidente del Ecuador, el Coronel Lucio Gutiérrez. Término que no tardó en reeditarse en boca del Econ. Rafael Correa. Meter la mano en la justicia para hacer justicia, así lo dijeron uno y otro. Esta autora considera que la justicia tiene que orientarse por principios constitucionales, por atención a la norma, por la sana crítica. No parece oportuno, a mientender, que la función ejecutiva ingrese groseramente en ese espacio, a pretexto de

proteger la administración de justicia, con una presumible intención de hacer prevalecer los intereses particulares sobre los intereses generales.

6. Función legitimadora del poder

Se hace necesario pues conocer cómo se acciona la legitimación de poder. Cómo se legitima el poder en las sociedades. Pues el poder, en sí mismo no podría lograr nada, si no hubiera instituciones y personas que lo legitimen. Hemos legitimado el poder en el Contrato Social y hemos firmado ese contrato como pueblo, dando y legitimando poder a un sector del pueblo.

Soriano¹⁴² cita a Max Weber: “el poder tiene que ser reconocido y aceptado por los súbditos para ser un poder estable: de esta manera el poder se hace legítimo” Su teoría de poder –la de Weber- es una teoría de los títulos en que los poderosos se apoyan para ser aceptados como tales; el poder va unido a la oportunidad de su acatamiento y a la obediencia de los súbditos.

Soriano expresa además que son muchos los títulos o fundamentos de la legitimidad del poder en la historia de filosofía política y jurídica y que por ello Mathieu¹⁴³, ante tal diversidad, llega a la conclusión de que el poder legítimo sería el poder de la coexistencia, que permita la máxima libertad de los grupos sociales en el desarrollo de sus programas de vida; una decantación del título legítimo coyuntural y por sus efectos sociales.

John Schaar¹⁴⁴ reconoce un tránsito desde la legitimidad antigua –la fundada en factores externos- a la moderna –basada en las creencias y las opiniones de los hombres.

Respecto de lo cual Soriano afirma que se puede precisar una evolución del concepto de legitimidad del poder en tres etapas: criterios externos, criterios externos e

¹⁴² SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 389

¹⁴³ Citado por Soriano en su obra Sociología del Derecho

¹⁴⁴ Citado por Soriano, *ibídem*.

internos a la propia comunidad política y criterios internos a la comunidad política, exclusivamente.

La legitimidad del poder, se cristaliza por medio del derecho, siempre y cuando al titular de ese poder le interese su legitimidad para ser aceptado. El derecho legitima al gobernante si éste accede al poder conforme a la norma y si, además, toma sus decisiones conforme a los procedimientos establecidos por ésta.

La primera forma de legitimación de poder se basó en lo divino, lo sagrado. El que ostentaba el poder tenía para sí la legitimación a través de un dios que era también temor. El poderoso era un tocado por Dios, no había discusión con respecto a ello. Los dioses y los poderosos, el vínculo perfecto para una sociedad que buscaba desesperadamente encontrar la respuesta a sus desesperanza en la religión, en un poder superior que determinaba quién y cómo ha de gobernar.

La Revolución Francesa, lo que ella trajo consigo, la negación de un poder originado en lo divino, finalmente dio luces a la humanidad cuando se hace claro que son los mismos súbditos los que ocasionan el poder del poderoso, su voluntad. Por ello y de ahí, se entiende que el poder nace del pueblo y que se entrega a quien el pueblo quiere que se entregue.

Felipe Fucito¹⁴⁵ cita a Gurvitch (El control social, en “La Sociología del siglo XX”, p. 265) y recuerda que éste último ha dicho que el control social puede extenderse hasta todo sistema de ideas e ideales. Así, dice, existiría un control social derivado del arte, el conocimiento y la educación y aún dentro de cada clase, diversas subclases. Esta reflexión nos lleva a considerar que el poder podría legitimarse por medio de ideas e ideales también. El control social, producto de esta extensión, se legitima tal cual el poder se legitima.

¹⁴⁵FUCITO, Felipe. 1989. Concepción Sociológica del Derecho. Cuadernos de Investigaciones, No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. p. 5.

Nos dice Soriano en la obra antedicha que, los clásicos iusnaturalistas modernos, cuando distinguían entre la legitimidad de origen y la de ejercicio: una, la de quien usurpaba un poder que no le correspondía; y, otra, la de quien, siendo legal titular del poder, no actuaba siguiendo el bien común de sus súbditos. Que en nuestras democracias el poder es legítimo en tanto en cuanto se conforme en derecho: el acceso al poder y el ejercicio del mismo.

Ya he manifestado anteriormente que el momento político de Ecuador a esta fecha (2015) es complejo. El actual Presidente de la República llegó al poder por Derecho y mediante algunos movimientos políticos poco claros ha logrado dominación en el poder legislativo, en el poder judicial, en la Corte Constitucional y en el Consejo Nacional Electoral.

Fue el mismo presidente Correa quien en abril de 2008 convocó a una Consulta Popular para que Ecuador elija si iba a una Asamblea Constituyente (aunque se le ha llamado de “plenos poderes” muchos autores consideran que esto es redundante, pues afirman, la Constituyente siempre es de plenos poderes). El 81% del electorado votó por el Sí y, entonces, el país se embarcó en esta aventura constituyente que se interpreta de variadas formas y según intereses múltiples. La Constitución de 2008, la de Correa, la que debía durar 300 años, ahora mismo (2015) está siendo rectificada con un grupo de enmiendas, sin Consulta Popular previa, sin atender al principio del derecho que las cosas se deshacen como se hacen, levantando múltiples protestas en Ecuador entero, paros nacionales, toma de carreteras, manifestaciones multitudinarias. Estas enmiendas¹⁴⁶ que

¹⁴⁶ Que se discuten en la Comisión Ocasional de Enmiendas Constitucionales de la Asamblea Nacional de Ecuador, presidida por el Dr. Juan Carlos Cassinelli, asambleísta de gobierno. Las enmiendas versan alrededor de temas como: consultas populares que son solicitadas por la ciudadanía, en el texto vigente se aprecia la frase “sobre cualquier asunto” y en el texto propuesto se elimina la misma; reelección de autoridades de elección popular, en cuyo texto original se establecía que podrían ser reelectos por una sola vez consecutiva o no, para el mismo cargo, y la misma regla para el Presidente de la República, en el texto propuesto se elimina la condición, sólo se establece que podrán ser reelectos; requisito de edad para ser candidato a la Presidencia de la República, en lugar de 35 años, se propone que sean 30 años de edad; tareas complementarias de las Fuerzas Armadas proponiendo una adicional cuál es la del apoyo en la seguridad integral del Estado; se retira a la Contraloría General del Estado la función de hacer control sobre la consecución de los objetivos de las instituciones estatales; en relación a los servidores públicos, antes sujetos al Código de Trabajo, se propone la sujeción a la norma que rige a los funcionarios públicos; se propone una limitación a la autonomía de gestión de los gobiernos municipales, los cuales podrán planificar y ejecutar infraestructura física, pero requerirán para el efecto autorización del ente rector de la política pública para aquella que se relaciona con salud y educación; en cuanto a jubilación de miembros de fuerzas

están en las manos de un grupo de asambleístas del movimiento político de gobierno y sobre las que el pueblo ecuatoriano, definitivamente, no se pronunciará.

El lector intuirá, obviamente, el malestar que sobre este tópico se ha generado en el país y las muchísimas muestras de desacuerdo que alrededor de este tema existen. Es decir, el común de los ciudadanos podría creer que habiendo sido consultado en 2008 sobre un texto constitucional que estaba escrito en piedra y para trescientos años; y, siendo que las enmiendas pretenden modificar sustancialmente temas medulares, podría ser consultado sobre esos cambios. Sólo por citar a las muchas voces que se han levantado, Gonzalo Ruiz (columnista del Diario EL COMERCIO) en un artículo intitulado “Enmiendas, marchas, nervios”¹⁴⁷ exterioriza su opinión con respecto a unas enmiendas que no se consultan al pueblo que suscribió, con su voto mayoritario el Pacto Social de 2008, con la reflexión “El mejor camino para dar legitimidad a una enmienda que modifique la Constitución, en el tema que parece central en la discusión política, aunque el Presidente lo minimice, que es la reelección indefinida, sería, a no dudar, la apertura para una consulta popular. Quién mejor que el ciudadano para dilucidar el asunto. Ese mismo ciudadano al que se le consultó complejidades jurídicas hasta temas triviales, ahora tiene derecho a decidir sobre este aspecto”.

Marcelo Ortiz en un artículo de opinión publicado en el mismo Diario EL COMERCIO¹⁴⁸ al que tituló “El propósito de las enmiendas” demuestra su inquietud ante unas enmiendas constitucionales que “fueron autorizadas por la Corte Constitución, por petición expresa de la Asamblea Nacional, que no debió hacerla. Ese dictamen se tomó a puerta cerrada en un hotel de Guayaquil, el 31-X-2014, vísperas del Día de Difuntos, que para muchos habrá sido uno de los episodios más fúnebres que tiene nuestro texto

armadas y policía nacional, que cuentan con régimen especial de seguridad social, se propone que el Estado garantizará el pago de las pensiones jubilares de éstos; y, en cuanto a la comunicación social, se propone que éste sea un servicio público.

¹⁴⁷ Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/opinion/enmiendas-opinion-gonzaloruiz-marchas-ecuador.html> en agosto de 2015.

¹⁴⁸ Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/opinion/ecuador-politica-enmienda-asamblea-contitucion.html> en agosto de 2015.

constitucional”; y, luego “...no se trata del significado que tiene el concepto enmienda: corrección o supresión de un error o vicio, sino de la flagrante e insólita violación de expresos textos constitucionales...esas enmiendas, todavía, son la joya de la corona de la revolución ciudadana, y por tanto, es válido y oportuno situarlas en el campo de la violación...”.

Atendamos al enunciado de que el poder es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. No se legitima el poder que deriva de la vulneración del texto del pacto social. El poder se legitima por el mismo derecho; y, en derecho las cosas se deshacen como se hacen.

Volviendo al tema que nos ocupa, diremos con Soriano¹⁴⁹ que el poder legitimado por derecho, tanto en su acceso como en un ejercicio, ha sido la legitimación propia del Estado de Derecho liberal y de constituciones liberarles, a partir de las cuales se arbitran fórmulas jurídicas para la exigencia del fundamento consensual del poder y los límites del ejercicio del mismo. En la actualidad no bastan estas fórmulas de corte liberal para sustentar al poder, sino que se hace necesaria la eficacia de las mismas y que permitan la participación de los ciudadanos en su aplicación.

No basta entonces el acceso legal al poder, ni el ejercicio reglado del mismo. Se hace necesaria la participación de ciudadanos mediante representación real y fiable de éstos en los cauces y órganos donde se producen las decisiones políticas.

Soriano cita a Clause Offe y dice de éste que ha constatado que la ruptura de la legitimidad del Estado contemporáneo tanto emana de la crítica desde opciones de derecho cuanto de izquierda. La derecha, ha mantenido Offe, alega la falta de incentivo del Estado del Bienestar para el capital, agobiado por la carga fiscal y normativa, y para el trabajo, que opone resistencia apoyado por los sindicatos influyentes. La izquierda alega su falta de eficacia.

¹⁴⁹ SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 390

Algunas razones por las cuales se esgrime la falta de legitimidad del Estado son: el excedente de trabajo no empleado y de capital no invertido como consecuencia del mercado cerrado; el aumento de las capacidades de mercado para determinados sectores intervenidos por políticas sociales del Estado del bienestar; la presión de quienes no aceptan las reglas de legitimidad del Estado del bienestar, ante la insatisfacción producida tanto por la forma mercantilizada de intercambio como por políticas estatales intervencionistas.

Es que el gobernante se deslegitima cuando recurre a endeudamientos excesivos para poder cubrir aquellos gastos a los que el Estado obeso estuvo acostumbrado en tiempos de bonanza (por ejemplo, un barril de petróleo de \$100.00 y luego de \$45.00¹⁵⁰). Se deslegitima solo, cuando a las denuncias públicas de corrupción nada responde, nada explica a sus gobernados. Se deslegitima cuando el líder de la gobernanza, aquél del cual se espera un líder, toma los micrófonos cada semana para vociferar improperios y motes grotescos contra sus opositores. Se deslegitima al fin, cuando el pueblo pide rectificación y hace oídos sordos, acusando a la “derecha conservadora y desestabilizadora” de los males del país.

7. Jueces, abogados y policía

“Es conocido el histórico enfrentamiento entre sociólogos del derecho y juristas tradicionales”, así lo asevera Felipe Fucito en su ensayo Concepción Sociológica del Derecho¹⁵¹, aseveración que apoya en dos teóricos: Bobbio y Kelsen; el primero que afirma que el jurista es al sociólogo lo que el gramático al lingüista; y, el segundo cuando establece que en un caso se está frente a una ciencia normativa, y en el otro frente a una ciencia explicativa.

¹⁵⁰ Recuperado en septiembre de 2015 de: http://contenido.bce.fin.ec/resumen_ticker.php?ticker_value=petroleo

¹⁵¹ FUCITO, Felipe. 1989. Concepción Sociológica del Derecho. Cuadernos de Investigaciones, No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. p. 6.

Clara Álvarez Alonso, en su artículo “La Legitimación del Sistema. Legisladores, Jueces y Juristas e España”¹⁵² nos recuerda que de conformidad con la formulación weberiana, la forma política estatal surgida a finales del siglo XVIII en Occidente encuentra su correspondencia en el llamado modelo racional-normativa, donde se contempla su legitimidad, la justificación de una autoridad política y el mismo ejercicio del poder, de acuerdo a ciertos parámetros que hasta la fecha continúan vigentes y son dominantes en todo el mundo.

Y ¿quién legitima el poder? ¿Quién logra con su actuar y la aplicación del derecho a la vida cotidiana de un país que el poder se legitime, que las reglas se cumplan, que las normas se observen? Jueces, abogados, policía.

Al consultar el Diccionario Enciclopédico de Guillermo Cabanellas¹⁵³ tenemos por acepción de juez aquel que posee autoridad para instruir, tramitar, juzgar, sentenciar y ejecutar el fallo en un pleito o causa. Persona un organismo nombrado para resolver una duda, una competencia o conflicto.

Cabanellas en su investigación sobre el vocablo juez, afirma que proviene del latín “judex” y que Caravantes opinaba que *judex* está compuesto de *jus* y *dex*: lo primero significa Derecho y lo segundo como abreviatura de *vindex*, porque juez es el vindicador del Derecho, el que lo declara o restablece. De ahí que juez se defina como el magistrado, investido de imperio y jurisdicción, que según su competencia pronuncia decisiones en juicio. Es el que decide, interpretando la ley o ejerciendo su arbitrio, la contienda suscitada o el proceso promovido.

El mismo Diccionario¹⁵⁴ define al abogado como el que con título universitario legítimo y la habilitación profesional precisa ejerce la abogacía. Perito en Derecho positivo que se dedica a defender en juicio, por escrito o de palabra, los derechos o

¹⁵² ÁLVAREZ ALONSO, Clara. 2003. La Legitimación del Sistema. Legisladores, Jueces y Juristas en España (1810-1870 c.a.) (I). Historia Constitucional, pp. 1-43.

¹⁵³ CABANELLAS, Guillermo. 1997. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. Tomo V.

¹⁵⁴ *Ibidem*, Tomo I

intereses de los litigantes, también a dar dictámenes sobre las cuestiones o puntos legales que se consultan. En general, defensor de una causa, mediador o intermediario.

La definición de Policía que en la misma obra ya citada¹⁵⁵ se encuentra es la de buen orden, tranquilidad o normalidad en la vida de una ciudad o Estado. Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y los ciudadanos o de súbditos a quienes ampara la legislación vigente.

Los conceptos citados presentan homogeneidad en lo referente a Derecho, a Leyes, a Orden. Jueces, abogados y policía se deben a derecho, a ley y a orden.

7.1 Jueces

Soriano¹⁵⁶ señala que los jueces aparecen como los órganos natos de la eficacia jurídica, en razón de que constituyen poder del Estado y porque su misión es la protección de las normas de derecho y su reparación cuando éstas son violentadas. Tarea de los jueces, nos dice, es la interpretación de la norma antes de su aplicación; realizando continuamente una doble función interpretativa e integradora de las normas, que los pone en el lugar de directos colaboradores de los legisladores.

¿Cuándo un ciudadano acude a un juez? Cuando agotó todas las demás instancias posibles: mediación, adjudicación, arbitraje, etc. Luego, acude al juez, como instancia última para lograr de él la resolución de su conflicto en derecho.

Soriano afirma en su obra que la cuestión de la legitimidad y crisis de la justicia es un tema recurrente, porque aparentemente la justicia siempre está en crisis; y, porque crisis y legitimidad van unidas. La justicia, nos dice, está en crisis porque falta la legitimidad social, debido a que la sociedad muestra un rechazo a sus procedimientos.

¹⁵⁵ *Ibidem*, Tomo VI

¹⁵⁶ SORIANO, Ramón. 1997. *Sociología del Derecho*. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 419 y siguientes

Palabras de Soriano que resultan tan actuales que, editadas hace una década, parecen estar hablando del momento actual: la crisis del poder judicial. La crisis demostrada en el día a día de la nación, hablo de Ecuador, que es el tema que me ocupa y que ha logrado que el grueso de la sociedad desconfíe de procedimientos judiciales, al punto de que incluso, prefieren un “mal arreglo” a un “buen juicio”.

En una nota de prensa publicada en el diario La Hora, el día 23 de agosto de 2007¹⁵⁷, el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Jaime Velasco, mostró preocupación y aseveró que hay que tomar medidas urgentes ante los juicios represados en los juzgados y cortes de todo el país, que ascienden a más de un millón. Hizo un llamado a la premura de incrementar el presupuesto a por lo menos 250 millones de dólares, que es lo que la Función Judicial necesitaría para resolver la crisis que atravesaba en ese año.

Ante estas declaraciones, Gustavo Donoso, entonces Director Ejecutivo del Consejo de la Judicatura, dijo que la falta de partida presupuestaria para la Función Judicial hace que la justicia en el Ecuador sea vista, por la ciudadanía, como lenta y poco confiable. Indicó también que el presupuesto actual alcanza para, más o menos, cubrir las necesidades de la función, pero no sirve para innovar, para crecer, para crear alternativas que descongestionen las diferentes salas en el país

Algunos datos publicados en la misma nota de prensa afirman que un juez en promedio puede atender entre cuatrocientas y quinientas causas anuales. Existen actualmente juzgados, de niñez y adolescencia y en materia civil, que llegan a recibir más de mil procesos en un solo año. Que, cada cuatro de cada diez casos que ingresan a la Función Judicial, tienen una sentencia final. Que, el 25 por ciento del total de causas represadas se dan por procesos en que pueden ser arreglados en su fase inicial o por otros medios (centros de mediación).

Ahora, es claro que existe relación entre las decisiones que toman los jueces y los factores sociales. Éstos últimos no pueden ser ajenos a las primeras; y, es que básicamente

¹⁵⁷ Recuperado en agosto de 2015 de: www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=609699

el juez busca que sus decisiones atiendan a los principios del derecho, sobre todo en cuanto certeza se refiere; y, es allí donde los fenómenos sociales también son sopesados por los juristas.

En cuanto a la relación de los jueces y la sociedad, Soriano¹⁵⁸ nos habla de dos vertientes: 1) De dónde provienen los jueces, siendo el ejercicio de la jurisdicción en cierta manera clasista, porque el juez suele ser extraído de núcleos sociales determinados. Esta situación cambia en la medida que el acceso a la judicatura se facilita a las clases sociales bajas, pero como estas clases tienen limitado de hecho su acceso al bien de la educación, también encuentran obstáculos para acceder al ejercicio de la jurisdicción. 2. La inserción de jueces en la sociedad y la de cómo la sociedad los ve. Jean Luc Bodiguel ha trazado una tipología sencilla de los jueces: el tradicional, imbuido de la alta función y prestigio de su profesión, inmovilista, aislado de la sociedad; y, el juez moderno, que posee una concepción técnica de su profesión, abierto al cambio social y a la práctica jurídica y miembro activo de la sociedad en la que trabaja. Por otro lado, Soriano afirma que la sociedad no tiene una visión favorable de sus jueces y que ello obedece a la actitud de aislamiento de algunos de ellos y a la propia práctica del derecho que se traduce en procesos lentos y costosos.

En cuanto a la relación de la administración de justicia y su conexión con los jueces, Soriano cita una serie de investigaciones coordinados por Treves en la década 62-72, en Italia. La investigación destacó el análisis de las causas de la mala administración de justicia en base a las normas de reclutamiento y organización de los medios personales y materiales de la administración de justicia, concluyendo que la política de personal judicial contribuye a la crisis de la justicia y a los males endémicos de su administración.

¿Qué hay de los jueces y sus ideologías? Soriano recuerda la condición de actores del poder público de éstos y también su condición de independientes de los otros poderes del Estado. Nos dice además, que es un hecho comprobado que los sistemas políticos autoritarios provocan una politización de la magistratura por medio de la creación de

¹⁵⁸ SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 421

tribunales especiales de marcado carácter político y los instrumentos de control de acceso a la judicatura y de la movilidad dentro de sus categorías favoreciendo a los afines al régimen político dominante.

No se puede apartar a los jueces de sus ideologías, sean éstas políticas, religiosas, u otras. Pero sí se ha de pedir de ellos que sus ideologías no interfieran en sus resoluciones, aunque suene utópico. Que primen el derecho y la sana crítica. Que, comprendiendo el importante papel que tienen frente a la sociedad, actúen apegados a la norma y nada más. Sin presiones políticas o económicas y sin corrupción. Y es que de los jueces es de quienes el pueblo espera justicia. Ahí vamos cuando nuestros conflictos ya no pueden solucionarse por otras vías.

Utópico -decía- puede resultar un escenario donde los administradores de justicia dejando de lado sus ideologías, creencias e incluso sus prejuicios, den a cada quien lo justo, sentencien las penas proporcionales, actúen con celeridad y en estricto cumplimiento de los principios constitucionales. Pero es necesario para devolver la confianza al pueblo, de alguna forma.

7.2 Abogados

La abogacía, desde su doble perspectiva de profesión liberal y servicio público, presenta una serie de características especiales. Despierta un gran interés por el reflejo del sistema social, pues se pueden conocer las claves de este sistema a través de la práctica de esta profesión. Anota Soriano¹⁵⁹ que con el tiempo ha crecido y se ha resaltado el valor de la función social y servicio público de la abogacía y el carácter de mediación social que poseen los abogados.

El abogado, no es un “pleitista de oficio” y aunque su rol es el de un mediador social, lamentablemente no es esa la imagen que por muchos años se ha dado del profesional del derecho en Ecuador. Se busca al abogado cuando se requiere pelear; y, se

¹⁵⁹ SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 424

buscan a los abogados más avezados si el pleito es más difícil. Cuando, la realidad es que el profesional del derecho debe ser el principal orientador de su cliente, brindando a éste otras opciones antes de ir a juicio.

Ecuador da un salto jurídico y social en este sentido en el año 1997 y reformada en 2006 (14 de diciembre), paso importante que ratifica la Constitución de 2008, cuando se emite la Ley de Arbitraje y Mediación. Esta Ley establece un sistema arbitral como mecanismo alternativo de solución de conflictos al cual las partes pueden someter de mutuo acuerdo, las controversias susceptible de transacción, existentes o futuras para que sean resueltas por los tribunales de arbitraje administrado o por árbitros independientes que se conformaren para conocer dichas controversias¹⁶⁰.

De la mediación, establece la referida Norma, que es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto¹⁶¹.

Con estas nuevas reglas del juego, el abogado debe reinventarse. Dejar de lado al pleitista de oficio y retomar su rol de mediador social y de asesor eficaz de su cliente.

Es justicia acotar que en Ecuador ha habido reconocidos profesionales del derecho, verdaderos estudiosos de la norma y su aplicación, de muy elevada formación. No es un hecho histórico ni sistemático que encontremos al abogado que sólo entiende su rol como el de la confrontación y nada más.

Soriano pinta al abogado como un mediador o árbitro que realiza una tarea, muchas veces silenciosa, y que no sale a la superficie, pero dice que esta tarea es tremendamente importante cualitativa y cuantitativamente para la eficacia del derecho.

Se destaca también el hecho de que la abogacía pueda resultar una profesión absorbente. Se cita a Kronmann, quien se refiere a la abogacía como una profesión que exige una intensa cantidad de tiempo y en la que la línea de separación entre el trabajo

¹⁶⁰ Art. 1 de la Ley de Arbitraje y Mediación de la República del Ecuador. 2006.

¹⁶¹ Art. 43 *Ibidem*.

profesional y la vida privada del profesional es muy fluida. El abogado, no sólo representa y defiende a su cliente, sino que también debe conseguir el predominio de su convicción sobre la de otros en un proceso contradictorio, lo cual genera un proceso de desgaste profesional.

La abogacía, los servicios profesionales del abogado, sea este ejercicio privado o público, es –a la cuenta- un bien público. El ciudadano que se pone en manos de su defensor para que lidie junto a él en uno proceso contradictorio, espera que los administradores de justicia puedan hacer prevalecer la misma por obra de los saberes de su defensor. Quizá sea el abogado, junto con el médico, al que se le ha de confesar con la misma absoluta exactitud que al cura. De eso dependerá el predominio de su convicción sobre la de los otros.

Soriano afirma que la abogacía ha cambiado en los últimos tiempos ya que los abogados reciben influencias directas del mundo de la economía y trabajo. Resume el cambio cualitativo producido en la abogacía en cuatro puntos:

1. La creciente heterogeneidad con ocasión de la aparición de nuevas materias jurídicas y de la necesidad de la especialización de la abogacía. Especialización creciente que afecta a los abogados tradicionales con bufetes individuales como a los despachos colectivos y asociados.

En Ecuador se ha hecho común, sobre todo en las ciudades grandes, el incremento de estudios jurídicos o bufetes en los que se agrupan profesionales especialistas en diversas áreas del derecho. Muchos de estos bufetes no intervienen directamente en litigio y se limitan a la asesoría y el derecho preventivo.

2. La apropiación de ámbitos tradicionales de la abogacía por profesionales foráneos, quedando el abogado como uno más en materias que tradicionalmente se entendía tan sólo de su competencia.

En nuestro país, por ejemplo, el contador ha ganado nichos de mercado que antes tenía el abogado, en cuanto a tributación se refiere. Con los cambios realizados en el Servicio de Rentas Internas, hace más de una década, se ha extendido el servicio de contadores que llevan a cabo tareas que antes las hacía un abogado.

3. La pérdida de independencia de la profesión, comparada con la abogacía tradicional, en la medida en que aumentan los abogados funcionarios y los abogados de empresas.
4. La significativa incorporación de las mujeres a la profesión, al igual que en judicatura y en la policía. Si en Europa Occidental o Estados Unidos el acceso a la profesión por el género femenino ha sido lento y con dificultades, habrá que imaginar cómo se ha presentado en los países del tercer mundo. Sin embargo, a la fecha, Ecuador cuenta con muchas y connotadas mujeres en las filas de las profesionales del derecho.

En cuanto a la ética profesional de la abogacía, ésta ha merecido el interés de los estudiosos por su doble condición de profesión liberal y servicio público. La ética social de un abogado se mueve entre el interés del cliente y el interés de la Ley¹⁶².

Soriano cita a Carlin, quien sostenía que los criterios éticos prácticos dependían de tres variables: el tipo de clientela, de tribunal de justicia y de despacho profesional del abogado. Las tentaciones y oportunidades para infringir normas éticas aumentan con la baja clientela, los tribunales y cortes de justicia menores y los despachos jerarquizados.

Sobre el tema hay mucha tela por cortar y sería materia, en realidad, para un trabajo completo de investigación. Sin embargo, puedo comentar al respecto que existe gran controversia con respecto a la ética del abogado, ya que existe una línea muy fina entre lo ético y lo no ético; y, esa línea está dada básicamente por los principios que el abogado

¹⁶² SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 429

ha recibido, no sólo en su carrera universitaria, sino en el seno de su familia y en el ambiente que rodea su desarrollo profesional.

En cuanto se refiere a abogacía y sociedad, Soriano nos dice que la primera tiene una orientación clasista y que esta orientación explica la visión que de esta profesión tienen los ciudadanos. Con respecto a la abogacía y la ideología, nos dice que los abogados ofrecen gran dispersión ideológica, nombrando como dato interesante el mayor número de asociaciones de abogados.

Me parece que un dato de interés para este trabajo es el hecho de que, generalmente en Ecuador, los asociados de bufetes profesan iguales o similares ideologías políticas. No es secreto para nadie que muchos bufetes se mueven a niveles políticos muy altos y que, incluso, intervienen en decisiones políticas que éstos toman.

El concepto de “grupos de presión” o “lobbying”, que en realidad puede ser la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto público o privado, o la de influir en un actor con poder de decisión; y que está socialmente aceptado, puede también ser tarea de un bufete de abogados.

Aquí, nuevamente, la línea delgada de la ética profesional: El lobbying como herramienta para proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos; fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil; promover la participación democrática de los ciudadanos; y, buscar la solidaridad entre los ciudadanos. O el lobbying como grupos de presión sobre actores políticos para el favorecer el interés de cliente o grupo de clientes.

7.3Policía

Identificada como guardián del orden y servidora de la sociedad según el esquema del Estado de Derecho liberal, ésta cuenta con la celosa colaboración de sus guardianes en los casos de conflictos y disturbios. La policía, vista como factor represor, gozaba de muy poca simpatía de parte de la masa ciudadana. La legitimidad de esta función policial

derivaba de la propia naturaleza del Estado, como institución que monopolizaba el ejercicio de la coacción.

A lo largo de los últimos años, nos dice Soriano¹⁶³, se ha ido consolidando una visión de la policía como servicio público, que atiende a la información, la seguridad y la ayuda a los ciudadanos: un nuevo aspecto que ha seguido un proceso de lenta captación por los ciudadanos en general.

La apreciación de Soriano, sin duda, obedece al nuevo enfoque de la policía en los países primermundistas. Lamentablemente, en Latinoamérica, aún existe una policía represora y abusiva, menos que en la década de los 80 indudablemente, pero, todavía con su rol de institución que, en nombre de ley y orden, acciona con represión y abuso.

Lo antedicho, no obstante de que en Ecuador la policía haya dado un giro, reciente, en relación a su papel. Que algunos de sus miembros hayan hecho conciencia del servicio que deben prestar a la sociedad. Pero, y subrayo esto, aún existe entre sus filas la idea de autoritarismo y posesión de poder, que permite, en algunos casos, el abuso indiscriminado.

Muy sonado en nuestro país fue el caso de abuso policial con los Hermanos Restrepo, en el año de 1988 –en enero-. Dos jóvenes, Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendy, de diez y siete y catorce años, respectivamente, que en la mañana del 8 de enero de 1988 fueron detenidos ilegal y arbitrariamente por miembros de la Policía Nacional. Según declaraciones de algunos miembros de la policía implicados, los niños fueron entregados al Servicio de Investigación Criminal de Pichincha, donde fueron torturados durante varios días por miembros del SIC-10, grupo represivo de la Policía Nacional. En cierto momento, uno de los menores murió a consecuencia de la barbaridad de los asesinos.

¹⁶³SORIANO, Ramón. 1997. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, S.A. Córcega. Barcelona. p. 431

El 11 de enero mataron al segundo hermano para eliminar el testigo que quedaba, una decisión tomada en el despacho del ministro de Gobierno, Robles Plaza, según insiste desde hace años el padre de los niños, Pedro Restrepo. En la clandestinidad de las cuevas de Guápulo y escondidos por la noche, los cuerpos de los niños de depositados, presumiblemente, en la laguna de Yambo, antes del amanecer del siguiente día.

La familia Restrepo Arismendy insistía en que la desaparición de los dos jóvenes no era un delito de unos pocos malos elementos de la Policía, sino un crimen de Estado, fruto de una política de Estado que promovía una violenta e indiscriminada represión. Presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Mediante la acción constante de sus padres —que básicamente consistía en el reclamo diario a las puertas del Palacio de Carondelet; y a la muerte de la madre, la acción del padre, y frente a la posibilidad de ser juzgado internacionalmente, el Estado ecuatoriano admitió el 24 de febrero de 1998 su culpabilidad en el crimen cometido contra los hermanos Restrepo. Aceptó por segunda vez en pocos días —después del caso Benavides— la responsabilidad en un Crimen de Estado.

La CIDH mediaba un acuerdo entre el Estado y la familia, en el cual el Gobierno se comprometió —entre otras cosas— a elaborar un informe detallado de lo sucedido con los desaparecidos, enjuiciar penalmente a todos los involucrados que aún no habían recibido sanción, realizar una “completa, total y definitiva búsqueda en la laguna de Yambo” para encontrar los restos de los dos jóvenes y pagar una indemnización¹⁶⁴.

Creo, que fue éste el hito que marcó el cambio. La sociedad, adormecida en relación al actuar de la Policía y no consciente de que el salario de los uniformados es pagado por el bolsillo de los ciudadanos ecuatorianos, despertó del letargo, especialmente con el caso referido, y empezó a exigir del cuerpo uniformado respeto por los Derechos Humanos y cambios institucionales profundos.

¹⁶⁴ Recuperado en agosto de 2015 de: http://www.ecuador-vivencias.org/derechos_humanos/caso_restrepo/resumen.html

Por lo tanto y en concordancia con lo manifestado por Soriano, puedo decir que las nuevas funciones que la Policía ha emprendido han hecho que la ciudadanía se sienta más cómoda y valore más positivamente su accionar; y, que los uniformados adquieran una mentalidad de servidores públicos.

Uno de los grandes problemas con los que se enfrenta la Policía Nacional de Ecuador es que sus miembros ingresan al cuerpo policial con escasísima o ninguna instrucción. Por tanto, son ciudadanos jóvenes, generalmente muy maltratados por superiores que aún conservan las tradicionales formas de represión policiales, con carencias económicas severas, cuyas mentes se deforman en lugar de formarse. Puedo decir, y no creo equivocarme, que la Policía aún busca de sus miembros un desarrollo corporal, y nada más.

Como digo, son mentes jóvenes sometidas a ciertas características de servicio primario, que deforman el sentido de servicio público, convirtiendo al ciudadano, la más de las veces campesino o proveniente de estratos socio económicos bajos, en un modelo preestablecido. Por ello digo que nuestra Policía Nacional y sus directivos se encuentran ante el problema de la falta de instrucción. Porque entre sus filas existe aún el ser obediente y no deliberante, pero en el peor de los sentidos. Un ser que no piensa por sí, que obedece una orden, sea cual fuera. Que no es capaz de deliberar sobre ciertos aspectos de los cuales ha recibido órdenes. En fin, la falta de instrucción como un elemento absolutamente desfavorable al cuerpo policial.

Soriano nos dice que “Cada país tiene su particular policía, y cada policía es un reflejo de su país. La policía es un reflejo de la sociedad de que forma parte. Una sociedad igualitaria tiene una policía igualitaria. Una sociedad desigual y estratificada tiene una policía que mantiene la desigualdad por la fuerza”

A lo dicho, ¿qué comentario cabe? Lo antes anotado: la falta de instrucción en los miembros policiales no es un problema tan sólo de ellos, es un problema de país. La educación está muy mal atendida y muchos de los ciudadanos ecuatorianos, han accedido con suerte a la educación básica obligatoria.

Si la policía es un reflejo de la sociedad de que forma parte, entonces lo dicho, sólo es el reflejo de un pueblo que intenta surgir, pero que pierde constantemente el camino.

8. ¿Poder legitimado en Ecuador?

Las directrices morales se convierten en norma con la constitución de una sociedad política y los derechos morales se transforman en civiles. El derecho y el Estado se constituyen en instrumentos de seguridad y protección de los derechos naturales del estado de naturaleza.

Las sociedades no han demostrado aún que puedan atender y obligarse a normas emanadas tan sólo de la moral colectiva. Al parecer, cuanto más avanza la humanidad, más utópico se vuelve este presupuesto.

Ante la existencia de una pluralidad de criterios morales el operador del derecho debe seleccionar aquellos que sean susceptibles de ser delimitados objetivamente con claridad, que alcancen un mayor número de adeptos y que sean asumidos con un mayor grado de obligatoriedad.

El Derecho funciona como una herramienta de control e integración sociales. Siendo el control social el llamado a mantener el orden establecido en las sociedades y la integración social la encargada de integrar grupos vulnerables al sistema socio vital de un pueblo, se hace necesaria la participación del Derecho para que, a través de la norma, lleve a cabo estos cometidos tan necesarios para las sociedades.

La independencia judicial no es un fin, sino el medio hacia un fin. Es la médula del imperio de la ley que da a la ciudadanía la confianza en que las leyes se aplicarán justa e igualmente.

En Ecuador se ha escrito mucha legislación “a pedido”, pero también hay numerosas normas que atienden al bien común y que no están viciadas, que han sido “dadas a luz” con transparencia y atendiendo a necesidades sociales. Ello no implica que todas las normas estén libres de presión económica y política, porque al ser obras del ser humano

ellas son proclives a inclinarse según la balanza de los intereses, las ideologías, las presiones, etc.

En el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, Leandro Despouy¹⁶⁵, sobre la independencia de abogados y magistrados, misión Ecuador, se señala que el pueblo ecuatoriano ha pagado muy caro la alta politización que ha contaminado sus cortes y tribunales, por lo que se requiere en forma imperativa y urgente la reconstrucción de un sistema institucional preservado de los intereses y avatares políticos.

La legitimidad del poder, se cristaliza por medio del derecho, siempre y cuando al titular de ese poder le interese su legitimidad para ser aceptado. El derecho legitima al gobernante si éste accede al poder conforme a la norma y si, además, toma sus decisiones conforme a los procedimientos establecidos por ésta.

Entonces, a la luz de una función ejecutiva imperante, una función judicial casi dócil al poder ejecutivo, una policía que intenta dejar atrás su pasado represor y repleto de abusos y que es ahora mismo sujeta de un beneficio importante en la propuesta de enmiendas constitucionales cuál es la de que el Estado vele por sus fondos de jubilación; se deja ver la cuestión: ¿en Ecuador, la relación entre poder y derecho –la relación natural entre éstos, si es que existe- está pasando la línea y se está convirtiendo en la presión del poder corrupto sobre norma y administración de justicia?.

A esta cuestión debo responder, luego de haber analizado los tópicos a los cuales me ha llevado el presente trabajo investigativo, que existe una relación natural entre derecho y poder; y, que además, esta relación se cultiva muchas sociedades mundiales. Es más, el poder emana del derecho mismo, éste lo legitima. Por tanto, es natural la relación, se puede establecer transparencia en la misma y no es sujeto de ocultamiento o negación.

Sin embargo, y en lo que concierne a la segunda parte de la pregunta, esto es la presión que ejerce en Ecuador el poder corrupto sobre la norma, deberé decir también que de lo analizado, aún es mucho. Que talvez fue mayor y que puede encontrarse en disminución, pero insisto, aún es mucho.

¹⁶⁵ Recuperado en agosto de 2015 de: www.un.org.ec/onu/NOTICIAS/20050506/InformePreliminaralaComision_mision%20al%20Ecuador.pdf

El pueblo ecuatoriano se encuentra todavía inmaduro políticamente y de esa condición se aprovechan muchos sectores de poder para, mediante la utilización de herramientas amorales, llevar a cabo sus cometidos, a saber: atender sus intereses individuales económicos y de poder, en detrimento de los intereses generales.

CAPÍTULO CUARTO: LA AUTONOMIA
UNIVERSITARIA EN ECUADOR

CAPÍTULO IV: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

Sumario.- 1. Origen y Evolución de la Autonomía Universitaria en Ecuador. 2. La autonomía y la historia constitucional en Ecuador. 3. La autonomía educativa de frente a los planteles católicos y el Modus Vivendi. 4. La autonomía y las leyes de educación superior en la historia ecuatoriana. 5. La autonomía y otras normas en la legislación de educación superior ecuatoriana.

1. Origen y evolución histórica de la Autonomía Universitaria en Ecuador

Ecuador también se suma a la lucha por una universidad libre de influencias gubernamentales o clericales y por el derecho de ésta a una autogestión académica, financiera y administrativa.

Manuel Agustín Aguirre asevera que “la Universidad tradicional arranca de la época colonial que se inicia con la conquista y la colonización de nuestra América y nos incorpora al capitalismo mercantil y a la llamada civilización cristiana de occidente”¹⁶⁶.

Retrocede en el tiempo Aguirre y señala que en el Ecuador y en la ciudad de Quito se crea la Universidad de San Fulgencio de los agustinos en 1596, que deja de funcionar en 1786; y, que en 1622 el llamado Colegio Seminario de San Luis de los jesuitas, es elevado a la categoría de Real y Pontificia Universidad de San Gregorio Magno y que al ser expulsados los jesuitas de Ecuador en 1767 ésta se funde con la Universidad Santo Tomás (dominicos, 1688) formándose la Real Universidad de Santo Tomás de Aquino.

No en vano es Ecuador sede donde se gesta el proceso de emancipación de la región con el llamado Primer Grito de la Independencia Hispanoamericana el 10 de agosto de 1809. Es decir, la semilla por la independencia frente al colonialismo y su tiranía se fecunda en tierras ecuatorianas y por medio de patriotas ecuatorianos.

Considerando el espíritu independista del Ecuador no se puede desconocer que haya luchado también por centros del saber libres de injerencia estatal o religiosa. En líneas generales se puede ver esta lucha reflejada en sus marcos legales, desde los cuales trataré de dar luces sobre la historia de la autonomía universitaria en Ecuador.

A continuación y para ir dando cuerpo a este trabajo se analizará la autonomía universitaria desde la perspectiva diacrónica, desde las constituciones que han sido testigos de la historia ecuatoriana, hasta las leyes que sobre educación superior han normado la vida universitaria del país.

¹⁶⁶ AGUIRRE, Manuel Agustín. 1973. La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos. Universidad Central del Ecuador. p 37.

2. La autonomía y la historia constitucional en Ecuador

Uno de los documentos más importantes que recogen la historia de una nación es el Contrato Social, Carta Magna o Constitución Política. En ella no hay ambigüedades históricas que pudieren ocasionarse en el relato de historiadores parcializados hacia uno u otro criterio socio-político. La Constitución cuenta con claridad la historia. Es una forma sistemática y fidedigna de hechos históricos de un pueblo.

Y es que simplemente redacta el marco socio-jurídico-político de los pueblos, contando a través de su articulado el acuerdo voluntario definido tanto en la relación mutua de los individuos, concebidos como sujetos morales libres, así como la relación de éstos con el gobierno, estructurándose por este proceso una sociedad.

Por ello entonces acudo a la fuente más fidedigna de la historia en cuanto a la relación se refiere de la educación superior a través de los años: las diversas constituciones o pactos sociales de los que se conoce en Ecuador, tanto antes de constituirse en república independiente, como después de ello.

El primer documento magno-histórico que habla de educación en Ecuador es la Constitución Política Española del año 1812 que regentaba la vida pública en todos los territorios colonizados.

Este Cuerpo Legal hace referencia a las facultades de las Cortes¹⁶⁷ que les son entregadas en función del Art. 131 de esta Constitución. Es así que en la Vigésima Segunda Facultad les concede la potestad de “establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.

El mismo documento, en el Art. 321, faculta a los Ayuntamientos, entre otras, a: “cuidar de todas las escuelas de primeras y demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común”.

¹⁶⁷Art. 27 de la Constitución Política Española de 1812.- “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirigen”.

Dedica un título y un capítulo único a la Instrucción Pública, y es así que en el Art. 366 señala que en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica que comprenderá una breve exposición de las obligaciones civiles.

El Art. 367 se refiere ya a centros de educación superior y dice de ellos: “asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

En el Art. 368 atesta un golpe a la autonomía de los centros de educación normando que el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino¹⁶⁸, *debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas*¹⁶⁹.

Establece una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública (Art. 369).

En el 370 establece otra injerencia en establecimientos educativos –ataca la libertad de auto gestionarse financieramente- cuando señala que las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importe objeto de la instrucción pública.

He aquí el esbozo de la apretada pulsera que ciñó los años mozos de la universidad de la vida republicana, incluso que no dejó de apretar hasta bien entrados sus años adultos.

Pero siguiendo adelante y con el ánimo de no perder esta relación histórica de la enseñanza superior en Ecuador y de las condiciones que la rigieron en tiempo y espacio, analizaremos a continuación la Constitución Política Quiteña de 1812.

¹⁶⁸ Textual en la Constitución Política Española de 1812.

¹⁶⁹ Las cursivas son mías.

Es así, que en la declaración primera de esta Carta Magna se proclama que “el Pueblo Soberano del Estado de Quito legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman... sanciona los artículos siguientes que formarán en lo sucesivo la Constitución de este Estado...¹⁷⁰ .

Lamentablemente este primer contrato social de Quito no señaló particularidad alguna de la vida social de los ecuatorianos, en temas como salud, educación, bienestar social, etc. Fue un cuerpo constitucional de tipo reivindicatorio que intentó más bien establecer líneas generales la administración del Estado de Quito, nombrando tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Es la creación de un Congreso que representa a las ocho provincias libres y “unidas indisolublemente desde ahora más que nunca” y que augura un Estado de Quito en el cual sus provincias no podrán separarse bajo ningún pretexto, ni agregarse a otros Estados.

Expone, en relación de las demás provincias, que se incorporarán al Estado de Quito una vez que hayan recobrado la libertad civil de que se hallan privadas por la opresión y la violencia y que deberán ratificarse en los artículos del Cuerpo Legal naciente, para beneficio y utilidad común. Nombra al Estado de Quito como independiente de otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior y deja sentado que su forma de gobierno será siempre popular y representativa.

¹⁷⁰Preámbulo de la Constitución Quiteña de 1 de enero de 1812.- El Pueblo Soberano del Estado de Quito legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman, y que se hallan al presente en este Congreso, en uso de los imprescriptibles derechos que Dios mismo como autor de la naturaleza ha concedido a los hombres para conservar su libertad, y proveer cuanto sea conveniente a la seguridad, y prosperidad de todos, y de cada uno en particular; deseando estrechar más fuertemente los vínculos políticos que han reunido a estas Provincias hasta el día y darse una nueva forma de Gobierno análogo a su necesidad, y circunstancias en consecuencia de haber reasumido los Pueblos de la Dominación Española por las disposiciones de la Providencia Divina, y orden de los acontecimientos humanos la Soberanía que originariamente reside en ellos; persuadido a que el fin de toda asociación política es la conservación de los sagrados derechos del hombre por medio del establecimiento de una autoridad política que lo dirija, y gobierne, de un tesoro común que lo sostenga, y de una fuerza armada que lo defienda: con atención a estos objetos para gloria de Dios, defensa y conservación de la Religión Católica, y felicidad de estas Provincias por un pacto solemne, y recíproco convenio de todos sus Diputados sanciona los artículos siguientes que formarán en lo sucesivo la Constitución de este Estado.

Es lamentable –decía- que no se hubieran tratado tópicos de orden jurídico - social aquí, sin embargo es completamente comprensible al tratarse de una Constitución que intentaba formar un Estado libre, su primera razón de ser era entonces la de declararse como tal e integrar los poderes que garanticen esa libertad.

La llamada Constitución Política de Cuenca del 9 de marzo de 1820, un documento que tintura una suerte de prosa épica, hace una proclama libertaria al auto llamarse República de Cuenca¹⁷¹. Esta epopeya incluye la aseveración de que en Cuenca se reponen y acrecen las tropas republicanas, no escatimando ningún acto de abnegación de sus pobladores, que contribuyen –asevera el documento- con lo que les es posible, ya en dinero, ya en joyas que entregan para que se funda el oro y plata de ellas, ya en acémilas, ya en víveres, ya en vestuario, ya, en fin, proporcionando mil fusiles y el contingente de sangre de más de ochocientos cuencanos que se cubren de gloria en el Pichincha.

Es en este marco donde se sanciona “la Ley Fundamental” que proclama la independencia y libertad de Cuenca y que no olvida la educación al insertar en este Cuerpo Legal una facultad para la recién conformada Suprema Junta de Gobierno, la misma que establece que” ha de promover la educación de la Juventud y establecer el Plan de ella, y de estudios y grados detallando las facultades de los Colegios para este objeto”.

¹⁷¹ Fragmento de la Constitución de Cuenca que da fe del papel de la ciudad ante la gesta heroica de Sucre.- Realizada la campaña de Machala a Saraguro y de este lugar a Cuenca, el General Antonio José de Sucre hace su entrada aquí, al mando de sus tropas, unidas ya con las de Santa Cruz, el 21 de Febrero de 1822. Al aproximarse las fuerzas libertadoras, las de los realistas, a cuyo frente se halla el Coronel Carlos Tolrá, abandonan la ciudad, dirigiéndose a Riobamba. Inmenso júbilo produce en Cuenca la presencia del ejército republicano. La población es iluminada profusamente. Las campanas suenan jubilosas. Se canta solemne *Te Deum* en la Iglesia Catedral. Reunidas las entidades, representativas, van en corporación a presentar su saludo a Sucre, que las recibe complacido; allí, el Presidente del Cabildo, don Bartolomé Serrano, a nombre del pueblo, pronuncia la arenga de estilo, manifestando al egregio cumanés "la gratitud que corresponde por las benéficas y generosas operaciones con que se ha conducido en la ocupación de esta plaza con el sagrado objeto de transformar su gobierno al nuevo establecimiento de República".

Si bien es verdad que los cuencanos recuerdan el tema social de la Educación, también es cierto que su manifiesto no se distancia mayormente de lo estipulado en la Constitución Española pues no genera autonomía alguna para los centros de estudio, los ha de promover dice, sí, pero enseguida establece que se señalará el Plan de Educación y de estudios grados y que se detallará las facultades de los Colegios. No hay avance en cuestión de autonomía pues, cuando ni siquiera se nombra o reconoce formalmente la educación superior o altos estudios, peor aún concederla a los centros que la generan la libertad de auto regularse.

El 8 de noviembre de 1820, mediante Decreto Legislativo, es expedido el Reglamento Provisorio de Gobierno de Guayaquil, que declara a la provincia de Guayaquil como libre e independiente. Expresa que para el gobierno interior de los pueblos habrá un Ayuntamiento y es a éste, en su Art. 16, a quien pone a cargo, entre otros, promover la educación de la juventud.

No refiere nada más acerca de la educación o educación superior. Es un Cuerpo sucinto que más bien intenta generar la autonomía de la provincia de Guayaquil, una reacción a la posición cuencana y a su Ley Fundamental. Una normativa de soporte para lo que esperaban sea, seguramente, la república de Guayaquil, si bien le llaman Reglamento Provisorio y no Constitución como lo hace Cuenca.

Refiere Manuel Agustín Aguirre que Incorporado lo que es hoy el Ecuador a la Gran Colombia de Bolívar, el Congreso de Cundinamarca (1826), crea Universidades Centrales en los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador, “que abracen más extensión en la enseñanza de las ciencias y las artes”¹⁷². Explica que de ahí proviene el nombre de la Universidad Central del Ecuador, cuyo reglamento –dice- fue dictado por el propio Bolívar, concediéndole su propia administración por medio de una Junta General que debería elegir al Rector y a las Juntas Particulares.

¹⁷²AGUIRRE, Manuel Agustín. 1973. La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos. 1973. Universidad Central del Ecuador. p. 46.

Se suceden acontecimientos históricos y es así que el 1 de enero de 1830 se ensaya la Constitución Política Grancolombiana¹⁷³, y en su Art. 36 establece las atribuciones del Congreso¹⁷⁴, siendo el numeral 16 el que se encarga de temas educativos que atañen para esta investigación: “Promover por leyes la educación pública en las universidades y colegios nacionales; el progreso de las ciencias y artes; y los establecimientos de utilidad general y conceder por tiempo privilegios exclusivos para su estímulo y fomento.

No siendo aún, como efectivamente se puede apreciar, una Carta Magna que resuelva autonomía a los centros de educación superior, a favor de este Cuerpo Legal es necesario acotar que le concede al Congreso la potestad de promover las leyes que se hagan necesarias para la educación en universidades y colegios, que proclama el progreso de las ciencias y artes y que encarna un futuro más favorable para la educación en Ecuador al decidir para estos centros de estudios la extensión, aun cuando sea por tiempo limitado, de privilegios exclusivos para su fomento.

Si bien no está directamente relacionado con el tema de investigación, no considero de más relieves que esta Constitución ratificó un poder ejecutivo, un legislativo (mediante un sistema bicameral) y un judicial. La encuentro adelantada incluso para su tiempo, cuando establece gobiernos seccionales y hace un listado muy digno de ser tomado en cuenta en relación a derechos civiles y garantías constitucionales: igualdad de ciudadanos ante la Ley, libertad de comprometer sus diferencias en árbitros en cualquier estado de pleitos, cambiar de domicilio, ausentarse de la República o volver a ella, jueces naturales y la prohibición de juzgamiento ante comisiones especiales o tribunales extraordinarios, la prohibición de que un ciudadano sea apresado sin orden de autoridad competente, el derecho a no ser obligado a dar testimonio contra sí mismo, consorte, ascendientes o descendientes y hermanos, la prohibición de juzgamiento o pena por ley posterior al delito, la prohibición de privar al ciudadano de su propiedad y la justa

¹⁷³ Art. 4 de la Constitución Política Grancolombiana.- El territorio de Colombia comprende las provincias que constituían el Virreinato de la NuevaGranada y la Capitanía general de Venezuela.

¹⁷⁴ Art. 34 (ibídem).- El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes.

compensación en caso de que fuera declarada como de interés público, la libre publicación de pensamientos y opiniones por medio de la prensa sin previa censura, la inviolabilidad de domicilio y del secreto de correspondencia epistolar.

Resulta un aporte interesante para la Gran Colombia un Cuerpo Legal de avanzada para la época, aunque se echa de menos que se siga manteniendo temas de interés social al margen de la misma o abordados muy brevemente, entre ellos, el de la educación.

En ese mismo año -1830- se expide la Constitución Política del Estado de Ecuador, el 14 de junio exactamente¹⁷⁵, que se ratifica en muchos de los puntos de la Constitución Grancolombiana, tales como erigir los tres poderes: Legislativo (con un Congreso de Diputados), Ejecutivo (que representa el Presidente del Estado del Ecuador y un Consejo de Estado para auxilio de este último) y un Poder Judicial (que se conforme por la Alta Corte de Justicia, las cortes de Apelación y Tribunales). Realiza también la división geopolítica del Estado de Ecuador dividiendo éste en departamentos, provincias, cantones y parroquias; y, ratifica todos los derechos civiles y garantías que la Constitución Grancolombiana había establecido ya.

Nada se dice con respecto a la educación, ni a la básica ni a la universitaria, con lo cual la Primera Constitución de Ecuador, como Estado relativamente independiente – se autoproclama aún unido y confederado con los demás Estados de Colombia-, no contiene normas que se refieran a la educación.

El proceso histórico de la independencia, desde el Primer Grito de la Independencia –agosto de 1809- hasta la conformación del Estado del Ecuador -1830- no arroja mayores luces sobre el tema de autonomía en educación superior. Es necesario seguir adelante en esta fuente histórica constitucional para encontrar indicios del derecho

¹⁷⁵ Art. 1 de la Constitución Política del Estado de Ecuador.- Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solocuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.

Art. 2. (ibídem).- El Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para forma una sola Nación con el nombre de República de Colombia.

constitucional que asiste normalmente a las universidades, cuál es la autonomía universitaria.

En 1835 nace el cuerpo constitucional denominado Constitución de la *República*¹⁷⁶ del Ecuador¹⁷⁷, que establece Asambleas Electorales, el Poder Legislativo (Congreso Bicameral) y a éste último es a quien en el Art. 43, numeral 8. le concede la atribución de *promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes*; el Poder Ejecutivo (Presidente de la República del Ecuador y Consejo de Gobierno para que asista al primero), Poder Judicial (Cortes de Justicia) dentro del cual se establecen un máximo tres instancias en procesos judiciales; y, se ratifica en las garantías constitucionales de los anteriores Cuerpos Legales Constitucionales llamándolas sencillamente así: garantías constitucionales.

Vemos que este documento tampoco establece lineamientos específicos en relación a la universidad, quizá al indicar que es facultad del poder legislativo el velar por el fomento de la educación pública y el progreso de las ciencias y de las artes, se entendía la enseñanza superior. En otro apartado abordaré el tema de las leyes que trataron sobre educación superior desde los albores de la República hasta la fecha, pues al dejar en manos del poder legislativo esta labor es de esperar que éste haya sancionado leyes temáticas en esta rama.

La historia del Ecuador, tanto antes de conformarse en República como después de ello, cuenta la innumerable cantidad de cuerpos constitucionales que se fueron tejiendo

¹⁷⁶ Las cursivas son mías.

¹⁷⁷ Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador (1875).- “La República del Ecuador, se compone de todos los ecuatorianos, reunidos bajo un mismopacto de asociación política”.

Art. 2 (ibídem).- “La soberanía reside en la Nación, y su ejercicio delega a las autoridades que establece la Constitución. Es una e indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

Art. 3 (ibídem) .- “El territorio de la República del Ecuador comprende el de las provincias de Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y el Archipiélago de Galápagos, cuya principal isla se conoce con el nombre de Floreana. Sus límites se fijarán por una ley, de acuerdo con los Estados limítrofes”.

en torno a ella. Quizá podría pensarse que entre uno y otro cuerpo habría una fundada razón para derogar y expedir, sin embargo son socio contratos de similar contenido y por ello es confusa la razón de sus emisiones, casi lustrales –al menos en los primeros años de la vida republicana-.

Verdad es también que actualmente no ha dejado de existir esa disentería de cuerpos constitucionales en Ecuador. La tan mentada Constitución de Montecristi (2008) que fue voluntad política del poder ejecutivo y legislativo que gobierna el país¹⁷⁸, era el pacto social que normaría durante trescientos años, a decir de sus impulsores, la vida socio política del país, al ser –explicaban- un cuerpo legal libre de imperfecciones y adecuado a la nueva realidad de un país que se movía al ritmo del Socialismo del Siglo XXI y de la llamada Revolución Ciudadana. Sin embargo y para gran sorpresa de observadores internos y externos, en mayo de 2011 se llama a una consulta popular y a referéndum y se establecen reformas a la Carta Magna, nuevamente. Ya nos ocuparemos más adelante de esta Constitución y de sus reformas, cuando el viaje cronológico nos lleve a ella. Sin embargo, al lector atento deberá llamarle la atención ya en este punto la gran cantidad de constituciones que vamos refiriendo, por ello creo, no resulta de más esta aclaración.

La Constitución Política del 1 de abril de 1843 no trae consigo mayores cambios que los ya vistos en el anterior cuerpo reglamentario. El mismo poder legislativo compuesto por dos cámaras: representantes y senadores, la misma atribución del congreso “*promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y artes*”. El mismo poder Ejecutivo, que lo encabeza el Presidente de la República elegido por el Congreso. Un poder judicial constituido internamente por una corte suprema, tribunales

¹⁷⁸ Alianza País es el movimiento de mayor peso político en el país a la fecha de la elaboración de este trabajo. Fue creado el 19 de febrero de 2006 e impulsa la denominada “Revolución Ciudadana” bajo el estandarte del Socialismo del Siglo XXI. Fusiona algunas fuerzas políticas y sociales que lo apoyan. Su máximo líder es el propio Presidente de la República: Econ. Rafael Correa Delgado. Su creación es propuesta por el mismo Econ. Correa durante su campaña electoral para las elecciones presidenciales en Ecuador del 2006. Una propuesta que buscaba aglutinar las fuerzas de la izquierda ecuatoriana. Más de treinta organizaciones políticas apoyan esta propuesta: Movimiento País, Nuevo País, Acción Democrática Nacional, Amauta Jatari, Alianza Bolivariana Alfarista, Poder Ciudadano y Ruptura de los 25 (quien se separara oficialmente del partido de gobierno en el año 2010), entre otros.

y juzgados. La división geopolítica del territorio y el establecimiento de derechos y garantías constitucionales para los ciudadanos ecuatorianos, donde no se ve tampoco mayor avance, aun cuando para esta fecha ya han transcurrido trece años de vida republicana y dos cuerpos constitucionales anteriores.

Quizá la autora se empeña en buscar en los cuerpos legales detallados lo que constitucionalmente ahora no podría dejarse de lado sin que se despierte gran debate público: el derecho que asiste a los órganos de educación superior en relación a su autonomía. Es un derecho de persona jurídica, pero que incide enormemente en la vida del ciudadano común quien se beneficia primariamente de este derecho al acceder a educación superior en la que puede elegir y elige libremente y en la que está cierto el conocimiento científico no está viciado por poderes estatales o por acciones de éstos.

Apenas dos años más tarde, el 3 de diciembre de 1845, se expide una nueva institución constitucional. Sigue estableciendo un poder legislativo que reside en un congreso bicameral. Establece el poder ejecutivo con la novedad que denomina Jefe de Estado al magistrado que lo dirige y lo nombra Presidente de la República, sin embargo, si bien el período presidencial se disminuye de ocho a cuatro años, sigue siendo electo por el Congreso y, asistido por un Consejo de Gobierno. Un poder judicial en la que aparte de la Corte Suprema se añaden Cortes de Justicia (tres: en tres distritos judiciales). Se extiende en relación a los anteriores derechos constitucionales y vuelve a llamarlos tan sólo garantías.

¿Cuál es la novedad de esta Carta Constitucional? Que se agrega en las atribuciones del Congreso (Art. 42, numeral 11) el formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública; y, promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y las artes y expresamente señala que concederá con este objeto, por tiempo limitado- privilegios exclusivos o ventajas e indemnizaciones convenientes para la realización o mejora de empresas u obras públicas interesantes a la Nación, o para el establecimiento de artes o industrias desconocidas en el Ecuador.

En 1851, el 25 de febrero, se emite una Constitución Política de la República del Ecuador, misma que deroga la detallada en los párrafos anteriores. Caminando en el sendero histórico propuesto y con las consideraciones ya señaladas, vemos que esta Carta en relación a su antecesora, da un gran salto democrático al establecer que el gobierno del Ecuador es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable. Que éste se distribuye en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial y que ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que, conforme a este Cuerpo Legal, le corresponden a otros. Establece límites entre ellos y dice de ellos que no podrán jamás reunirse en una sola corporación o persona.

Por vez primera instituye una Asamblea Nacional a quien le da la facultad de hacer las leyes. Al Ejecutivo le concede la de ejecutarlas; y, la de aplicarlas civil y criminalmente a los tribunales y juzgados. Reconoce que todos los poderes políticos emanan de la Constitución y que su ejercicio no puede obtenerse, conservarse ni perderse, sino por los medios, formas y condiciones que ella misma establece¹⁷⁹.

Interesante es observar cómo el Art. 16 de este Cuerpo Normativo establece que todo ciudadano tiene el derecho de sufragar en las elecciones populares y que estas elecciones tendrán lugar cada cuatro años. Se establece así un sistema eleccionario completamente diferente al de los años republicanos anteriores, lo que da, definitivamente un carácter más social a este contrato o pacto.

El numeral 26 del Art. 31 de esta Constitución le concede atribución a la Asamblea Nacional para extender por tiempo limitado privilegios exclusivos y hacer indemnizaciones a los que inventen o introduzcan en la República máquinas o métodos para promover adelantos de las ciencias o las artes, la navegación el comercio y la industria.

¹⁷⁹ Arts. 12 y ss. de la Constitución de la República del Ecuador del año 1851.

Declara que el Poder Ejecutivo se ejerce por un magistrado con el título de Presidente de la República, mismo que ha de ser asistido por un Consejo integrado por tres Consejeros. Establece un régimen político que divide al territorio en provincias y a éstas en cantones y a éstos, a su vez, en parroquias. Establece un gobierno para cada provincia, cantón y parroquia en las personas de gobernadores y otras autoridades que la Ley establecería luego. Y, crea las Municipalidades en todas las cabeceras del cantón donde puedan establecerse leyes especiales. Se ratifica en las garantías constitucionales ya enunciadas en las otras constituciones y extiende éstas además.

Un territorio que tiene ya un presidente electo por sus ciudadanos¹⁸⁰, que cuenta con una Asamblea Nacional independiente del poder ejecutivo, y que expresamente hace la separación de los tres poderes: judicial, ejecutivo y legislativo, es ya un territorio más maduro políticamente. Se puede apreciar en esta Constitución un gran salto en cuanto a temas como elección popular, separación de poderes, garantías constitucionales, etc. Hay una clara diferencia entre el último cuerpo estudiado y éste. Obviamente se perfila una república más democrática, quizá más abierta al cambio.

La Constitución que en orden cronológico se registra posteriormente es la del 6 de septiembre de 1852. Inusitadamente regresa al sistema legislativo del Congreso Bicameral y en su Art. 40, que trata sobre las atribuciones de este Órgano, le concede la de formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública y la de promover y fomentar esta última, el progreso de las ciencias y las artes, concediendo a los establecimientos que se dediquen a esta labor, por tiempo limitado, privilegios exclusivos o las ventajas e indemnizaciones convenientes para la realización o mejora de empresas u obras públicas interesantes a la Nación, o para el establecimiento de artes o industrias desconocidas en el Ecuador.

¹⁸⁰Art. 8 de la Constitución Política del Ecuador de 1851.- “Son ciudadanos del Ecuador los ecuatorianos que reúnan las cualidades siguientes:

1. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, o veintiuno siendo solteros;
2. Tener una propiedad raíz valor libre de doscientos pesos, o ejercer una profesión o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente en calidad de doméstico o jornalero;
3. Saber leer y escribir”.

Ratifica los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, pero nada dice sobre la división geopolítica del territorio ecuatoriano. Ratifica algunas de las garantías constitucionales de la Constitución de 1845 y es a ésta a la que hace reformas según expresamente lo señala en su antecedente. De tal forma que el Cuerpo Legal de 1851 queda en el limbo, como inexistente.

El 2 de mayo de 1861 se expide otro Cuerpo Constitucional que no hace ningún cambio medular en lo que hemos venido analizando en líneas anteriores: un gobierno popular, representativo, electivo, alternativo y responsable – norma constitucionalista ya ensayada en la Constitución de 1851-. Un llamado Poder Supremo dividido en legislativo, ejecutivo y judicial con la consigna estricta de que cada uno ejercerá las funciones que la Carta Magna les señale sin excederse de los límites que ella prescribe. El poder legislativo en la persona jurídica del Congreso Nacional compuesto de dos cámaras: senadores y diputados.

Le atribuye a este Congreso Nacional, en el numeral 11 del Art. 39, la atribución de formar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de educación o instrucción pública; y, promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y las artes, concediendo con este objeto y por este tiempo limitado privilegios exclusivos o las ventajas o indemnizaciones convenientes...promover empresas...fomentar descubrimientos...favorecer mejoras útiles para la República.

La siguiente Carta Magna que registra la historia de Ecuador es la suscrita el 28 de julio de 1869. Sin mayores cambios en su estructura, le otorga al Congreso Nacional (Bicameral) la facultad de “dar leyes generales de enseñanza para los establecimiento de educación e instrucción pública” y la de “promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes...”, mediante el numeral 11 de su Artículo 35, agregando además la ya conocida frase de “conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos, o ventajas e indemnizaciones convenientes”. Es evidente que no podemos llamar a esto la concesión de una autonomía universitaria a centros de altos estudios.

Apenas vuelve a tratarse de un cuerpo que recoge las mismas características de los anteriores: Ecuador, un país republicano, representativo, electivo, alternativo y responsable. División de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Un Congreso Bicameral, un Presidente de la República electo por voluntad popular y asistido por un Consejo de Estado el cual él mismo preside. Y un poder judicial que se declara autónomo del resto de poderes y que ratifica su independencia mediante la redacción expresa que ni el legislativo ni el ejecutivo tendrán injerencia sobre él¹⁸¹.

Del año 1869, señala Manuel Agustín Aguirre en su obra¹⁸², Gabriel García Moreno disuelve la Universidad Central porque “ha llegado a ser un foco de perversión de las sanas doctrinas”; y, Aguirre asevera que este Mandatario, imbuido de ciertas veleidades científicas de origen europeo, crea la Escuela Politécnica.

La Constitución Política de marzo de 1878 da potestad al Congreso (Bicameral) de dictar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de educación o

¹⁸¹Al respecto de la división de poderes, un tema tan básico que se recoge constitucionalmente desde los albores de la vida republicana en Ecuador, se ha generado en este momento político en Ecuador un duro debate en relación a declaraciones expresas del Econ. Rafael Correa, Presidente Constitucional del Ecuador, en las que manifestó públicamente que “meterá mano en la justicia” y que el país debe confiar en él pues sería la última vez que ello ocurriría con el ánimo de darle el impulso independiente que ésta necesitaría a su entender para manejarse dentro del marco autonómico que le corresponde. Estas declaraciones generaron dos de las cinco preguntas (que, dicho sea de paso, obtuvieron la mayoría del SI en las elecciones convocadas para el efecto) de la Consulta Popular y Referéndum que tuvo lugar el 7 de mayo de 2011. “Al pretender configurar un Consejo de la Judicatura de Transición (pregunta 4), armado con representantes de las otras funciones del Estado, se desconoce lo aprobado en la Constitución de Montecristi. Y con eso se afecta la independencia de la justicia, tal como dispone la Constitución en su artículo 168,1: “Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.”

...Si el Consejo de la Judicatura, que es el órgano que administra la función judicial y tiene el poder disciplinario interno, estaría conformado por un representante del gobierno, nada raro que los juicios contra personas del gobierno salgan a su favor o se sancione disciplinariamente al juzgador que resuelve en contra de los intereses del gobierno. La presencia directa de la Función Ejecutiva rompe el principio de independencia interna y externa. Igual cosa sucede con la influencia de la Función Legislativa. Esto se complica aún más con la conformación del Consejo de la Judicatura definitivo (pregunta 5), en el que intervendrían el Ejecutivo, el Legislativo, la Defensoría Pública, la Fiscalía e inclusive la Corte Nacional de Justicia...” ACOSTA, Alberto Ex-presidente de la Asamblea Constituyente / Frente Montecristi Vive. Ecuador: *Cambiar la justicia, sí; meterle la mano, ¡no!* LibreRed.net. abril, 2011. Recuperado en agosto de 2015 de: <http://www.librerred.net/?p=6560>.

¹⁸²AGUIRRE, Manuel Agustín. La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos. 1973. Universidad Central del Ecuador. p. 46.

institución pública; y, la facultad de promover y fomentar el progreso de las ciencias y artes, y las empresas, descubrimientos y mejoras útiles que convenga plantear en la República, concediendo, por tiempo limitado, privilegios exclusivos o las ventajas e indemnizaciones convenientes.

En febrero de 1884 se expide una nueva Constitución Política de la República en la que se puede apreciar un considerable aumento en el listado de garantías constitucionales de los cuerpos legales precedentes; incluye una: “Cualquiera puede fundar establecimientos de enseñanza, sujetándose a las leyes de Instrucción Pública. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar la que tuvieran a bien. Dicha enseñanza y la de artes y oficios serán costeadas de los fondos públicos¹⁸³”

Concede al Congreso la facultad de sancionar leyes en general, pero en particular no nombra las de enseñanza y se ratifica en la promoción al progreso de las ciencias, artes, empresas, descubrimientos y mejoras y en conceder por tiempo limitado, privilegios exclusivos o ventajas e indemnizaciones.

Trece años más tarde, en el año 1897, una nueva Carta Magna viene a derogar la anterior. En este Documento se destaca, entre las garantías, una novedad: “La enseñanza es libre; en consecuencia, cualquiera puede fundar establecimientos de educación e instrucción, sujetándose a las leyes respectivas. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la que tuvieran a bien. Dicha enseñanza y la de Artes y Oficios, serán costeadas con los fondos públicos¹⁸⁴”

Entre las facultades otorgadas al Congreso (Bicameral) se reconoce nuevamente la de dictar leyes generales de enseñanza para establecimientos de educación e instrucción

¹⁸³Art. 34 de la Constitución Política de 1884.

¹⁸⁴Art. 36 de la Constitución Política de 1897.

pública; y, promover y fomentar el progreso de las ciencias y artes, y las empresas, descubrimientos y mejoras que convenga plantear en la República.

El Art. 108 del mismo Cuerpo Legal, por vez primera en la historia republicana del Ecuador, considera al Rector de la Universidad Central como parte integrante del Consejo de Estado.

El 24 de diciembre de 1906 se expide una nueva Constitución y con ella por vez primera se establecen Garantías Nacionales¹⁸⁵, siendo nombrada en primer lugar, la que sigue: “La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios son gratuitas, y, además, la primera es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren. Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal¹⁸⁶”

En cuanto a atribuciones del Congreso (Bicameral) se repiten las que a nuestro estudio conciernen en igual tenor que en la Carta Magna que antecede cronológicamente a ésta. Esta Constitución retira la figura del Rector de la Universidad Central como miembro integrante del Consejo de Estado.

Para Manuel Agustín Aguirre¹⁸⁷ en esos años la juventud universitaria tuvo un papel fundamental en “el advenimiento del liberalismo y sus mejores ideólogos fueron hombres universitarios”. Considera que hacia esa época la educación en general toma

¹⁸⁵El hecho de recalcar que por primera vez se habla de garantías nacionales está referido a que en anteriores cuerpos legales se establecen garantías, simplemente. En cambio, este Documento es el primero en que hace una distinción especial y en título aparte trata sobre las Garantías Nacionales, como en título aparte trata de las Garantías Individuales y Políticas.

¹⁸⁶Art. 16 de la Constitución Política de 1906.

¹⁸⁷AGUIRRE, Manuel Agustín. 1973. La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos. Universidad Central del Ecuador. pp. 47 y 48.

nuevos rumbos y en la Universidad se suprimen las enseñanzas teológicas y las lenguas clásicas; pero, en cambio dice, se cercena la autonomía, al disponer que el Rector de la Universidad Central debía ser elegido por el Congreso, esta disposición –señala– determinó el rechazo de los estudiantes y la clausura de la Universidad Central. En 1907 caen algunos estudiantes –recuerda– dirigidos por Belisario Quevedo, que reclamaban elecciones libres.

El autor precitado reseña que en Ecuador en 1918 los estudiantes de la Universidad Central organizaron la Federación Universitaria que levantó la bandera de las reivindicaciones universitarias y populares. La Legislatura de 1918, señala, concedió un delegado estudiantil por cada Facultad ante la Junta General de Profesores; y, el Congreso de 1922, por presión estudiantil, amplía esta representación a la Junta Administrativa y Junta de la Facultad, elevando el número de delegados estudiantiles a la tercera parte del número de profesores (AGUIRRE, Manuel. 1973. p.53).

Para marzo de 1929 la República del Ecuador es testigo de la expedición de una nueva Carta Magna de la que básicamente podemos señalar, en el tema que nos ocupa, lo siguiente: dedica una segunda parte a las Garantías Fundamentales¹⁸⁸. Estas garantías fundamentales, entre otras, establece la libertad de ejercer profesiones; la libertad de educación, de enseñanza y de propaganda al tenor de la consideración siguiente: “...la enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes...”¹⁸⁹.

Este Cuerpo Normativo establece un Poder Legislativo bicameral: Senadores y Diputados; estableciendo que de los quince Senadores de representación funcional, uno será representante de las Universidades, con lo cual se incorpora a la representación de la educación superior a la producción de normas en el país.

¹⁸⁸ Parte Segunda, Título XIII, De las Garantías Fundamentales, Art. 151 y siguientes de la Constitución de la República del Ecuador de 1929. Interesante es señalar que por vez primera en un pacto social celebrado en territorio ecuatoriano, este Cuerpo Legal establece la garantía “Habeas Corpus”, como el derecho que tiene todo individuo que se creyere indebidamente detenido.

¹⁸⁹ Parágrafo segundo del numeral 21 del Art. 151 de la Constitución de la República del Ecuador de 1929.

Es oportuno en este punto expresar, y para no perder secuencia cronológica de los hechos que han girado alrededor de la educación en el país, que para el 24 de julio de 1937 la República del Ecuador suscribía un convenio internacional con la Santa Sede, denominado *Modus Vivendi*, cuyo objeto principal era el de restablecer las relaciones amistosas y diplomáticas entre ambos Estados. Más adelante me referiré a dicho Instrumento Internacional, en un aparte, pues merece especial atención con respecto a los hechos que en relación a la educación superior; y, en especial a la educación superior católica, se han venido desarrollando en los últimos años en Ecuador.

Aguirre¹⁹⁰ menciona que a partir de la primera guerra mundial, la crisis de los años treinta y la segunda guerra, se produce un crecimiento en la industria en América Latina, por cuanto existe dificultad de importaciones de bienes de consumo y por la orientación bélica de la producción metropolitana. Ese ascenso industrial, dice, determina un cambio social.

El 6 de marzo de 1945 y ante la declaración de que no puede celebrarse pacto alguno que afecte de cualquier manera a la independencia de la nación ecuatoriana, a su soberanía e integridad territorial, se expide un nuevo cuerpo constitucional¹⁹¹ que contempla una función legislativa bicameral con la participación de diputados funcionales, cuatro de ellos representantes de la universidad ecuatoriana: dos profesores y dos estudiantes.

El Art. 143 de este Documento, en su párrafo décimo, establece un importantísimo hito en materia constitucional en el país al respecto de universidad y autonomía, al señalar: “Las universidades son autónomas, conforme a la ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de

¹⁹⁰AGUIRRE, Manuel Agustín. 1973. *La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos.* Universidad Central del Ecuador. pp. 55 y siguientes.

¹⁹¹ Constitución de la República del Ecuador de 1945.

la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario”.

Vemos como es en este Cuerpo Constitucional cuando se plasma, por vez primera, un concepto de autonomía universitaria y una salvaguarda constitucional de la misma. Se completa este avance con el párrafo onceavo que establece la garantía de la libertad de cátedra. No menos importante es la concepción, también por vez primera, del cogobierno, cuando se establece en el último párrafo de este mismo artículo de la Carta Magna de 1945 que será la ley la que determinará la forma de intervención de los estudiantes en asuntos directivos y administrativos de los institutos de educación.

Grandes son los avances que se hacen notar en este año y por medio de este Cuerpo que nace en el primer trimestre de éste, cuando además el Art. 144 establece la libertad para la investigación científica y la expresión pública de sus resultados. Si bien habíamos visto que poco a poco las constituciones iban recogiendo la necesidad de una libertad de educación –de entregarla y de recibirla-, es innegable el aporte que en marzo de 1945 se entrega a la educación superior ecuatoriana por medio del pacto social del momento, al reconocerle por primera vez autonomía, libertad de cátedra.

“Si he roto la Constitución del 45, ha sido para defenderos de los fariseos sin partido. Mi carrera política está al terminar; dos años más y mi carrera habrá terminado. Hagamos una constitución viable, no libresca, jacobina ni absurda, como la que acaba de morir. Toda Sudamérica sabe que detesto la Dictadura, pero la democracia y la libertad tienen que defenderse del terrorismo”¹⁹².

La Constitución Política del año 1946 nos trae consigo la participación de dos Senadores Funcionales en la Cámara del Senado -en tanto su calidad de representantes de la educación superior-: uno por la Educación Pública; y, uno por la Enseñanza Particular¹⁹³.

¹⁹² José María Velasco Ibarra, Presidente de la República del Ecuador por cinco ocasiones, citado por Manuel Agustín Aguirre en su obra Segunda Reforma Universitaria (1973) p. 61.

¹⁹³ Art. 42 de la Constitución de la República del Ecuador de 1946.

Es de particular interés en este Documento Constitucional, la proclama de que “La educación y la enseñanza, dentro de la moral y de las instituciones republicanas, son libres”¹⁹⁴. Pauta, el mismo artículo, que todos los grados de la educación atenderán especialmente a la formación moral y cívica de sus alumnos; y, que enseñanza oficial y particular prestarán especial atención a la raza indígena. Proclama también una enseñanza Oficial, Fiscal, Provincial y Municipal laica; y, aclara: “...que el Estado como tal no enseña ni ataca religión alguna”.

Esta Carta Social declara la autonomía universitaria, cuando en su artículo 172 establece: “Las Universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario”.

Si se lee con detenimiento el párrafo que antecede, podremos apreciar que en cuanto a patrimonio, éste sería objeto de regularización sólo en cuanto a las llamadas Universidades oficiales, mediante leyes que propenderían la creación de este patrimonio. Nada se dice del patrimonio de las universidades particulares, aunque sí se dice de éstas que son autónomas.

Éste resulta un punto en el cual el lector deberá prestar especial interés, pues vamos a observar como en el decurso de la historia, el patrimonio de las universidades particulares también es objeto de regulaciones de orden legal.

Veinte y un años más tarde, la República del Ecuador da a luz la Constitución Política de 1967. Se garantiza al ciudadano ecuatoriano -con este Documento- la libre participación en la vida cultural de la comunidad y en la investigación científica; así como el derecho a la información y el libre acceso a sus fuentes¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Art. 171 del Cuerpo Constitucional citado en referencia anterior.

¹⁹⁵ Numerales 6 y 7 del Art. 28 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1967.

Cuando se establece el Derecho a la Educación, en el Art. 33 de este Cuerpo Constitucional, se garantiza por parte del Estado la capacitación de la persona para que ésta viva dignamente, sea capaz de bastarse a sí misma y sea útil a la comunidad. Incluye este derecho, la disposición de iguales oportunidades para desarrollar las dotes naturales en profesión, arte u oficio.

En este Cuerpo Legal se puede notar una redacción jurídica más estilizada que en los anteriores anotados, pues cuando proclama un Estado que garantiza la libertad de educación dentro de la moral y de las instituciones democráticas y republicanas (Art. 35) ya no habla de un Estado que no “ataca” religión alguna, sino que armoniza su laicidad con una redacción más democrática cuando señala: “La educación oficial es laica, o sea que el Estado, como tal, no enseña ni impugna religión alguna”.

Cuando en el artículo 43 se ensaya a la autonomía universitaria como tal y en articulado aparte, se declara que “universidades y escuelas politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efectividad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario”.

Entonces, la autonomía universitaria, toma cuerpo y fuerza constitucional y legal en nuestro país; pues el mismo artículo referido anuncia que los recintos universitarios son inviolables y que no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona.

Como un corolario de la referida proclama, el Art. 46 de este mismo Instrumento garantiza la estabilidad de los educadores en todos los estadios; e, indica, que será la ley quien deberá regular su designación, ascenso, traslado y separación, atendiendo a las características de educación pública y particular.

Estamos en este momento histórico, veinte y un años después de una norma constitucional que muy poco dice de la autonomía universitaria, sale a la luz un acuerdo social que otorga a las universidades y escuelas politécnicas una concepción de autonomía

universitaria que no se había reflejado antes en textos constitucionales. Quizá fuera el momento político histórico que vivía el Ecuador en ese momento:

“Entre 1963 y 1967 gobernó una dictadura militar, vino luego de un interinazgo civil que convocó una nueva Asamblea Constituyente, que expidió la Constitución de 1967, la cual estableció, por primera vez, el plebiscito como mecanismo de participación política; ofreció garantías especiales para el funcionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos; otorgó fuero de Corte Superior a los jefes nacionales y provinciales de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, y exigió que las candidaturas a elecciones pluripersonales fueran propuestas por los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral. En este período se constituyó el Partido Demócrata Cristiano (DC) fundado en noviembre de 1964 por un grupo de jóvenes universitarios, trabajadores y miembros del conservadurismo progresista” VELA, Alexandra¹⁹⁶.

“El día 28 de mayo de 1969, un día antes de mi posesión de Rector de la Universidad Central, 15 a 20 estudiantes fueron asesinados por la fuerza pública en la Universidad de Guayaquil, debido a su lucha por la supresión de los exámenes de ingreso, en un afán de democratizar la Universidad” (Aguirre, 1973:112)¹⁹⁷.

Aguirre narra en su obra que es ese momento en el cual se levanta la Segunda Reforma Universitaria, y denota que así la denominaron pues se consideró que la Reforma Universitaria y democrática de Córdova constituía el primer esfuerzo que realizó la Universidad latinoamericana por encontrarse a sí misma. Señala que esta Reforma estaba especialmente empeñada en conseguir para las universidades rentas propias (no como

¹⁹⁶ VELA PUGA, Alexandra. Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Ecuador. Recuperado en septiembre de 2014 del sitio web: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf>.

¹⁹⁷ AGUIRRE, Manuel Agustín. 1973. La Segunda Reforma Universitaria. Selección de Documentos. Universidad Central del Ecuador.

empresa financiada al estilo norteamericano) por medio de la creación de impuestos permanentes a ser recaudados por el Banco Central, para una posterior distribución entre las universidades. Relata que para 1970 la Facultad de Ciencias Económicas y el Instituto de Investigaciones de la Universidad Central habían presentado al Congreso Nacional algunos proyectos impositivos que, sin gravar a las masas populares, asignaran recursos a las universidades¹⁹⁸.

En el año 1979 (marzo) se expide y sanciona, mediante Referéndum, la Constitución Política de la República del Ecuador que trae consigo la prevalencia de la educación como deber primordial del Estado¹⁹⁹, garantizando con especial énfasis la educación particular. Ya se proclama una educación que se inspira en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos; y, abierta a todas las corrientes del pensamiento universal²⁰⁰.

Por vez primera se establece la garantía de libertad de enseñanza y de *cátedra*. Además se refuerza el concepto de estabilidad de educadores que traía ya consigo la Constitución de 1967, cuando se enfatiza en la garantía de estabilidad y justa remuneración de educadores de todos los niveles; mandando a la Ley que regule la designación, traslado, separación y derechos de escalafón y docente.

¹⁹⁸ Ecuador se encuentra dolarizado desde enero del año 2000 (a la fecha de la elaboración de este trabajo, casi 11 años), con un dólar equivalente a 25.000 sucres. Quizá- hasta con nostalgia- transcribo la propuesta de los catedráticos al Congreso: el 11% adicional a la renta anual de las personas que tuvieran un ingreso de más de 4.200 sucres (para esos años 1 dólar equivalía a, más o menos, 25 sucres) mensuales, el mismo que debía incrementarse por las condiciones de su propio dinamismo; 3 sucres por litro de aguardiente; y una participación equivalente a 24 millones de sucres, anuales, de la suma que el Gobierno nacional pagaba al Banco Central en esa época por concepto de intereses correspondientes a la deuda pública. La propuesta, dice Manuel Agustín Aguirre, fue aceptada y permitió que las universidades continuaran desarrollando sus actividades.

¹⁹⁹ Art. 27 Constitución Política de la República del Ecuador de 1979

²⁰⁰ Se esboza, en el articulado de la referencia que antecede, una educación con sentido moral, histórico y social. Que estimula el desarrollo de la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, con una promoción de auténtica cultura nacional, de solidaridad humana y de acción social comunitaria. Como se puede apreciar, en el trayecto histórico-constitucional que hemos analizado hasta este momento, por vez primera se declara la necesidad de que se desarrolle la capacidad crítica del educando, lo que habla también se una nueva ideología en el plano de la educación.

El concepto de autonomía universitaria se ve evidentemente reforzado en el Art. 28 de este Cuerpo Constitucional. Declara autonomía para universidades y escuelas politécnicas, oficiales y/o particulares, y establece además que se regirán por la Ley y por *su propio estatuto*²⁰¹.

Ratifica que para el cumplimiento de fines, funciones y autonomía de universidades y escuelas politécnicas el Estado crea e incrementa el patrimonio universitario y politécnico. Establece que los recintos universitarios son inviolables y, por vez primera, *reconoce a los centros universitarios y politécnicos y a sus autoridades, la facultad y la competencia de la vigilancia y mantenimiento del orden interno*. Además, es una novedad constitucional que refleja quizá madurez legislativa y el re afirmamiento de un modelo en el cual el Ejecutivo, ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, podrán clausurar o reorganizar, total o parcialmente, universidades y escuelas politécnicas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

Como derechos les otorga, obligaciones les exige: “Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los temas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en sectores populares; la investigación científica²⁰²; la formación profesional y técnica; la

²⁰¹ Este giro constitucional marca, sin lugar a dudas, una autonomía mayormente ampliada para el sector universitario en temas de gestión académica y administrativa, al señalar que se regirá por Ley y por su propio estatuto. Se entrega así, a universidades y escuelas politécnicas, la facultad de auto regularse en el marco de la Ley.

²⁰² La investigación científica que refiere el articulado, ha sido y es, tema de discusión en el actual mundo universitario-politécnico ecuatoriano. Aunque más adelante se ahondará en el tema de autonomía universitaria, producción científica y poder, es importante dejar sentado que a criterio de la autora de este trabajo, la investigación que se genera en la universidad o en la escuela politécnica, debe ser permeable hacia la sociedad. Si la investigación no llega a la sociedad en forma de transferencia de conocimientos y vinculación con la colectividad, en especial para países empobrecidos como Ecuador, es poco pertinente. Cuando se habla de oferta docente, se habla ahora también de la pertinencia social de ésta. Sin embargo, no estamos discutiendo sobre la pertinencia social de la investigación. Es poco probable que una investigación, aun cuando se logre su publicación en revistas científicas internacionales de renombre, sirva a la sociedad si no se devuelve a ésta en forma de soluciones para sus más acuciantes problemas.

contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones.

Es oportuno señalar que en el año 1979 terminaba un período dictatorial en Ecuador, período en el cual “la notable inyección de recursos petroleros que transformó la economía del País, se refleja pálidamente en un exiguo incremento de la relación EDU/PIB a apenas el 3.1 por ciento en los años 1972-75, y al 3.2 por ciento hasta 1979...Los gastos educativos estatales, representaron alrededor del 23.8 por ciento del Presupuesto del Estado entre los años 1972-79...La educación no fue terreno fértil para la siembra del petróleo” (Carrera, 2001:74).²⁰³

Transcribe Carrera un cuadro de Gastos Efectivos en Educación en Relación con el Presupuesto del Estado y el PIB, cuya fuente es el Ministerio de Finanzas (Estadísticas Fiscales Banco Central. Boletines Estadísticos y Cuentas Nacionales). En este cuadro resalta el porcentaje de gasto con respecto al PIB entre 1971 a 1999, teniendo que en el año setenta y uno la relación era del 2.9%; del setenta y dos al setenta y cinco del 3.2%; del setenta y seis al setenta y nueve el 3.1%; entre el ochenta y el ochenta y uno el 4.7%; entre el ochenta y dos y el ochenta y cuatro el 3.6%; entre el ochenta y cinco al ochenta y ocho el 3.7%; desde el ochenta y nueve al noventa y dos el 2.9%; del noventa y tres al noventa y seis el 3%; y, del noventa y siete al noventa y nueve el 3.5%.

Resalta Carrera que “el advenimiento democrático impulsó notablemente la relación EDUC/PIB que pasó en los años 1980 a 1981²⁰⁴ al 4.7 por ciento, reflejando el incremento del 51 por ciento en comparación con la tendencia observada en la década de los setenta...Estas magnitudes son las más elevadas en los últimos 25 años”.

²⁰³ CARRERA, J. 2001. Educación y Política Fiscal en Problemas Críticos de la Educación Ecuatoriana y Alternativas. Volumen 7 de la Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos. EDICIONES ABYA-YALA. Quito, Ecuador. p. 74.

²⁰⁴ Primer período democrático luego de la dictadura. Presidencia constitucional del Dr. Jaime Roldós Aguilera.

Siguiendo en este viaje histórico constitucional, tenemos que para el 12 de junio de 1984 se expide un nuevo Cuerpo Constitucional que, en cuanto a garantías educativas, replica lo establecido por la Carta Magna de 1979, no hay nada nuevo aquí. De forma idéntica y sin variar parte alguna de la Constitución del setenta y nueve, ratifica la autonomía de universidades y escuelas politécnicas.

Para esos años en Ecuador se estrenaba el primer gobierno de derecha neoliberal:

“Inspirado por ideas del ultra conservador presidente estadounidense Ronald Reagan, y de la primera ministra británica Margaret Thatcher, Febres Cordero²⁰⁵ pretendió implantar el modelo neoliberal en el país por medio de una política de Estado autoritaria, que utilizó frecuentemente los recursos de miedo y el terror para paralizar y fraccionar a todos aquellos que se oponían a su proyecto”. (Tamayo, 2008:4)²⁰⁶.

Febres Cordero fue amado y odiado. Hasta la fecha tiene apasionados detractores y apologistas de su forma de gobierno. Lo que sí se puede afirmar, pues la historia lo confirma, es que la autonomía universitaria, perfectamente identificada y proclamada en la Constitución de la República, se vio seriamente afectada. Se violan recintos universitarios, se estrangula económicamente a las universidades públicas, se ocasionan incidentes –con resultado de muerte- entre policías y estudiantes; en fin, se combate con violencia la manifestación estudiantil universitaria, aún dentro de los campus universitarios y politécnicos.

A decir del autor citado en líneas anteriores²⁰⁷, uno de los sectores que registró mayor conflictividad con el modelo político neoliberal implantado por Febres Cordero,

²⁰⁵ Quien fuera presidente constitucional de la República del Ecuador en el período comprendido entre el 10 de agosto de 1984 al 10 de agosto de 1988.

²⁰⁶ TAMAYO, Eduardo. Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988). Resistencias al Autoritarismo. Recuperado en septiembre de 2015 de <http://www.alainet.org/publica/resistencias/Luchas-populares-LFC.pdf>.

²⁰⁷ *Ibidem*. p. 57

es el de las universidades públicas. Inclusive, dice el citado ensayista: “Febres Cordero acusa a los centros de educación superior de preparar guerrilleros y subversivos”.

De tal forma que lo escrito, como ocurre en innumerables momentos históricos de la humanidad, queda tan sólo en eso: en papel.

Cabe, entonces, parafraseando al Dr. Hernán Salgado²⁰⁸, decir que no existen las Constituciones perfectas, porque siempre contendrán en sí deficiencias y vacíos que llenar. Que el cambio de un texto constitucional por otro no aporta soluciones y que debería dar al ordenamiento constitucional una vida real en el funcionamiento de instituciones estatales y la materializar los derechos políticos, sociales y económicos.

Hacia el fin de la década de los ochenta las universidades públicas y privadas, a la merma del recurso presupuestario, pugnan por una mejora presupuestal. Las universidades, inmersas en sus propias inquietudes financieras, se alejan de las luchas populares a las que habían aportado desde las trincheras de sus recintos. El acceso masivo a la educación superior se limita porque se manejan aranceles más elevados que antes.

Estuardo Arellano Escobar, en su artículo Educación Media y Universitaria: Relaciones y Limitaciones²⁰⁹, cita un informe preparado por una misión de la UNESCO en 1986²¹⁰ y llama la atención sobre éste en cuanto “los elementos de juicio que

²⁰⁸ SALGADO, Hernán. 1984. El Congreso Nacional de Ecuador 1984/1986. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS. Quito, Ecuador. p.p. 124 y 125.

²⁰⁹ ARELLANO, E., BARRENO, G., BURBANO DE LARA, M., CARRERA, J., DE WILDE, J., ISCH LÓPEZ, E., SALGADO, G., VALLEJO, R. 2001. Problemas Críticos de la Educación Ecuatoriana y Alternativas. Volumen 7 de la Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos. EDICIONES ABYA-YALA. Quito, Ecuador. p. 210.

²¹⁰ “Dentro del sistema educativo del Ecuador, teóricamente, al final del ciclo básico, el alumno, el plantel y la familia deben tomar una decisión sobre una carrera futura. Según las informaciones disponibles, muy escasas, la mayoría de los alumnos llegan a este punto sin la preparación suficiente para hacer una decisión inteligente y realista. Pese a los esfuerzos apreciables realizados, el servicio de orientación y selección adolece de algunas fallas que deben remediarse si se aspira a organizar un programa más extenso y eficiente. El alcance del servicio actual se limita al ciclo básico (que nadie duda es crucial), y a una minoría de planteles. Por la concepción misma que tiene, se desarrolla en base a personal altamente calificado, lo cual

proporciona la educación, previa al ciclo diversificado, son insuficientes para la elección de carrera”; y, refuerza su preocupación con el informe de la misión UNESCO de 1990²¹¹. Ello en el marco de una universidad convulsionada políticamente. Arellano considera que las universidades deben crear condiciones para una real y permanente interacción entre discentes y docentes, superando los obstáculos de la masificación de éstos y del magisterio ex cátedra y clase magistral de aquellos. Conecta todo ello a que los mecanismos de integración de los alumnos en la vida universitaria pasan por un cogobierno saludable, estableciendo que una real gestión académica abre cauces para la participación de los estudiantes en el quehacer de la comunidad educativa. Un fundamento, dice, del más genuino cogobierno.

Le sigue a esta Carta Política una hermana menor: la Constitución Política de la República del Ecuador de 5 de mayo de 1993. En temas de garantías en educación traslada los ya conocidos textos que se han trasladado en este trabajo; y, en relación a la autonomía universitaria sucede cosa igual. Expedida en 1993, se modifica en 1996. Declara la soberanía del estado y su condición de independiente, democrático y unitario. Es el artículo 27 de esta Carta el que esboza los principios de la educación, la refiere como un deber primordial del Estado, la nombra laica y gratuita y en todos los niveles; y, garantiza la educación particular. De la educación establece “se inspirará en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos y estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal”. Le adjudica el gravamen de un sentido moral, histórico y social, desarrollando la capacidad crítica del educando.

restringe la expansión del servicio a la capacidad del Estado para reclutar personal. La orientación no está suficientemente integrada a los programas de estudio: por ejemplo, no existen unidades de orientación correlacionadas con los programas de las disciplinas de estudio ni siquiera con aquellas más íntimamente vinculadas como las opciones prácticas y la asociación de clases. A esto se suma la falta de informaciones actualizadas sobre el mercado de trabajo y la falta de recursos”

²¹¹ “...Sin una verdadera política de dirección profesional o administrativa que imparta el Departamento de Orientación Educativa y Vocacional del Ministerio de Educación; a nivel nacional o de la Unidad de Orientación y Bienestar Estudiantil de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha, se han implementado departamentos de Orientación y Bienestar Estudiantil en poquísimas escuelas de la capital y no en todos los planteles de educación media. Por su parte las universidades, de conformidad con su política de admisión, igualmente ha estructurado Departamentos de Orientación Profesional que no han resuelto el problema de los jóvenes que han culminado su bachillerato”.

Aborda el tema de la autonomía en su artículo 28 y señala que universidades y escuelas politécnicas gozarán de ésta y se regirán por la ley y su propio estatuto. Va más allá aún y establece que para el aseguramiento del cumplimiento de sus fines, funciones y autonomía el Estado se aut nombra el garante de crear e incrementar el patrimonio universitario y politécnico, la inviolabilidad de sus recintos; y, se limita a sí mismo al establecer que ni el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, podrán clausurarlas o reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

Claro que también dicta sus deberes: estudio y planteamiento de soluciones para los problemas del país; creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en sectores populares; la investigación científica, la formación profesional y técnica, la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana.

Con unas letras como las que he transcrito antes, la universidad ecuatoriana podría sentirse tranquila en cuanto a la no injerencia estatal-ejecutiva en su actuar y su autogestión

Con un panorama así en cuanto a su resguardo, autonomía, garantías; la universidad ecuatoriana podía dar a luz una educación superior madura y acorde con un mundo que se globaliza y en el cual no hay espacio para ineficiencias ni mediocridades.

Pero, al parecer, hay algunos escollos para eso y lo que tenemos, según informe publicado por la Red Quipu²¹²“Evolución histórica del sistema educativo OEI”, es un problema de desorientación y desactualización de la Educación Superior para esa época:

²¹² Red Iberoamericana de información sobre la educación. Se crea a petición de los Estados Miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI-, con los objetivos de: favorecer el intercambio de información y de experiencia entre los responsables del sector educativo, establecer los procesos de cooperación y complementariedad con otras redes y sistemas de información sobre educación y, en tercer término, informar a los actores de la situación educativa de Iberoamérica. Recuperado en diciembre de 2015 de: <http://www.oei.org.co/oeimad/quipu.htm#Prese>.

“Insuficiente investigación científica y escasa vinculación con las necesidades del país; Falta de integración con los procesos productivos; Deterioro de la calidad académica y profesional; Crecimiento desarticulado de las universidades; Subutilización de recursos; Deformación del concepto de autonomía universitaria; Inadecuado financiamiento y autofinanciamiento de las universidades y uso deficiente de los recursos; Concurrencia de bachilleres sin la preparación adecuada, que da lugar a desperdicio de tiempo y recursos; Incapacidad del aparato productivo para dar empleo a los bachilleres, que da lugar a un incremento de la demanda de estudios universitarios; Obsolescencia de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, que no permite establecer políticas comunes de orientación universitaria; Deficiencia en la calidad de los docentes; y, Deficiencias cualitativas en las exigencias del sistema de educación superior”.

El mismo informe señala que a consecuencia de los problemas planteados se agudizó la crisis institucional y social, se aisló la universidad con relación a la problemática social, se deterioró el desempeño profesional, se agudizó el desempleo y el subempleo por falta de incorporación de los profesionales universitarios al mercado ocupacional correspondiente, se tornó insuficiente la investigación científica y desarrollo tecnológico y hubo un deterioro de la competitividad de la producción nacional.

El 18 de junio de 1996, la República del Ecuador da a luz una nueva constitución durante la presidencia del Arq. Sixto Durán-Ballén. Ecuador estaba inmerso aún en los rezagos del enfrentamiento bélico con el vecino país del Perú, que alcanzó su punto más álgido entre enero y febrero de 1995.

Esta constitución trae temas relacionados con la autonomía universitaria y el papel de la universidad, contando para ello con la voluntad política de Sixto Durán-Ballén y su binomio presidencial, Alberto Dahik, reuniéndose éstos dos funcionarios con el entonces Consejo Nacional de Educación y expresando su deseo de trabajar en continuidad a mediano y largo plazo. Así lo cita Raúl Vallejo en su artículo Educación Siglo XXI,

Estrategia para el Consenso²¹³, aliviando su consideración con respecto de que en materia educativa, de ninguna manera, hay que tener miedo a hablar de continuidad, acotando además que sólo así se podrá dejar de hablar algún día de crisis y medir avances.

El artículo 40 del Cuerpo Constitucional citado establece como deber primordial del Estado y la sociedad la educación; y, derecho fundamental de la persona. Garantiza, el mismo artículo, la educación particular. El artículo 41 de la misma normativa constitucional declara la autonomía de universidades y escuelas politécnicas, tanto oficiales, como particulares; y, declara que su regencia tiene como base la Ley y su propio estatuto. Garantiza la autonomía universitaria, fines y funciones de las instituciones de educación superior, por medio de la creación e incrementará el patrimonio universitario y politécnico. Con la declaración de que sus recintos son inviolables y que no podrán ser allanados -sino en el mismo caso y término que puede serlo el domicilio de una persona-, reafirma la autonomía universitaria y rubrica que su vigilancia es de competencia y responsabilidad de las autoridades. El Ejecutivo, sus órganos, autoridades y funcionarios, no tienen la facultad de clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, y tampoco privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

El Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa del Ecuador²¹⁴, plantea entre otros objetivos: “aprobar un plan nacional de formación de los recursos humanos para educación conjuntamente con las Universidades del país, respetando la autonomía universitaria y logrando una sola orientación básica común e integran la formación deseada, con el sistema educativo y sus demandas de cambio y darle unicidad a su interior”

Es apenas un año más tarde cuando se emite la Constitución de la República del Ecuador un 13 de febrero de 1997. ¿Qué novedades trae consigo este Cuerpo Constitucional en cuanto al objeto de nuestro estudio? Pues, no mayores con respecto a

²¹³ VALLEJO, R. 2001. Educación Siglo XXI, Estrategia para el Consenso en Problemas Críticos de la Educación Ecuatoriana y Alternativas. Volumen 7 de la Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos. EDICIONES ABYA-YALA. Quito, Ecuador. p. 70

²¹⁴ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, 1996. Segundo Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa del Ecuador en: Informe

la de 1996. El Art. 40 proclama que es la educación un deber primordial del Estado y la sociedad y que es derecho fundamental de la persona y derecho y obligación de los padres. Garantiza la educación particular; y, dice de la educación en general que se ha de inspirar en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de derechos humanos y que estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal. Establece que tendrá un sentido moral, histórico y social y que ha de estimular la capacidad crítica del educando. Refuerza la garantía de libertad de enseñanza y de cátedra.

El tema de universidades y escuelas politécnicas lo aborda en el artículo 41 y dice de éstas que “tanto oficiales como particulares, son autónomas y se regirán por la Ley y su propio estatuto”. Ratifica lo que la de 1996 ya había establecido, la obligación del Estado de crear e incrementar el patrimonio universitario y politécnico a fin de asegurar el cumplimiento de fines, funciones y autonomía de universidades y escuelas politécnicas.

Relieva que si bien son instituciones sin fines de lucro, podrán crear fuentes complementarias de ingresos.

Con claridad meridiana se establece que sus recintos son inviolables y que no pueden ser allanados (sino en los casos y términos que puede serlo la morada de una persona), pues su vigilancia y mantenimiento internos serán de competencia de sus autoridades; y, cierra con la ratificación de que ni el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestaria.

También les entrega obligaciones con respecto a su papel en la sociedad, estableciendo que son sus funciones principales el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y llevar a cabo su difusión en sectores populares; la investigación científica, la formación profesional y técnica, la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana.

Siendo la Constitución Política el Pacto Social donde constan el grupo de acuerdos mínimos de convivencia social que suscribimos los ciudadanos de una comunidad territorial, llama la atención que entre 1996 y 1998 se emitan tres Cuerpos

Constitucionales. Sin embargo, Ecuador atraviesa difíciles momentos políticos cuando vota a Ab. Abdalá Bucaram Ortiz²¹⁵ como presidente de la República.

Es en este escenario y un día después de la posesión del Dr. Jamil Mahuad Witt como presidente constitucional de la República del Ecuador, el 11 de agosto de 1998 se expide otro Cuerpo Constitucional que fuera impulsado por el antecesor de Mahuad, el Presidente Interino Ab. Fabián Alarcón²¹⁶, que declara en su artículo 66 que la educación es un derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia. La educación como área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Una educación inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoviendo el respeto a los derechos humanos, desarrollando un pensamiento crítico, fomentando el civismo y proporcionando destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción y estimulando la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona e impulsando la interculturalidad, solidaridad y paz.

El mismo artículo establece que la educación preparará a los ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento, procurarán prácticas extra curriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias; y, la garantía del Estado para la educación de personas con discapacidad.

En el artículo 67 se dispone que el Estado garantice la libertad de enseñanza y cátedra, desechando todo tipo de discriminación; y, garantizando además la educación particular.

²¹⁵ Propulsor, fundador y creador del Partido Roldosista Ecuatoriano –PRE- en 1982. Resultó vencedor en las elecciones y asumió la presidencia de Ecuador en agosto de 1996. Autodenominado 'el Superhéroe de los pobres', su carácter populista y extravagante en su forma de gobernar, así como las acusaciones de corrupción por parte del Tribunal Supremo, por malversación de los fondos reservados de la Presidencia, sirvieron de base para que el Congreso ecuatoriano utilizase el argumento de "incapacidad mental" y procediese a su destitución el 6 de febrero de 1997. Cinco días después se exilió en Panamá (donde ya lo había hecho entre 1986 y 1990) para evitar su procesamiento, acusó a la oligarquía ecuatoriana de haber orquestado lo que él mismo denominó un golpe de Estado para su destitución. La Corte Suprema de Justicia ecuatoriana ordenó en abril de ese año su prisión preventiva y su extradición. Recuperado en diciembre de 2015 de <http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/6430/Abdala%20Bucaram>.

²¹⁶ Presidente Interino de Ecuador entre 6 de febrero de 1997 a 10 de agosto de 1998.

El artículo 70 trae consigo la obligación de que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional. Esta rendición de cuentas se realizaría ante los órganos y según los procedimientos que para el efecto el Estado establezca.

No menos importante es el hecho de que en el artículo 71 del mismo Cuerpo Constitucional se establece que en el presupuesto general del Estado se asignará *no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo*.

Otra novedad en materia de educación y su patrimonio, es la que trae consigo el artículo 72 cuando señala que las personas naturales y jurídicas podrán realizar aportes económicos para dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias. En ese sentido se provoca un incentivo tributario con respecto a los aportes privados y públicos para la educación.

La regulación de la carrera docente y la política salarial, la garantía de estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de docentes de todos los niveles, con base en la evaluación de su desempeño, ocurre también con especial énfasis en esta Carta Magna en forma de artículo signado con el número setenta y tres.

El Consejo Nacional de Educación Superior está contemplado en el artículo 74 de esta Constitución, artículo que establece que la educación superior estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos y que su planificación, regulación y coordinación estará a cargo de mencionado Consejo. Por vez primera también, el mismo artículo establece, que entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Estado, existirá una interacción que les permita contribuir de manera efectiva y actualizada a mejorar la producción de bienes y servicios y el desarrollo sustentable del país, en armonía con los planes nacionales, regionales y locales.

La investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en sectores populares, el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país, con la finalidad de crear una

nueva y más justa sociedad y con métodos y orientaciones específicos para ello, son las principales funciones que encarga esta Carta, en su artículo 75, a universidades y escuelas politécnicas.

Pero, no sólo eso hace el artículo setenta y cinco, sino que también proclama a las instituciones de educación superior, públicas y particulares como personas jurídicas autónomas y sin fines de lucro, regidas por la ley y sus propios estatutos. Pero, así mismo, por primera vez se establece que estos estatutos deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior.

Enfático también es el mismo artículo, cuando señala que a consecuencia de la autonomía, la Función Ejecutiva, sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias. Establece además que sus recintos son inviolables, que no podrán ser allanados (al igual que en los anteriores cuerpos constitucionales, aclara que la salvedad son los casos y términos en que puede ser allanado el domicilio de una persona), que su vigilancia y su mantenimiento, así como el orden interno de éstas, serán de exclusiva competencia y responsabilidad de sus autoridades; y, que en caso de necesitar resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará expresamente esta asistencia.

¿Más novedades? Claro que sí. Esta Constitución tiene mucho que decir aún de la educación superior. Quizá porque el país y sus mandantes se dan cuenta –más que nunca y por el difícil momento político-económico que a la fecha vive el país- que el conocimiento es base de una mejor sociedad. Así, el artículo 76 establece que universidades y escuelas politécnicas serán creadas por el Congreso Nacional mediante ley, previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior, que autorizará el funcionamiento de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, de acuerdo con la ley.

Garantiza el Estado y de ello da testimonio el artículo 77 de esta Carta, la igualdad de oportunidad de acceso a la educación superior. Ninguna persona, establece, podrá ser

privada de acceder a ella por razones económicas; y, que para el efecto las entidades de educación superior establecerán programas de crédito y becas.

El artículo 78 ratifica lo que otras Constituciones ya establecían con respecto a la garantía de financiamiento e incremento de patrimonio de instituciones estatales de educación superior, estableciendo que es el Estado quien garantizará estos presupuestos. No obstante, autoriza a las universidades y escuelas politécnicas para crear fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución. Pero señala algo más con respecto a patrimonio, estableciendo que sin perjuicio de las otras fuentes de financiamiento de origen público y privado alcanzadas mediante autogestión, las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central.

La rendición de cuentas de instituciones de educación superior se aborda también en este Cuerpo Constitucional, cuando en el artículo 79 del mismo se dispone que para asegurar los objetivos de calidad estarán obligadas (estas instituciones) a la rendición de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. Por vez primera, como se puede apreciar, se establece un órgano externo de evaluación y acreditación de educación superior en el país. Una visión estatal sobre calidad en educación superior que, aunque resulte un poco tarde en cuanto a la educación superior con relación a otros países del mundo,

Es el mismo artículo el que establece que en el escalafón docente universitario y politécnico se estimularán los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado.

Sobre ciencia y tecnología, también se ocupa esta Constitución. Es así, que en su artículo 80 establece que será el Estado quien las fomente y que estarán dirigidas a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos naturales y satisfacer las necesidades básicas de la población. Por vez primera, un Cuerpo Constitucional establece que se garantizará la libertad de las actividades científicas y tecnológicas y la protección legal de sus resultados, así como el conocimiento ancestral

colectivo. Este mismo artículo, con respecto a la investigación científica y tecnológica establece que se llevará a cabo en las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores y tecnológicos y centros de investigación científica, en coordinación con los sectores productivos y con el organismo público competente según mandato de ley.

Como se puede apreciar, es esta Constitución, la penúltima de la vida republicana del Ecuador hasta este año (2015), la que marca un nuevo rumbo en cuanto a Universidad, investigación, autonomía, autogestión, patrimonio, rentas, evaluación y acreditación, aseguramiento de la calidad y vinculación y extensión a la sociedad.

Llega, diez años más tarde, la Constitución de la República del Ecuador, pensada y planificada desde una Asamblea Constituyente conformada por ciento treinta asambleístas constituyentes (100 provinciales, 24 nacionales y 6 por los migrantes de Latinoamérica) electos por voluntad popular para el efecto; y, puesta a consideración del pueblo ecuatoriano mediante referéndum de fecha 28 de septiembre de 2008, del que se produce como resultado una mayoría de ciudadanos ecuatorianos a favor del nuevo Cuerpo Constitucional con un porcentaje de votos a favor de 63,93%. Es ésta la Constitución que se ofertó al pueblo ecuatoriano como una Constitución para trescientos años. Luego de la continua reforma de las constituciones que se cambiaban en cortos períodos de tiempo, un ofrecimiento de una constitución que marcaría el ritmo socio-económico-político-jurídico del Ecuador por tres centurias, era un ofrecimiento demasiado tentador como para dejarlo pasar de lado. Es así que la mayoría de ciudadanos ecuatorianos votan a favor de una nueva Carta Magna.

Para el año 2008 ocurre un período político distinto al vivido muchos años en Ecuador. El país se trataba de sobreponer a ocho mandatarios en 12 años (1996-2008), la debacle política, la incertidumbre de los golpes de Estado, la inseguridad social y jurídica de un país convulsionado. Llega Rafael Correa en el 2007 y propone un giro a todo ello. Propone un Pacto Social distinto, garantista, con una serie de elementos diferentes a los que se habían debatido hasta esa fecha. Una nueva República. Una revolución que reinventa la República y la Democracia. La revolución ciudadana está en marcha.

Y, con ella, la garantía sin discriminación alguna del efectivo goce de los derechos establecidos en ésta y en los instrumentos internacionales, particularmente, entre otros, de la educación. Es el Art. 26 que establece a la educación como derecho de las personas a lo largo de su vida (principio declarado por la UNESCO) y un deber ineludible e inexcusable del Estado. La declara (a la educación) como un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal y la llama “condición indispensable para el buen vivir”²¹⁷.

No podría yo terminar este recorrido histórico-constitucional sin hablar del Mandato Constitucional No. 014²¹⁸, expedido por el Pleno de la Asamblea Constituyente (el mismo cuerpo colegiado que expidió la Constitución de 2008, el 22 de julio de ese año, que reformó la Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el 2000 y se presentó como de “regularización de la Educación Superior”.

Resulta que para el 29 de noviembre de 2007 la Asamblea Constituyente, mediante Mandato Constituyente No. 001, asumió las competencias del Poder Legislativo. Uno de los considerandos del Mandato Constituyente No. 014 establece 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”.

El Mandato Catorce se basaba en el deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, formación científica y humanística impartidas por entidades de educación superior.

La primera acción de este Mandato (Art. 1) es la derogación de la Ley que dio origen a la creación de la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador, extinguiendo

²¹⁷ Régimen del Buen Vivir. Constitución de la República del Ecuador. 2008. Título VII. Art. 340 y siguientes. Este régimen se constituye en garantía de inclusión y equidad social, conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

²¹⁸ Asamblea Constituyente. Mandato Constitucional 014. 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. 2008.

el mencionado centro de educación superior²¹⁹, y deroga el literal f) del artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000²²⁰ y que se refiere a la representación en el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP-.

Traía consigo también este Mandato una Disposición Transitoria –Primera- en la que se ordena al Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP- que de manera obligatoria y en el plazo de un año determine la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de las disposiciones y de las normas que sobre educación superior. La misma Disposición manda 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.

El mismo Mandato exhorta al CONESUP, como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país.

Considero que si bien los organismos de control son necesarios para el cabal cumplimiento de las obligaciones de los entes de educación superior en un país, no es menos cierto que esta exhortación final tiene, a mi entender, dos objetos: el primero,

²¹⁹ La Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador, según un estudio del Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup), presentó algunas irregularidades entre las que se señaló que algunos estudiantes se graduaron antes que se conformen los tribunales de grado. En diez años, esta universidad registró alrededor de 5 mil títulos. Según Hernando Merchán, director académico del CONESUP, éste es un número exagerado porque “recién después de cuatro años se obtiene una primera promoción de egresados” y no pudieron ser tantos graduados en una universidad con tan pocos años de vida. De 2003 a 2004 se registraron 2 mil 833 títulos con 295 tipos, cuando sólo tenían 6 tipos de títulos autorizados en el CONESUP. Otras denuncias apuntaban a que en la Universidad Cooperativa de Colombia se otorgaban títulos falsos. El rector de ese centro, Gonzalo Murillo, fue detenido el anterior año por falsificación de documentos. Edison Vélez, ex estudiante de la institución, denunció que Murillo ostentaba un título falso de médico y psicólogo industrial. Murillo enfrentó un proceso legal del que fue absuelto por falta de pruebas. Recuperado en diciembre de 2015 de http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1019407/-1/Siguen_l%C3%ADos_por_Universidad_Cooperativa_de_Colombia_.html#.VoMLxPnhDIU. “Esta es una de las universidades emblemáticas en esa estafa académica, encontramos personas que tienen inclusive 5 títulos en diferentes carreras...” René Ramírez, titular de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología –SENESCYT-. Recuperado en diciembre de 2015 de http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=181923.

²²⁰ 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.

calificar como no adecuada la función que hasta esa fecha llevó a cabo el CONESUP, siendo que le recuerda su obligación y le exhorta a su cumplimiento; y, el segundo, recalcar a universidades y escuelas politécnicas que existe una especie de agencia policial de la educación superior que controla y vigila las actividades de ésta.

Ése justamente fue el espíritu con el que se llevó a cabo la determinación de la situación jurídico-académica de los entes de educación superior en el país a raíz del Mandato 14; pues, durante todo el proceso se estableció una suerte de revisión policiaca de las actividades universitarias y politécnicas. El proceso llevaría a la extinción de algunos centros de estudios superiores; lo cual en efecto sucedió, porque luego de éste, “el 4 de noviembre de 2009, el entonces Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA) entregaba a la Asamblea Nacional el informe Evaluación del Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador ordenado por el Mandato Constituyente No. 14 y expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008”²²¹. El informe clasificó a las universidades y escuelas politécnicas en cinco categorías, desde la A hasta la E, de acuerdo a determinados parámetros de evaluación. Quedaron, en categoría E, ubicadas 26 universidades; y, una recomendación de depurar a estas universidades a la Asamblea Nacional.

A decir de Guillaume Long²²² “este informe marcó un hito en la historia de la educación superior ecuatoriana al develar, con rigor científico, la real situación de las universidades y escuelas politécnicas del país y proponer soluciones radicales para su mejoramiento”²²³.

²²¹ CEAACES, 2013. “*Suspendida por falta de calidad*” *El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito, Ecuador: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2013. p. 8.

²²² Coautor de la obra del CEAACES citada.

²²³ CEAACES, 2013. “*Suspendida por falta de calidad*” *El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito, Ecuador: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2013.

En 2010, octubre, se promulga la Ley Orgánica de Educación Superior –LOES– que en su Disposición Transitoria Tercera establece: “En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley. Mientras se cumple este plazo, dichas universidades y escuelas politécnicas no podrán ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes”

“El CEAACES se conformó en agosto de 2011, faltando menos de 8 meses para el vencimiento del plazo de la Disposición Transitoria Tercera de la LOES...Inició prontamente la elaboración y el desarrollo de un ambicioso modelo de evaluación de carácter institucional con estándares e indicadores y una evaluación de los resultados de aprendizaje, mediante la aplicación de un examen a los estudiantes del último año con el fin de evaluar a la universidad” (CEAACES, 2013. p. 20). Producto de todo ello, fueron suspendidas 14 universidades y puesto en marcha un Plan de Contingencia para que 43.000 estudiantes puedan continuar sus estudios.

Quizá la sociedad ecuatoriana entró en un estado de “cacería de brujas” en el cual se buscaba culpables de la inestabilidad político-económica que se vivió en el país los doce años anteriores a la elección del Econ. Rafael Correa como Presidente Constitucional de la República del Ecuador. Se buscaban culpables y los centros de educación superior parecían tener gran parte de culpa de toda la confusión que reinaba en el país. Al fin, eran éstos en donde se gestaba el conocimiento y el pensamiento crítico y reflexivo.

“No cabe duda que el evaluador, cualquiera que fuere, debe ser evaluado y que una de las vías inalienables con las que cuenta la universidad para ejercer esa función es la libertad de sus claustros. Arturo Andrés Roig”, citado en el Manifiesto suscrito por

académicos del Ecuador²²⁴ denominado: El Modelo de Evaluación de las Universidades Ecuatorianas (2014), expresa la preocupación que se vivía en la academia por el modelo empleado por el CEAACES, criticando de éste que no tomaba en cuenta la pluralidad de visiones para la evaluación de la educación superior; que se orienta a la creación de un “ranking” que categoriza a las universidades ecuatorianas en un orden jerárquico y según moldes comerciales; que la medida para jerarquizar el ranking de universidades es la calidad, término que en los documentos oficiales del CEAACES no había sido discutido, expuesto y definido; que para el modelo del CEAACES, calidad es igual a cierto tipo de productividad; que casi un tercio de los indicadores que utilizó este Organismo medían la organización y la infraestructura y que estos indicadores en realidad miden los recursos financieros de cada universidad; que los criterios de medición administrativa se extendían desmedidamente en el modelo, devaluando factores académicos centrales como es la pertinencia de la docencia; que el mismo criterio administrativo predomina cuando se equipara calidad al número de profesores a tiempo completo, criticando del modelo que no se establece en éste en qué estudios se basa para decidir que el 60% de profesores a tiempo completo es una proporción óptima; que optando por ese modelo el Estado desconoce otros tipos de universidad posibles y legítimos que valoran criterios de participación, deliberación y vínculo con la sociedad; que se requería una amplia discusión nacional y universitaria sobre calidad para ajustar criterios y que la calidad no puede medirse con criterios únicamente cuantitativos ni con la opinión de un solo actor; y, que para evaluar, es fundamental distinguir entre las capacidades y roles que cumplen las universidades y que no cumplen las empresas, que si bien la calidad es fundamental, su definición no puede estar desligada de la pertinencia, de la recuperación de los vínculos, relaciones y sentidos de una actividad educativa que no puede confundirse con la productividad de profesionales, sino con la convivencia cívica, de la cohesión social y del conjunto de los bienes públicos que proveen las universidades.

²²⁴ Más de cien docentes de las Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos Superiores: Andina Simón Bolívar, Politécnica Nacional, FLACSO, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad de Cuenca, Universidad Central del Ecuador, Universidad Técnica de Ambato, Universidad de las Américas, Universidad Técnica de Cotopaxi, Universidad San Francisco de Quito, Universidad Católica de Guayaquil, Universidad Técnica del Norte, Instituto Superior Tecnológico de Artes de Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Nacional del Chimborazo, Universidad Estatal Amazónica, entre otros.

Si bien, sí se hacía necesaria una evaluación de universidades y escuelas politécnicas y una depuración de las mismas, la suspensión de las 14 universidades puso a los estudiantes de éstas a vivir momentos de incertidumbre, pues el Plan de Contingencia no supo dar respuestas a todos los 43.000 estudiantes de estas universidades suspendidas, creando caos y confusión entre éstos.

3. La autonomía educativade frente a los planteles católicos y el Modus Vivendi.-

El 14 de septiembre de 1937 se ratifica el Modus Vivendi que restablece las relaciones entre la República del Ecuador y la Santa Sede y el Convenio Adicional. Ocurre en la presidencia de Don Federico Páez, Presidente Constitucional Interino de Ecuador en esa fecha, y publicado en el Registro Oficial No. 30.

El Modus Vivendi y el Convenio Adicional fueron firmados en Quito el 24 de julio de 1937 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador y por el Arzobispo Titular de Seleucia Pieria y Nuncio Apostólico de la Santa Sede.

Es un documento declarativo del restablecimiento de las relaciones amistosas entre la Santa Sede y el Ecuador, siendo que éstas se habían debilitado tras la declaración del estado laico. Garantiza a la Iglesia Católica en el Ecuador el libre ejercicio de aquellas actividades que dentro de su propia esfera le corresponden.

El Gobierno del Ecuador, mediante este Instrumento Internacional que sigue vigente hasta la fecha de la elaboración de esta tesis (2015), garantiza en la República de Ecuador la libertad de enseñanza y reconoce a la Iglesia católica su derecho de fundar planteles de enseñanza, proveyéndolos de personal suficientemente idóneo, y de mantener los existentes. Con ello, Ecuador se obliga a respetar el carácter propio de estos establecimientos y la Santa Sede se obliga a que ellos se sujeten a las leyes ecuatorianas, reglamentos y programas de estudios oficiales. Se reconoce el derecho de la Iglesia Católica de dar a dichos planteles carácter y orientación católicos. La Santa Sede, en el

mismo documento, ordena de forma precisa al Clero Ecuatoriano que se mantenga fuera de los Partidos y sea extraño a sus competiciones políticas.

Traigo a colación este Convenio Internacional porque es, justamente, la Ley de Educación Superior de 2010 que, en su Disposición General Séptima, reconoce que las instituciones de educación superior en el Ecuador que operan bajo acuerdos y convenios internacionales se registrarán por estos instrumentos en lo relacionado a la designación de sus primeras autoridades; y, expresamente señala que, las universidades establecidas según el Modus Vivendi se regulan por los términos de este Acuerdo y esta Ley, y que con respecto a la designación o elección de las autoridades y órganos de gobierno, y al nombramiento de los docentes clérigos, estas instituciones se registrarán por lo que determinan sus propios estatutos (estatutos que deben ser aprobados por el Consejo de Educación Superior –CES-), de acuerdo a sus principios y características, observando – eso sí- los períodos y requisitos exigidos en la Ley.

El reconocimiento de que las instituciones de educación superior que se encuentran asentadas en territorio ecuatoriano y que se rigen bajo el Acuerdo entre la República del Ecuador y la Santa Sede, puedan llevar a cabo designaciones de autoridades en lugar de los procesos eleccionarios previstos para el efecto, es un reconocimiento de la autonomía de estas instituciones con respecto a la designación de sus máximas autoridades.

Las elecciones para autoridades universitarias son, en Ecuador según mandato de Ley, universales, secretas y directas. La designación de autoridades en universidades creadas al amparo del Modus Vivendi es una excepción que ratifica el mismo Convenio suscrito en 1937.

Cuando se discutía la Ley de Educación Superior de 2010 hubo algunas voces que se pronunciaron en el sentido de que el poder político no atendería a ese Convenio. Las universidades creadas en este marco tuvieron momentos de incertidumbre frente a la autonomía de orientación católica que les ofrece este Marco Internacional y la designación de sus autoridades de entre los propios miembros de su congregación.

Sin embargo, aunque hubieron algunos roces con respecto al tema del dominio de los bienes de esas universidades en caso de su extinción, pues la Ley Orgánica de

Educación Superior prevé que en este caso todos los bienes pasan a formar parte del patrimonio estatal, al fin el Convenio tuvo más peso y se acordó que en caso de extinción de estas universidades, su patrimonio tendría como destino el establecido por la Constitución de la República y por los tratados y acuerdos internacionales reconocidos por la República del Ecuador.

En cuanto a la identidad de estos centros de estudios, se conservó la de la misión al amparo de las cuales están confiadas en su administración. Si bien es claro que en estas universidades queda prohibido cualquier tipo de imposición de pensamiento religioso o político, es verdad también que existe libertad absoluta para llevar a cabo las actividades inherentes a su propio credo, sin que el Estado intervenga en ello de ninguna manera.

4. La autonomía y las leyes de educación superior en Ecuador.-

Si las constituciones de la vida republicana de Ecuador, sus mandatos y los convenios internacionales suscritos con otros estados, han ido dando los matices de autonomía –en mayor, menor o ningún grado- en la historia republicana del país, las leyes de educación superior han ido dibujando esos matices e imponiendo sus propios estándares en cuanto autonomía se refiere, en el tiempo.

Es oportuno recordar que Ecuador tuvo su propia Reforma Universitaria a fines de la década de 1920, que inició en la Universidad de Guayaquil por la Fracción Universitaria de Izquierda. Esta Reforma pretende emular el proceso de reforma de Córdoba de 1918, bajo el lema de vinculación de la sociedad con la universidad.

Ecuador desarrolla su primer Cuerpo Normativo relativo a la educación superior, mediante Decreto sobre Enseñanza Superior expedido por la Junta de Gobierno Provisional el 17 de octubre de 1925. Este Decreto, reconoce en su artículo segundo: “Reconócese la autonomía de las Universidades de la República en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente Decreto”. Es una declaración sobre la importancia de la educación superior en el país, diciendo de ésta que

constituye la preparación adecuada para la vida individual y colectiva, de forma que desarrollo y estimule iniciativas y energías de la juventud.

El Decreto establece una subvención parcial para los alumnos de universidades de la República, y el costo de las cuotas que se impondrán estará en relación con los gastos que demande cada Universidad. Dispone que los “alumnos pobres y de reconocida capacidad” estén exentos total o parcialmente, del pago de las cuotas para sus estudios. Claro que a la luz de una nueva corriente constitucional, la calificación de pobre podrá resultar grotesca. Hoy se utilizan términos como de tal o cual quintil, de escasos recursos económicos, de sectores históricamente relegados. Pero la terminología políticamente correcta no es, sin duda, lo que se busca el Decreto, sino favorecer con gratuidad a quien, con escaso recurso económico, demuestra capacidad académica para su formación.

Reconoce también que las universidades de la República se rijan por este Decreto y por los Estatutos que cada una de ellas dicte, estatutos con fuerza obligatoria después por ser aprobados por el Consejo Universitario y sancionados por el Ministerio de Ramo.

Al Ministerio de Instrucción Pública o Educación le da la facultad de sancionar los Estatutos de las universidades, decretar la clausura de las Universidades que no funcionaren de acuerdo con este Decreto y sus Estatutos, refrendar los nombramientos de profesores universitarios, hechos por cada Universidad o por la Junta Universitaria de Loja, aprobar los presupuestos de las universidades, entre otros. La verdad es que no se trata de una autonomía plena, en ningún sentido, toda vez que el Ministerio del Ramo finalmente decide: norma interna, presupuesto y cátedra; pero, al final, para ser el primer cuerpo legal que rige directamente a la educación superior en Ecuador, algo al menos se ha ganado.

Sin embargo, el artículo 23 de este Decreto, sencillamente y desde la fecha de su publicación suprime la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales en todos los establecimientos de Enseñanza Superior. Una supresión gradual y según las universidades existentes a esa fecha.

Sobre este período (Revolución Juliana), Juan J. Paz y Miño Cepeda²²⁵ establece que se inició el 9 de julio de 1925 con un golpe de Estado dirigido por la oficialidad joven del Ejército y que concluyó el 24 de agosto de 1931. La Ley pre citada se desarrolla en el primer gobierno de este ciclo juliano: la Primera Junta Provisional de Gobierno (10 de julio de 1925 hasta el 9 de enero de 1926) que inició su administración bajo circunstancias políticas favorables contando con el pleno apoyo del Ejército, despertó apoyo popular y llegó con el propósito de superar la dominación oligárquica (PAZ Y MIÑO, 2013, p. 39). La Junta ejerció un gobierno radical con un desarrollo de una nueva institucionalidad estatal, impulso de reformas económicas sociales e inicio de nuevas políticas gubernamentales sobre amplias esferas del convivir nacional.

El 7 de junio de 1937, durante el mandato del Ing. Sr. D. Federico Páez, Encargado del Mando Supremo de la República del Ecuador, se expide la ley de Educación Superior en el Registro Oficial No. 507 de la misma fecha.

Este Documento Normativo, desde su artículo 1, establece las novedades sobre educación superior en Ecuador: se dará en las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, en la Junta Universitaria de Loja y en las Escuelas Superiores existentes en la actualidad y en las que, en lo sucesivo, se establezcan.

El artículo 2 reconoce la autonomía de los centros de educación superior, de las Universidades de la República en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción a esta Ley. Reconoce además la personería de Derecho Público de las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca y la Junta Universitaria de Loja, y que ejercen jurisdicción administrativa solamente en los Institutos de Enseñanza Superior que estén anexos a éstas.

Declara que las universidades deben ser ajenas a las agitaciones de las banderías políticas y reprueba toda participación, individual o colectiva, de profesores y alumnos que invoque su situación universitaria para su injerencia en estas actividades (artículo 5).

²²⁵ PAZ Y MIÑO CEPEDA, Juan J. 2013. La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas. Ministerio Coordinador de Política Económica. Quito, Ecuador. p. 27.

Señala expresamente que las universidades se registrarán por esta Ley y por los Estatutos que cada una de ellas dicte. Que dichos Estatutos tendrán fuerza obligatoria una vez aprobado por el Consejo Universitario y por el Ministerio del Ramo (artículo 8). Es a este Ministerio de Educación a quien le confiere (numeral 1 del artículo 10) la facultad de sancionar los Estatutos de las Universidades e (numeral 2 del mismo artículo) integrar personalmente o por medio de un representante los Consejos Universitarios.

Hacia el artículo 42 de esta Ley se establece que para ingresar a la Universidad se requiere tener por lo menos 18 años de edad; presentar certificados completos de Enseñanza Secundaria y de buena conducta, conferidos por el Rector del Colegio donde hubiere cursado; haber obtenido el Grado de Bachiller, cumplido con las obligaciones militares y ser aprobado en un examen preliminar de aptitud psicofísica para estudios superiores.

En el artículo 50 se establece una muy sui géneris condición, los profesores no percibirán el sueldo que les corresponde, cuando no hayan alumnos matriculados y por esta causa no funcionaren sus clases (¡!). El 52 establece que las Universidades no podrán enajenar, permutar e hipotecar sus bienes, sin previa autorización del Ministerio del Ramo, pero que todos los sobrantes (artículo 53) de las rentas destinadas a las Universidades, que existiesen en Caja a la terminación del año económico, constituirán el Patrimonio de esas Instituciones; y, el Gobierno no podrá disponerlos en ningún otro objeto.

Una Disposición General que se encuentra contenida en el artículo 54 establece que las Universidades procurarán, en la forma más eficiente, la unificación de los Estatutos; Planes de Estudio y Métodos de Enseñanza y que para el efecto, anualmente, se reunirán los Rectores de todas las Universidades para cumplir con ello.

¿Cuál es el momento histórico político que se cierne en torno a esta Ley? “Entre 1930 y 1940 predominan las ideas socialistas en el país y por tanto en el Ministerio de Educación, como consecuencia de lo cual se vincula la educación con el mundo social, cultural, económico y aún político; se diversifica el diseño y elaboración de los planes de

estudio; se establecen mecanismos de comunicación con los administradores y docentes, se pretende la democratización del hecho educativo”²²⁶.

Asigna, esta Ley, algunas atribuciones al Ministerio de Educación de Ecuador. Por ejemplo: clausurar o reorganizar Universidades, establece concurso para cátedras universitarias, un impuesto sobre herencias y donaciones a favor de la Universidad, aumenta en 2 (por cada facultad) el número de estudiantes representantes al cogobierno²²⁷.

Es un año más tarde, en 1938, cuando el General Alberto Enríquez expide un Decreto que contiene la tercera Ley de Educación Superior. Este Cuerpo Legal mantiene el concepto que se vertió en la de 1937 con respecto a la autonomía: para Universidades de la República y la Junta Universitaria de Loja. La autonomía económica se topa en esta ley indicando que Universidades y Escuelas Politécnicas alcanzarán progresivamente su autonomía económica, mediante arbitrios que las capaciten para ello, por lo cual el Estado les debe ayuda; y, hasta tanto, en la Ley del Presupuesto General, constarán las cantidades necesarias para su sostenimiento.

Esta nueva Ley le entrega al Ministerio de Educación las mismas facultades que en la de 1937; y, en cambio, restringe el número de estudiantes por cada facultad representantes al cogobierno. La Ley reconoce la autonomía universitaria, pero sigue manteniendo aquellas atribuciones propias del Ministerio de Educación, entre las que se contaba, las de intervenir a las universidades y hasta clausurarlas.

En este camino cronológico de la historia de las normativas que han regido la educación superior en Ecuador, ocurre que el 6 de marzo de 1945, la Asamblea Constituyente reconoce la libertad de educación, dicta un Mandato Constitucional en

²²⁶ Breve Evolución Histórica Del Sistema Educativo. Red Quipu. 2004. Recuperado en enero de 2016 de <http://www.oei.es/quipu/ecuador/ecu02.pdf>: p. 4.

²²⁷ Digital Observatory For Higher Education In Latin America And The Caribbean. Unesco. 2002. Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador. Quito, Ecuador. p. 18.

cuyo texto se puede leer en la Sección Tercera, en el artículo 143, que la educación constituye una función del Estado, que se garantiza la educación particular ajustada a las leyes y a los reglamentos y programas oficiales. De la educación oficial particular dice que tiene por objeto hacer del educando un elemento socialmente útil y que se ha de inspirar en un espíritu democrático de ecuatorianidad y solidaridad humana. Que la educación pública debía tener unidad y cohesión en su proceso integral y que para ello se organizará de modo tal que exista una adecuada articulación y continuidad en todos sus grados, empleando métodos que se fundamenten en la actividad del educando y así éstos desarrollen sus aptitudes.

Es en este momento histórico y siendo presidente de la República del Ecuador el Dr. José María Velasco Ibarra, que se crea la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en la ciudad de Quito.

En el informe de Red Quipu citado anteriormente, Breve Evolución Histórica del Sistema Educativo (p. 5), se establecen algunas características de la educación hacia 1950, diciendo que las condiciones de ésta han cambiado para ese año, tanto en términos cuantitativos como cualitativos: “los espacios escolares son relativamente cómodos; hay planes, programas recursos didácticos; la formación, la capacitación y el mejoramiento docentes son objetivos permanente; y, el profesor actúa en clase de conformidad con los principios de la escuela nueva”.

El mismo informe, empero, señala que “para la época persistían hechos que inquietaban, tales como políticas educativas divorciadas de las necesidades de la comunidad; escuelas unidocentes para una población dispersa; colegios que se cran al margen de las propuestas de la microplanificación; programas de estudio con contenidos disfuncionales; inestabilidad del docente en un lugar de trabajo; limitada capacidad física instalada para facilitar el acceso a los niveles educativos; altos índices de repetición y deserción; bajo rendimiento interno y escasa productividad externa”.

Podemos ver entonces que el país empieza a despertar a una realidad educativa distinta de la que se había vivido hasta la época. Más, menos, los gobiernos y las dictaduras militares tienen la inquietud de que la educación, y la superior especialmente, es la base social sobre la cual se construye el conocimiento y éste, vinculado con la sociedad, genera crecimiento y productividad. Es evidente que también el mismo pueblo busca novedades en el campo de la educación; y, con la primera reforma universitaria hacia 1930 en Ecuador, se camina hasta esa fecha, con ideas distintas sobre educación a las que se había vivido antes. Es la misma Reforma de Córdoba la que marca el paso y es la misma juventud la que pide cambios. Por ello, son muchos los cambios que ocurren en cuanto a educación entre 1950 a 1966:

“En apretada síntesis, éstas son las declaraciones constitucionales que configuran el marco referencial de la educación en la segunda mitad del siglo XX: -La educación es deber primordial del Estado; -El Estado garantiza el derecho a la educación; -El derecho a la educación incluye el disponer de iguales oportunidades para desarrollar los dotes naturales; -Compete al Estado dictar las leyes, reglamentos y programas a los cuales se ajustarán la educación fiscal, municipal y particular, propendiendo a la coherente unidad del proceso educativo; -Se reconoce a los padres el derecho de dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren; - La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles; - Se garantiza la libertad de enseñanza y cátedra; ... - Los planes educativos propenderán al desarrollo integral de la persona y de la sociedad; ... - Se garantiza la estabilidad y justa remuneración de los educadores en todos los niveles; ... - Los recintos universitarios y politécnicos son inviolables; - Son funciones de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planeamiento de soluciones para los problemas del país”. (RED QUIPU, 2004)

Llega una nueva normativa que rige la educación superior en Ecuador y lo hace por medio de la Junta Militar de Gobierno, el 31 de marzo de 1964 en forma de Ley Orgánica de Educación Superior publicada en Registro Oficial No. 216 de esa misma fecha. Esta norma tiene especial interés pues estamos en dictadura. Los considerandos de la Ley dicen mucho sobre ésta. El Gobierno Nacional, reza el primero, se encuentra empeñado en implantar una reforma educativa fundamentada en las necesidades y

exigencias del desarrollo económico y social del País. Por ello, sigue el segundo, es necesario expedir una nueva Ley Orgánica de Educación Superior que responda a la formación de la juventud en los campos de la investigación científica, de la capacitación técnica, humanística y de la preparación profesional. La declaración sigue en el sentido de que se hace indispensable precisar las atribuciones y deberes de las autoridades y organismos universitarios y que se debe garantizar la independencia, autoridad y estabilidad del personal docente.

Al tenor de estos considerandos el artículo 2 de esta Ley establece que las universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas y que para la efectividad de esta autonomía en las universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario. El 3, conceptúa la autonomía como la facultad que las universidades tienen, dentro de la órbita constitucional y legal, de darse sus normas jurídicas propias consistentes en estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones y de regirse por sí mismas en el orden académico, administrativo y económico. En particular, a las Escuelas Politécnicas de Quito y del Litoral se les reconoce la autonomía que se establezca en sus propios estatutos (conforme a esta ley) para los efectos de su gobierno administrativo, docente, técnico y económico.

Reconoce, en su artículo 4, la personería jurídica de las Universidades Oficiales de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manabí y de las Universidades Particulares Católicas de Quito y Guayaquil, así como de las Escuelas Politécnicas de Quito y del Litoral, y de los establecimientos de educación que funcionen debidamente autorizados.

Y, en su artículo 6, establece que con el objeto de que se mantenga en plano de serenidad que corresponde a los altos centros de la ciencia y del pensamiento y cumplan así sus elevados fines específicos, las universidades como instituciones no intervendrán, de modo alguno, en ninguna actividad política partidista. Ni sus autoridades, profesores, estudiantes y empleados administrativos. Por tanto las autoridades no podrían permitir ni auspiciar -dentro de los límites de los locales y dependencias universitarias, la iniciación ni el desarrollo de ninguna actividad política partidista o de grupo, gubernamental o antigubernamental. La violación de estas normas obligaba al Rector a convocar de

inmediato al Consejo Universitario para que aplique las sanciones disciplinarias contempladas en esta Ley a los profesores alumnos y empleados responsables de su violación. Si el Consejo Universitario no adoptaba medidas disciplinarias necesarias, o si éstas no fueren suficientes para restablecer la normalidad institucional, o si la gravedad de los hechos exigiese una acción inmediata a juicio del poder público, el Ministro de Educación tomaría, por su parte, las medidas que juzgue necesarias, inclusive la de clausurar y reorganizar parcial o totalmente la universidad. Al Ministro de Educación le correspondía tomar las medidas correspondientes cuando se produjeran casos similares en los demás establecimientos de educación superior.

Les proporcionó a universidades oficiales y particulares la facultad de crear, modificar, reestructura o suprimir facultades, escuelas, institutos, centros de estudios básicos u otros organismos de enseñanza; pero, una facultad muy limitada, pues para el efecto hacía falta la correspondiente aprobación del Ministerio de Educación que la daría previos los informes favorables del Consejo Técnico Nacional de Educación Superior y de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Al mismo Ministerio le daba la facultad de aprobar los estatutos de las universidades oficiales y particulares, estatutos que regirían las vidas universitarias y politécnicas y a los que se debían ajustar cada uno de estos centros universitarios.

Como autoridades de las universidades se establecían, en primer lugar, al Ministro de Educación; y, luego, al Consejo Técnico Nacional de Educación Superior, Rector, Vicerrector, Juntas de Facultad, Consejos Directivos de Facultad, Decanos y Subdecanos. Siendo atribuciones del Ministro, entre otras, la de integrar personalmente o por medio de su representante el Consejo Técnico Nacional de Educación Superior los Consejos Universitarios; aprobar los reglamentos que expidiera el Consejo Técnico Nacional de Educación Superior y sancionar los estatutos de las universidades y de los establecimientos de educación superior.

El Consejo Universitario también estaba integrado por el Ministro de Educación o su representante, el Rector, el Vicerrector, los Decanos, un profesor principal elegido

por la Asamblea Universitaria, y tres estudiantes ecuatorianos. Siendo una de las atribuciones del Consejo Universitario dictar los estatutos por los cuales debe regirse la universidad.

Otra de las normas que traía consigo esta Ley es que para ingresar a las universidades se requería tener dieciocho años de edad, por lo menos; presentar los certificados de estudios, el título de Bachiller y los demás que exigieren los estatutos y en los reglamentos; haber cumplido las obligaciones militares; satisfacer las pruebas de capacidad exigidas en los estatutos y en los reglamentos; y, pagar los derechos fijados en esta Ley y en los reglamentos.

Sobre asociaciones, federaciones y demás organizaciones estudiantiles, dispuso que éstas persigan exclusivamente fines culturales, artísticos, sociales y deportivos; por tanto se les prohibía propugnar tesis políticas partidistas; disponiendo que sus estatutos contengan disposiciones que prohíban terminantemente la intervención de socios en actividades políticas partidistas.

Establece que en cuanto a educación superior se refiere y con el fin de garantizar la seriedad y eficacia en el rendimiento de los estudiantes, éstos no podrán matricularse ni seguir estudios en más de una facultad, durante el mismo año lectivo; y, que sólo se permitiría la repetición de un año lectivo durante la permanencia de la universidad. Además, el alumno que hubiera perdido dos años no podría matricularse en ninguna universidad ecuatoriana, dentro de la misma facultad, y el que perdiera tres años quedaría privado de matricularse en cualquier facultad universitaria.

En cuanto a régimen económico, se establece que el Tesorero, elegido por el Consejo Universitario, era el depositario de los fondos de la universidad, mismos que debían mantenerse en el Banco Central del Ecuador; y, que todo contrato que comprometiera fondos universitarios requería informe previo favorable del Director de Departamento Financiero. Y, en cuanto a su patrimonio, se disponía que las universidades oficiales no podrían enajenar, permutar, ni hipotecar sus bienes, sin previa autorización del Ministro

del Ramo y que los bienes raíces no podrán enajenarse en pública subasta, salvo en casos especiales con autorización expresa del Ministro del Ramo y de la Contraloría General del Estado. Nótese que establece la prohibición de enajenamiento, permuta e hipoteca de bienes de las universidades oficiales, nada establece sobre los bienes de universidades particulares.

Un título completo, el XI, se dedica a Universidades Particulares, estableciendo que éstas podrán ser autorizadas para su fundación y funcionamiento por el Ministro de Educación que exigiría un informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y del Consejo Técnico Nacional de Educación Superior; personal idóneo; local y mobiliario adecuados; gabinetes, laboratorios, equipos y bibliotecas que las asignaturas prácticas requieran a juicio del Ministro de Educación; fuentes de recursos económicos que aseguren el eficaz mantenimiento y progreso de la Universidad. En cuanto a sus Estatutos, éstos debían ser aprobados por el Ministro de Educación Pública, quien ejerce la vigilancia sobre ellas. Sus planes de estudios tendrían la misma extensión y amplitud de los similares de las Universidades de Estado. Normaba también, esta Ley, los exámenes de fin de curso y de grado de este tipo de universidades, estableciendo que éstos serían de conformidad con las regulaciones establecidas en sus propios estatutos y reglamentos; y, que los títulos universitarios expedidos por estas universidades tendrían la misma validez que los títulos oficiales.

Conformaba la Junta de gobierno Ramón Castro Jijón, Luis Cabrera Sevilla, Marcos Gándara Enríquez y Guillermo Freile Posso. Es esta misma Junta, que tres días de haber expedido esta Ley, mediante Decreto No. 683 reabre y reorganiza la Universidad Central del Ecuador, nombrando sus autoridades. Esta Universidad había sido clausurada por la Dictadura Militar.

Apenas unos meses después, en enero de 1965, la misma Junta Militar de Gobierno expide otra Ley Orgánica de Educación Superior, que es una copia casi fidedigna de la anterior, y que no sufre estructuralmente ninguna modificación.

El 6 de junio de 1966, durante la administración de D. Clemente Yerovi, Presidente interino de la República del Ecuador, se expide la Ley de Educación Superior, en la que se establece -como único considerando- que en vista del Proyecto de Ley de Educación Superior presentado por la Comisión Universitaria reunida en Quito se decreta la Ley que regula la educación superior en Ecuador.

El artículo 2 de esta nueva Ley establece que las Universidades y Escuelas Politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como lo estimen mejor, dentro de los lineamientos generales fijados en esta Ley, para impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones con plena libertad académica y científica, expedir certificados de estudios, grados y títulos; reconocer los expedidos por otras instituciones de educación nacionales o extranjeras, de conformidad con los tratados vigentes.

La inviolabilidad de sus recintos queda dispuesta en el artículo 3 estableciendo que los recintos de las universidades y escuelas politécnicas son inviolables y que nadie podrá penetrar en éstos sin el consentimiento de sus autoridades -que son las responsables de su vigilancia y mantenimiento del orden- o, con orden judicial de autoridad competente en caso de delito común.

Estableces además que no podrá el Poder Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios clausurar o reorganizar las universidades y escuelas politécnicas o algunas de sus facultades, escuelas o dependencia, ni disminuir sus rentas o asignaciones presupuestarias, ni retardar su entrega, ni, en general, adoptar medida alguna que menoscabe el funcionamiento normal de tales establecimientos o que quebrante su libertad o autonomía. Quienes violaren los recintos serán enjuiciados criminalmente por el delito de allanamiento.

En cuanto a su contexto en la realidad nacional, establece que universidades y escuelas politécnicas, son comunidades de intereses espirituales que reúnen a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre y que deben realizar una función rectora en la educación, la ciencia y la cultura y

contribuir al estudio y solución de problemas nacionales; para lo cual deberán estar sus esfuerzos encaminados a crear, asimilar y difundir el saber mediante la investigación y la enseñanza; y, que se inspirará en los ideales de la democracia, de la justicia social y de la paz y solidaridad humanas y que estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, las cuales se expondrán y analizarán de manera rigurosamente científica.

Establece el Consejo Nacional de Educación Superior, con el ánimo de coordinar la acción de los establecimientos de educación superior y armonizar sus planes pedagógicos, culturales y científicos, de cuyo seno forman parte: rectores de las universidades oficiales y particulares, directores de escuelas politécnicas, representante del Ministro de Educación Pública y profesores representantes de las Asambleas Universitarias a los correspondientes Consejos Universitarios.

Entre sus atribuciones y deberes se encuentran las de propender la unificación de los planes y programas de estudio de las universidades y escuelas politécnicas; aprobar los estatutos de las Universidades estatales y de las Escuelas Politécnicas; aprobar los estatutos de las nuevas universidades particulares y las reformas de las ya existentes; y dictar su reglamento interno.

Establece, esta norma, que para ser alumno de las universidades y escuelas politécnicas se requiere poseer título de bachiller, nada más. Es decir, probar con documento escrito que ha superado la entonces educación secundaria. En cuanto a asociaciones y más entidades estudiantiles, establece que para ser reconocidas por las universidades y escuelas politécnicas, someterán sus estatutos a la aprobación de los Consejos Universitarios o de la entidad similar.

Con respecto a los servicios administrativos indica que las condiciones para su nombramiento, sistemas de remuneración y protección social, ascensos y garantías de estabilidad, constarán en los estatutos y reglamentos.

Por lo que respecto al mejoramiento de las instituciones de educación superior, dispone que se prevea anualmente, en el Presupuesto General del Estado, una partida global cuyo monto no será menor al 10% del total del incremento anual de este presupuesto. Y, formará un fondo universitario nacional que será distribuido por el Consejo Nacional de Educación Superior

Los presupuestos de las universidades estatales y de las escuelas politécnicas serán dictados por el Consejo Universitario o por el Consejo Politécnica correspondiente y entrará en vigencia sin otro requisito; y, su patrimonio, estará constituido por, entre otros, las rentas provenientes de cualquier fuente de ingreso.

En cuanto a sus bienes, se dice que podrán disponer libremente de éstos, pero este “libremente” se limita a coma seguida, cuando establece que no podrán, eso sí, hacer donaciones a título gratuito y que la venta de sus bienes debe hacerse en pública subasta.

Y, finalmente y en cuanto a lo que este trabajo concierne, se cierra con el artículo 31 (que es la segunda disposición transitoria de esta Ley) y que establece que las universidades particulares han de regirse a las disposiciones de este Cuerpo Legal salvo en lo que referente al orden directivo y administrativo que se regirá por sus propios estatutos y reglamentos.

Hacia 1969 se genera una revuelta de estudiantes de bachillerato con el objeto de alcanzar la supresión de los exámenes de ingreso a la Universidad de Guayaquil, esta revuelta, lamentablemente termina con la masacre de 30 estudiantes el día 29 de mayo de ese mismo año, al desalojamiento de la Casona Universitaria por parte de la fuerza pública. Entre el año 1969 y el año 1970, siendo presidente el Dr. Velasco Ibarra ocurre la llamada Segunda Reforma Universitaria que fuera impulsada por alumnos y docentes de la Universidad Central del Ecuador. Esta Reforma planteaba la vinculación de las universidades con los sectores sociales. Liderada por el lojano Manuel Agustín Aguirre (quien fuera rector de la Universidad Central) estaba estrechamente vinculada con la de Córdoba de 1918 y la de París de 1968, cuestionando el rol de las universidades en ese

momento, buscando establecer lo que serían las bases para la nueva Universidad; así, Aguirre, Rector de la Universidad Central en el año 1969 democratizó el ingreso a la Universidad obviando las pruebas de ingreso a ésta.

Es en el año 1971, en enero, siendo presidente nuevamente de Ecuadorel Dr. José María Velasco Ibarra, se emite una nueva Ley de Educación Superior en la que se establece que universidades y escuelas politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como lo estimen mejor, dentro de los lineamientos generales fijados por esta Ley, impartiendo enseñanza y desarrollando investigación con plena libertad académica y científica, expidiendo certificados de estudios, grados y títulos, reconociendo los expedidos por otras instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, de conformidad con los tratados vigentes a la fecha. Las denomina (a las universidades y escuelas politécnicas) como comunidades de intereses espirituales que reúnen a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar la libertad, la dignidad y todos los valores trascendentales del hombre. Y les confía una actividad especial: realizar una función rectora en la educación, la ciencia y la cultura y contribuir al estudio y solución de los problemas nacionales.

La Educación Superior, reza esta norma, se ha de inspirar en los ideales de la democracia, justicia social, paz y solidaridad humanas; y, ha de estar abierta a todas las corrientes del pensamiento universal que serían expuestas y analizadas con rigurosidad científica.

En cuanto a su gobierno, se estableció que universidades y escuelas politécnicas tendrían como autoridades: al Consejo Nacional de Educación Superior, a la Asamblea General de cada establecimiento, al Consejo Universitario o Politécnico, al Rector, al Vicerrector, a las Juntas de Facultad o de Escuela, a los Consejos Directivos de Facultad o Escuela y a los Directores de Escuela o Departamento.

Repite lo dicho en la Ley del 66 en cuanto a escuelas politécnicas y universidades particulares, diciendo de éstas que se sujetarán a la normativa de la Ley de 1971, pero que

en lo concerniente al orden directivo y administrativo se han de regir por sus propios estatutos y reglamentos.

Establece como ente coordinador y orientador de la acción de los establecimientos de Educación Superior, así como director de su funcionamiento conforme a los intereses de Ecuador, unificando su régimen interior, planes y estudios y programas, al Consejo de Educación Superior que estaría constituido por dos representantes del Poder Ejecutivo; dos representantes de las u estatales, designados uno por los rectores de los establecimientos de la Sierra y otro por los de la Costa; uno por las escuelas politécnicas y otro por las universidades particulares. Este Consejo, entre otras facultades y obligaciones, debía propender a la unificación de los planes de estudios, programas científicos y culturales y los requisitos mínimos para la concesión de grados y títulos en los establecimientos de Educación Superior; y, expedir y reformar el Estatuto General de la Educación Superior, en el que se fijaría su composición y se complementarían las atribuciones y funciones de los organismos que regían la vida de esos establecimientos; además, su forma de elección de miembros cuando sea del caso, y las atribuciones y funciones de los decanos, subdecanos, directores de escuela o departamento y demás autoridades y funcionarios administrativos, así como lo relativo a pruebas, exámenes, grados y títulos.

A este Consejo, además, se le facultó para: aprobar los estatutos de las nuevas universidades particulares y las reformas de los ya existentes; clausurar temporal o definitivamente, escuelas, facultades, universidades o escuelas politécnicas que no respondan a las necesidades educativas del país, o que no cumplan debidamente con sus fines, o que no dispongan de los medios económicos y materiales para realizar adecuadamente su labor, o que hubiesen caído en un estado de anarquía o desorganización: clausurar temporalmente un curso, escuela, facultad o establecimiento que, por acción de sus profesores o de sus estudiantes, interrumpe arbitrariamente las clases por más de 3 días hábiles para el estudio y reabrirlo cuando hubiere condiciones favorables para ello: suspender en sus funciones a un Rector o a un Vicerrector que hubiese incurrido en graves faltas de cumplimiento de esta Ley o del Estatuto General de

Educación Superior hasta que la Asamblea General del Establecimiento resuelva su continuación en el cargo o su separación: y, procurar la superación de la actividad docente en la Educación Superior y la consecución de las garantías que a éste corresponden.

Al Consejo Nacional de Educación Superior también se le facultó por medio de esta misma Ley a, de acuerdo con las necesidades de la nación, señalar oportunamente cada año, previa consulta con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económico y otros organismos que puedan aportar al respecto, el cupo máximo de estudiantes admisibles en el primer curso de cada carrera profesional y distribuirlos entre todos los establecimientos estatales y particulares que tengan las respectivas facultades o escuelas, tomando en cuenta la población de la provincia donde está ubicado el establecimiento y el número de alumnos anteriormente matriculados en ellos, de modo que se evite el exceso de profesionales de ciertas carreras, y se fomente el ingreso a otras que sean más necesarias para el país, así como a profesiones intermedias (lo que hoy se conoce como pertinencia de la educación superior). Para llenar los cupos de matrículas en los primeros cursos de las escuelas y facultades, se preferiría a los bachilleres que hayan obtenido sus títulos con las máximas calificaciones y hubieren obtenido las más altas notas en los exámenes de ingreso. Los bachilleres que no hubieran podido pasar estos exámenes o que no quisieran someterse a éstos, deberán realizar un curso de un año de preparación preuniversitaria y orientación vocacional²²⁸ y deberán ser aprobados en este curso.

En cuanto al Consejo Universitario o Politécnico, la Ley dispuso que tenga, entre otras, la atribución de dictar el Estatuto del establecimiento y los reglamentos, normas y disposiciones encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo del plantel, y formular el proyecto del presupuesto anual, que sería sometido a la aprobación del Consejo Nacional.

²²⁸ La orientación vocacional en las universidades es, a mi criterio, ya poco oportuna. Debería ocurrir básicamente en la época del bachillerato. Claro que en el modelo planteado en esta Ley, durante un año completo el aspirante se preparaba preuniversitariamente, pero como además recién lo estaban orientando vocacionalmente, se entiende que la preparación preuniversitaria era general y no particular para la carrera o programa de estudios al que el estudiante luego ingresaría.

Un concurso de méritos u oposiciones, riguroso, era el método que se señalaba como el idóneo para la elección del personal docente y de investigación. En cambio, para ser alumno de una universidad se requería poseer título de bachiller en la correspondiente especialización, aprobar las pruebas de admisión y capacidad y pagar los derechos fijados por el Consejo Nacional de Educación Superior o en los reglamentos. Aquellos bachilleres que querían ingresar a una Facultad o Escuela diferente a la de la su especialización, debían seguir y aprobar el curso de preparación preuniversitaria y orientación vocacional respectivo.

Por vez primera se regula que ningún estudiante podría obtener matrícula por tercera vez en el mismo curso, ni obtener matrícula en cualquier curso de cualquier Facultad y de cualquier universidad o escuela politécnica, después de haber perdido tres veces el mismo curso. Además, se establece que los estudiantes no se podían obtener matrícula simultánea en más de una Facultad, pero se podría seguir al mismo tiempo cursos especiales de idiomas, música, educación física y otros similares que determinen los estatutos y reglamentos.

En cuanto a las asociaciones y más entidades estudiantiles, éstas debían perseguir exclusivamente fines científicos, técnicos, culturales, sociales y deportivos y no propugnar tesis políticas partidistas o religiosas. Declarada la Educación Superior como laica, se prohíbe realizar propaganda ni actividades de carácter político partidista en ningún establecimiento de Educación Superior.

A la culminación de los estudios el egresado de un plantel de educación superior, previa la obtención de su título profesional, debía rendir pruebas que establecería el Estatuto General, debiendo acreditar haber prestado sus servicios a la comunidad de conformidad con las prescripciones de los respectivos reglamentos.

El Estatuto General, el estatuto de cada establecimiento y sus reglamentos, debían contener las bases para los servicios administrativos de las universidades estatales y

escuelas politécnicas en lo referente al personal encargado de su desempeño condiciones para su nombramiento, remuneraciones, protección social, ascensos y garantías de estabilidad.

El Estado garantiza el mejoramiento de universidades estatales y escuelas politécnicas asignando en el Presupuesto General del Estado una partida global no menor al 10% del total del incremento anual de dicho presupuesto. El patrimonio de universidades y escuelas politécnicas estará constituido por bienes y recursos, entre los que se cuentan las rentas provenientes de cualquier otra fuente de ingreso. A universidades estatales y a escuelas politécnicas se les indica que podrán disponer libremente de sus bienes, pero no podrán hacer donaciones a título gratuito ni disponer más del 1% de sus presupuestos para la labor de extensión universitaria. En cuanto a los saldos de las rentas destinadas a los planteles de Educación Superior, remanentes a la terminación del año económico, se dispone que incrementen el propio patrimonio de estos planteles.

El ejercicio de la cátedra es abordado también y de éste se establece que no se admitirán limitaciones derivadas de la posición ideológica o doctrinaria.

Finalmente, esta Norma levanta la clausura de las universidades que fuera dispuesta por Decreto Supremo No. 8 de fecha 23 de junio de 1970, publicado en el R.O. No. 6 de 29 de iguales mes y año. Dicho Decreto, expedido por el Dr. José María Velasco Ibarra, en su parte pertinente, clausura con esa fecha las universidades Central del Ecuador y Estatales de Guayaquil, Cuenca y Loja. Encarga los edificios y bienes a los respectivos Colectores o Tesoreros, exceptuando los de laboratorio y bibliotecas que estuvieren a cargo de funcionarios caucionados, quienes continuarían siendo responsables de los mismos. Dispone a la Contraloría General de la Nación proceder a realizar el inventario y fiscalización de los bienes y pertenencias de las universidades clausuradas por obra del Decreto. Es todo, tres artículos que de un solo plumazo mandan al trasto a la autonomía universitaria que se había ido ganando tras algunas décadas de luchas. El Caudillo expone, como motivo de este atentado a la autonomía universitaria,

que las Universidades Central del Ecuador y Estatales de Guayaquil, Cuenca y Loja se habrían convertido en centros de subversión política que desvirtuaba su altísima función de alma mater de la cultura y de formadora de profesionales calificados, así como de factor del desarrollo económico-social del país. Que siendo de dominio público “los hechos bochornosos atentatorios contra la vida y el honor de las personas, protagonizados por un reducido número de estudiantes, desde los predios universitarios, inspirados por algunos directivos y catedráticos al servicio de las doctrinas foráneas...”²²⁹. Y, que era ésta, una actividad condenable que no permitía que la gran mayoría de la juventud que concurría a las aulas universitarias goce de garantías y tranquilidad indispensables para la realización de sus estudios. Tres Considerandos, tres excusas para clausurar Centros de Estudios Superiores.

El 14 de mayo de 1982 se emite la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, que declara en su artículo primero que universidades y escuelas politécnicas son comunidades de profesores, estudiantes y trabajadores. Que su misión consiste en la búsqueda de la verdad y el desarrollo de la ciencia y la cultura, mediante la docencia y la investigación; y que estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, expuesto y analizado de manera rigurosamente científica. Las declara como instituciones sin fines de lucro, como personas jurídicas autónomas, con plenas facultades para organizarse dentro de los lineamientos de la Constitución y de esta Ley, impartiendo enseñanza y desarrollando investigaciones con absoluta libertad académica, científica y administrativa; participando en los planes de desarrollo del país, colaborando a con este fin con los organismos del Estado; y, otorgando, reconociendo y revalidando de forma privativa grados académicos y títulos profesionales.

A continuación el artículo 2 de esta Ley establece que estas instituciones deben dirigir su actividad a la realización de los ideales de la nacionalidad, la justicia social, la democracia, la paz y la defensa de los derechos humanos; siendo sus funciones principales el estudio y planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación

²²⁹ REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR. No. 6. 29 de junio de 1970. p. 2.

científica; la formación profesional y técnica; la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana. Sobre la educación en universidades y escuelas politécnicas, proclama que será laica y gratuita.

Reconoce 19 universidades y escuelas politécnicas²³⁰ y su autonomía, la cual garantiza, además de la inviolabilidad de sus recintos que no podrán ser allanados sino en los casos y términos que pueden serlo las moradas de las personas. Dispone que quienes violaren dichos recintos y cometieren delitos serán enjuiciados según el Código Penal vigente a esa fecha. Al Ejecutivo y sus órganos, autoridades o funcionarios, les dispone expresamente que no podrán clausurar ni reorganizar universidades y escuelas politécnicas, ni total ni parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias, ni retardar su entrega sin causa justa; y, de manera general, la prohibición de adoptar medidas que impidan o menoscaben de cualquier forma su normal funcionamiento y que atenten contra su libertad y autonomía.

Establece un Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas – CONUEP- que estaría integrado por los rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, un representante de los profesores de las universidades públicas, uno de las escuelas politécnicas y uno de las universidades particulares, el Presidente de la Directiva Nacional de Universidades Particulares, un representante de los trabajadores de universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, un representante del Ministro de Educación y Cultura que debía ser profesor universitario o politécnico y un Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo. A este organismo, entre otras atribuciones, le señalaba la de orientar y coordinar las actividades de universidades y escuelas politécnicas; aprobar los estatutos de éstas; normar el funcionamiento de cursos de post grado; y, aprobar los estatutos de las federaciones o

²³⁰ Universidad Central del Ecuador, Universidad de Guayaquil, Universidad de Cuenca, Escuela Politécnica Nacional, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica de Manabí, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad Técnica de Ambato, Universidad Técnica de Machala, Universidad Técnica de Esmeraldas, Universidad Técnica de Babahoyo, Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Técnica Particular de Loja, Escuela Politécnica del Ejército y Universidad Andina Simón Bolívar.

asociaciones nacionales de estudiantes, profesores, empleados y trabajadores, para que sean reconocidos por todas las universidades y escuelas politécnicas, estableciendo dentro de su presupuesto asignaciones económicas como contribución para la marcha de dichos organismos.

En cuanto al gobierno de estos entes de educación superior, se establece que será ejercido, en orden jerárquico, por: la Asamblea Universitaria o Politécnica, el Consejo Universitario o Politécnica, el Rector, el Vicerrector o Vicerrectores y las demás autoridades y organismos establecidos en los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas. Entre las atribuciones que le entrega al Consejo Universitario o Politécnico están las de formular el proyecto del estatuto universitario o politécnico y aprobar los estatutos de las federaciones y asociaciones de profesores, estudiantes y trabajadores. Establece que los miembros de todos los organismos de gobierno de los centros de educación superior serán personal y pecuniariamente responsable de sus decisiones. Reconoce que las universidades establecidas según el Modus Vivendi, celebrado entre Ecuador y la Santa Sede, en lo que a sus autoridades y organismos de gobierno concierne se regirán por lo que determinan sus propios estatutos, guardándose en los cuerpos colegiados las proporciones de cogobierno fijados en la Ley.

Con respecto a los docentes se señala que ha de tener título universitario o politécnico, que será elegido por concurso de oposición y merecimientos y que para los principales requerirán, además, tres años de ejercicio profesional. Para su designación y para el ejercicio de la cátedra no se establecían limitaciones derivadas de posición ideológica, raza, sexo o filiación política, ni éstas podrían ser causa de remoción. Además, les otorgaba la facultad de que sean elegidos como autoridades universitarias si cumplían el requisito para ello. Al Consejo Universitario o Politécnico le daba la atribución de fijar normas que rijan la estabilidad, ascensos, remuneraciones y protección social para los docentes; disponiendo además que ninguno podría ser removido sin causa debidamente justificada y que para el efecto se requería resolución fundamentada del Consejo Universitario o Politécnico y adoptada la menos por las dos terceras partes de sus miembros, previa una información sumaria.

Esta Ley dispone que en el presupuesto de universidades y escuelas politécnicas se haga constar una partida especial destinada a becas de especialización del personal docente y de investigación y que los becarios estén obligados, a su retorno, a prestar sus servicios por un tiempo no menor del doble al del goce de la beca. Así mismo, reconoce el derecho de un docente investigador con dedicación de tiempo completo a solicitar un año de permiso para realizar estudios o trabajos de investigación y que la universidad o escuela politécnica debía pagar la renta mensual y los demás emolumentos que perciban mientras hagan uso de este derecho; el mismo que se ejercitaría previa la presentación de un plan académico personal, y de acuerdo con las regulaciones pertinentes y las disposiciones presupuestarias.

En cuanto a alumnos de universidades y escuelas politécnicas, determina que deberán poseer título de bachiller y que cada ente de educación superior reglamentará el procedimiento de ingreso para lo que se ha de tomar en cuenta la especialización de los bachilleres, sus necesidades de nivelación, la organización y distribución de los recursos académicos y los requerimientos de capacitación profesional del país (pertinencia).

El patrimonio de los centros de estudios superiores, norma esta Ley, está constituido por todos los bienes que son de su propiedad a la fecha de emisión de la Norma, los bienes de distinta naturaleza que adquiriesen en el futuro a cualquier título, las asignaciones que anualmente se determinan en el Presupuesto General del Estado, las rentas que les son asignadas como partícipes en tributos y que se encuentran determinadas por leyes y decretos y los derechos y tasas que recauden por prestación de sus servicios. Establece además que estarán exentas del pago de toda clase de tributos (y es importante recalcar que no se refiere únicamente a las públicas o cofinanciadas, si no a todas) y de timbres fiscales en operaciones financieras, derechos aduaneros y adicionales para la importación de artículos y materiales para sus construcciones, bibliotecas y almacenes universitarios de venta de material didáctico y de apoyo a la enseñanza, de materias primas para la fabricación de productos que elaboren, de equipos de administración y didácticos, gabinetes y laboratorios. Sobre saldos presupuestarios de universidades y

escuelas politécnicas, señala que los existentes a la finalización de cada ejercicio económico se mantendrán en su patrimonio, es decir, estos centros de estudios no deben tener afán de lucro.

En mayo 15 de 2000, siendo Presidente Constitucional de la República del Ecuador el Dr. Gustavo Noboa Bejarano²³¹ se expide la Ley Orgánica de Educación Superior, 2000. Esta nueva normativa en materia de educación superior viene a sustituir a la de 1982 y llama a las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano a ser pluralistas, abiertas a todas las corrientes y formas del pensamiento universal expuestas de manera científica, dirigiendo su actividad a la formación del ser humano, contribuyendo al desarrollo del país y al logro de la justicia social, al fortalecimiento de la identidad nacional en el contexto pluricultural del país, a la afirmación de la democracia, de la paz, de los derechos humanos y a la integración latinoamericana y defensa y protección del medio ambiente.

Declara además la incompatibilidad de toda forma de violencia, intolerancia y discriminación con los principios de la educación superior, disponiendo para ello que toda institución de educación superior adopte políticas y mecanismos para promover y garantizar una participación equitativa de las mujeres en todos sus niveles e instancias.

El Estado, establece el artículo 4 de esta Ley, garantiza la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna y concebida como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones de la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autorregularse, dentro de los lineamientos de la normativa ecuatoriana correspondiente.

La Norma establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas por el hecho de que los organismos e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación

²³¹ Después de haber sido Vicepresidente del defenestrado Jamil Mahuad y cuando éste cayó el 21 de enero de 2000, asumió la presidencia de la república ese mismo día y culminó su período presidencial en enero de 2003.

Superior se sujetan a los mecanismos de control constitucional. El rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de su autonomía y el cumplimiento de misión, visión, fines y objetivos. Su vigilancia –la de los Centros de Educación Superior- es de competencia y responsabilidad exclusiva de sus autoridades.

Existe en esta Normativa la prohibición expresa para el ejecutivo y sus órganos, autoridades y funcionarios de clausura o reorganización de universidades o escuelas politécnicas, total o parcialmente. Tampoco podían ser privadas de sus rentas o disminuir éstas, ni retardarlas. De manera general, dispone que no se podrán adoptar medidas que impidan o menoscaben de cualquier manera su funcionamiento o que atenten contra su libertad, autonomía y capacidad de autogestión. Declara, además, la laicidad de la educación en universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores públicos; y, su financiamiento es Estatal.

Se crea el CONESUP, que es el Consejo Nacional de Educación Superior. Autónomo, de derecho público, con personería jurídica, se constituye en un organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior. Está integrado por dos rectores elegidos de entre las universidades públicas, un rector elegido de entre las escuelas politécnicas, un rector de las universidades y escuelas politécnicas particulares, un rector elegido de entre los institutos superiores (que cumplirá con iguales requisitos que los establecidos para ser rector de una universidad), dos representantes por el sector público Ministerio de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología y un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno. Entre las funciones que se le atribuyen a este Organismo en la Norma del 2000, están las de definir las políticas de formación profesional, investigación científica y tecnológica, de vinculación con la colectividad y de colaboración nacional e internacional; aprobar la creación de extensiones y programas de posgrado, así como fijar los lineamientos generales para las modalidades de educación semipresencial y a distancia; aprobar los estatutos de universidades y escuelas politécnicas, los de federaciones y asociaciones nacionales de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores; aprobar los lineamientos del reglamento de carrera académica o escalafón del docente universitario y politécnico

en base a los cuales cada centro de educación superior elaborará su propio reglamento de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias; normar el funcionamiento de los cursos de posgrado; y fijar las normas fundamentales para la homologación de estudios, revalidación y equiparación e inscripción de títulos de acuerdo a las disposiciones establecidas en las leyes nacionales y en los acuerdos internacionales ratificados por el Estado.

Con respecto al gobierno de las instituciones de educación superior, establece que éste emana de sus docentes, estudiantes, empleados y trabajadores, en proporciones que establece la ley y con características que establezcan los estatutos de cada institución. Se dispone además que se definan órganos colegiados de carácter académico y administrativo para un mejor gobierno universitario o politécnico y que sea este órgano colegiado la autoridad máxima de la institución. Sobre la participación de estudiantes en estos organismos se establece que será el equivalente a un porcentaje entre el 10 y el 50% del total del personal académico con derecho a voto (se exceptúan del cálculo el Rector y Vicerrector o vicerrectores). A los empleados y trabajadores les corresponde un 10% y no participarán en decisiones de carácter académico.

Aborda la normativa el régimen académico de las instituciones de educación superior, estableciendo en primer lugar que universidades y escuelas politécnicas no podrán otorgar títulos de diplomados o especialista, ni grados de magíster y doctor²³² en el nivel de pregrado. Otra novedad que trajo consigo el régimen contenido en la norma es que todos los títulos emitidos en los centros de educación superior del país se emitirían en el idioma oficial del Ecuador; y, era privativo de estos centros otorgar títulos

²³² Es importante acotar que hasta mayo de 2000, año de emisión de esta Ley de Educación Superior, universidades y escuelas politécnicas podían entregar doctorados e nivel de pregrado o tercer nivel. Lo común era otorgarlos en carreras como Derecho y Jurisprudencia, Educación, Filosofía y Contabilidad y Auditoría. Existe una Resolución de la Corte Constitucional del Ecuador signada con el número 23 y publicada en el Registro Oficial No. 518 de 30 de enero de 2009 mediante la cual se dispone al entonces CONESUP “que proceda al registro de doctor en Filosofía y Jurisprudencia, obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas, antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial No. 77 de 25 de mayo de 2000, que se hayan otorgado y que se otorgaren, al amparo del inciso segundo de la disposición transitoria vigésima segunda de esta misma Ley, como títulos de cuarto nivel sin que esto signifique en ningún caso, que dichos títulos sean equivalentes a los títulos de doctorado denominad PhD, otorgado de acuerdo con las normas y parámetros internacionales...”.

profesionales que correspondan a cada nivel; y, grados académicos, siempre y cuando guarden las consideraciones de la prohibición de emitir ciertos títulos y grados académicos en pregrado.

Sobre la libertad de cátedra también se habla, se garantiza ésta y se conceptúa como la facultad de los docentes para exponer, con orientación y herramientas pedagógicas pertinentes, los contenidos definidos en los programas de estudio de cada asignatura. Además, esta Ley de Educación garantiza la estabilidad del personal académico, señalando que no podrá ser removido si causa debidamente justificada: resolución fundamentada de las dos terceras partes del órgano colegiado superior, previo un trámite administrativo en que se garantizaría el derecho de defensa, demostrable con la comparecencia del docente; y, a falta de ésta, con la citación.

Aborda luego al alumno del sistema de educación superior, y establece que para serlo se requiere poseer título de bachiller, haber cumplido los requisitos del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y las exigencias establecidas en cada centro de educación superior. A éstos últimos les dispone que de ninguna manera privarán del acceso a los aspirantes exclusivamente por tener bajos niveles de ingresos económicos; y, que serán las propias instituciones las que establecerán programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas, que beneficien por lo menos al 10% del número de estudiantes matriculados; y, en todo caso, los beneficiarios debían acreditar niveles de rendimiento académico regulados por cada institución.

¿Y el patrimonio? Constituido, entre otros, por las rentas establecidas en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)²³³; las asignaciones que hayan constado, y consten en el Presupuesto General del Estado; con los incrementos que manda la Constitución Política del Ecuador; con los fondos autogenerados por cursos extracurriculares, seminarios, consultorías, prestación de servicios y similares; con los ingresos provenientes de patentes y marcas registradas, estaba garantizado por la norma y se establecía que en caso de que existan saldos positivos

²³³ Ley 0 del Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico expedida en mayo de 2000.

en los estados financieros, estos saldos serían destinados a un fondo patrimonial con el propósito de financiar inversiones en fondos bibliográficos, telemáticos, equipamiento, infraestructura y programas de bienestar de los integrantes de la comunidad institucional. Se establece, además, que los centros de educación superior podían crear empresas de autogestión para la producción y comercialización de bienes y servicios relacionados con su actividad académica.

Por primera vez una norma de educación superior en Ecuador considera que para la fijación del valor de la matrícula o los requisitos por asignaturas en los establecimientos de régimen público se tome en cuenta, entre otros aspectos la situación socioeconómica del estudiante y su familia; y, que los centros de educación superior tendrían la facultad para determinar, a través de su máximo órgano colegiado superior, las contribuciones de los estudiantes por concepto de matrícula, registro, colegiatura, pensiones, derechos, aranceles y tasas por servicios, de acuerdo a su propia organización interna. Estos recursos debían siempre ser destinados a financiar la actividad del centro de educación superior sin perseguir fines de lucro; y, dispone que los costos sean fijados en moneda de curso legal y que atiendan al principio de valores diferenciados, considerando para el efecto la situación socioeconómica del estudiante y de su familia.

El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, es establecido por mandato de esta Ley por vez primera en el país, diciendo de éste que funcionará de forma autónoma e independiente y en coordinación con el CONESUP. El Sistema pre citado estaría integrado por la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación; y, a éste, debían de integrarse de forma obligatoria las universidades y escuelas politécnicas. Sus objetivos –los del Sistema- eran asegurar la calidad de instituciones de educación superior, fomentando procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión; informar a la sociedad ecuatoriana sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior; viabilizar la rendición social de cuentas del CONESUP y centros de educación superior en relación con el desarrollo integral que requiere el país y sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos; contribuir a garantizar la equivalencia de grados y títulos dentro

del país e internacionalmente; contribuir a que los procesos de creación de universidades y escuelas politécnicas respondan a las reales necesidades de la sociedad. Conformaba el sistema: dos académicos designados por el Presidente de la República; dos académicos designados por el Congreso Nacional; un vocal designado por el Ministerio de Educación; un vocal por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país; un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología; y, un vocal por la Federación de Cámaras de la Producción.

Sin perjuicio del sistema colegiado antes indicado, esta Ley crea el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, también por vez primera en el país, que tendría a cargo la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. El problema que se genera cuando la norma crea muchos organismos, colegiados o no, que tienen funciones superpuestas o, al menos, similares, es que se pierde gobernabilidad justamente en el área que se desea intervenir. Es así que la norma establece que, entre otras, son funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación: fijar políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior; determinar características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que se aplicarían en la evaluación externa; definir términos básicos de referencia de autoevaluación de las instituciones de educación superior de Ecuador; vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se establezcan y garantizar que sus resultados sean fruto de la independencia y la imparcialidad; otorgar certificados de acreditación institucional, por programas (cuarto nivel) y carreras (tercer nivel), a los centros que hayan cumplido todos los requisitos exigidos para el efecto; y divulgar los resultados del proceso de acreditación y los de evaluación externa a fin de orientar a la sociedad sobre la calidad y características de las instituciones y programas del sistema.

Como se ve, no es el centro de educación superior quien busca ser acreditado, sino es la Ley la que obliga a que éste se evalúe y acredite bajo ciertos parámetros que, lamentablemente según se vivió, fueron indicadores de evaluación de papeles, más que

de la calidad misma de universidades y escuelas politécnicas. Se juzgaron las evidencias en papel, antes que las realidades mismas de estos centros de educación superior.

Es verdad que no se puede dejar de evaluar, pero este proceso impuesto y los posteriores, trajeron –penosamente- una suerte de cacería de brujas. Si bien el proceso depuró, también es verdad que apostó por una búsqueda de evidencias en papel y casi nada más.

Esta norma también trae otra novedad, un capítulo completo con sanciones. Se establece el castigo, la pena en caso de incumplimiento de esta norma por parte de las instituciones del sistema de educación superior. Se señala un proceso administrativo previo y la posibilidad de que luego de éste se: amoneste a las autoridades responsables de las decisiones; se suspenda temporalmente las rentas estatales a la institución (públicas y particulares cofinanciadas) o se impongan multas (particulares autofinanciadas); se suspendan o canceles temporalmente o se reorganicen los programas, carreras, unidades académicas o extensiones; se suspendan temporalmente o se reorganicen totalmente o, incluso, se solicite al Órgano Legislativo del país la derogatoria de la ley que creó la institución. Las sanciones las reglamentaría el CONESUP.

Se le otorga facultad al CONESUP, para que previo informe y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, disponga la suspensión de la entrega de fondos a una institución de educación superior, en la parte proporcional, cuando una o más carreras no cumplan los estándares académicos o cuando, a pesar de la recomendación de supresión de la carrera, la institución de educación superior decida mantenerla. Si bien ésta es una sanción, es contradictorio que la misma Normativa, en su artículo 7, señale “El ejecutivo y sus órganos, autoridades y funcionarios no podrán...privarlas o disminuir sus rentas y asignaciones presupuestarias, ni retardar su entrega...”. Si bien el CONESUP se constituye en una persona jurídica autónoma, se trata de una de derecho público, una autoridad.

Se declara la incompatibilidad de las instituciones de educación superior con la propaganda proselitista político-partidista por ser éstas centros de debate de tesis filosóficas, religiosas, políticas y sociales. Por ello, se responsabiliza a sus autoridades en caso de incumplimiento de esta obligación.

No olvida esta Ley al convenio suscrito entre la Santa Sede y el Estado Ecuatoriano, el *Modus Vivendi*, al establecer que las universidades establecidas al amparo de éste y en lo que concierne a la designación o elección de las autoridades y órganos de gobierno se regirán por lo que determinan sus estatutos, de acuerdo con sus principios y características. En cuanto al proceso de elección o designación de autoridades y organismos de gobierno de universidades y escuelas politécnicas particulares, se establece que se ha de regir por lo que determinen sus normas constitutivas y estatutarias y la misma Ley.

Con una nueva Constitución Política (2008) y en un clima político de popularidad del gobierno de turno (Econ. Rafael Correa, Movimiento Político Alianza País), se expide el 12 de octubre de 2010 la Ley Orgánica de Educación Superior. Con un ámbito de acción en el sistema de educación superior del país y en los organismos e instituciones que lo integran, esta Norma determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de Ley. ¿Su objeto? Definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna.

El artículo 3 replica el novísimo concepto en Ecuador sobre educación superior, no importa si lo brinda una persona jurídica de derecho público o privado, es un bien público social que responderá al interés público y no a los intereses individuales o corporativos.

El derecho a la educación superior, señala la Norma, consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de

acceder a una formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia. Por ello, llama la atención sobre el hecho de que, el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, les corresponden a los ciudadanos (individual y colectivamente), a las comunidades y a los pueblos y nacionalidades.

Casi al principio de la Ley (artículo 5) se enumeran los derechos de los estudiantes, entre los que se señalan el de elegir y ser elegido para las representaciones estudiantiles e integrar el cogobierno de universidades y escuelas politécnicas; ejercer la libertad de asociarse, expresarse y completar su formación bajo la más amplia libertad de cátedra e investigación; recibir una educación superior laica, intercultural, democrática, incluyente y diversa, que impulse la equidad de género, la justicia y la paz.

Enseguida, el artículo 6, enumera los derechos de profesores e investigadores, entre los que son relevantes: ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política, partidista o de otra índole; acceder a la carrera de profesor e investigador y a cargos directivos que le garanticen estabilidad, promoción, movilidad y retiro, basados en el mérito académico²³⁴; elegir y ser elegido para las representaciones de profesores e integrar el cogobierno; ejercer la libertad de asociarse.

Con respecto a los fines de educación superior, se establece que este sistema aportará al desarrollo del pensamiento universal, al despliegue de la producción científica y a la promoción de las transferencias e innovaciones tecnológicas; fortalecimiento en estudiantes de un espíritu reflexivo orientado al logro de la autonomía personal, en el marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico.

En consonancia con la Constitución Política del Ecuador y con el concepto de Buen Vivir desarrollada por ésta, se establece que la educación superior es una condición

²³⁴ Por primera vez se regula el concurso de méritos y oposición, de forma obligatoria, para el ingreso de docentes e investigadores en universidades y escuelas politécnicas particulares.

indispensable para la construcción del derecho del buen vivir, en un marco de interculturalidad y de respeto a la diversidad y de la convivencia armónica con la naturaleza. Articula, también la norma, a la educación superior con un proceso integrador de permanente educación a lo largo de la vida y con la formación inicial, básica, bachillerato y la educación no formal. Encarga al Estado la responsabilidad de proveer los medios y recursos necesarios para que las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior cumplan con la garantía al derecho a esta educación, generen condiciones de independencia para la producción y transmisión del pensamiento y del conocimiento, promuevan políticas que permitan la integración de la diversidad cultural del país y brinden una oferta académica y profesional acorde con los requerimientos del plan de desarrollo nacional.

Dispone que el Sistema de Educación Superior²³⁵ se debe regir por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en un marco de diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global. Así mismo enlista las funciones del Sistema, entre las que se cuentan la garantía al derecho a la educación superior, la promoción y desarrollo de ciencia, técnica, tecnología y cultura, el fortalecimiento de docencia e investigación, la evaluación, acreditación y categorización de las instituciones que forman parte de este Sistema y de sus programas y carreras, el respeto a la autonomía universitaria responsable, la garantía de un cogobierno en las instituciones que forman parte del Sistema, brindar niveles óptimos de calidad en la formación y la investigación, entre otras.

Un título completo se dedica a la autonomía universitaria, denominando el mismo como Autonomía Responsable de las Universidades y Escuelas Politécnicas. El Estado,

²³⁵ Que está integrado por universidades, escuelas politécnicas públicas y particulares, debidamente evaluadas y acreditadas conforme a la Ley; los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados conforme a la Ley; los organismos públicos: Consejo de Educación Superior (CES) y consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (CEAACES); y organismos de consulta del Sistema: Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior. Arts. 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010.

reza el artículo 17 de esta Ley, reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución. En el ejercicio de esta autonomía, dispone, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de éstas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas. Su ejercicio, señala, consiste en la independencia para que su profesores e investigadores ejerzan la libertad de cátedra e investigación; libertad de expedición de sus estatutos en el marco de las disposiciones de esta misma Ley; libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio dentro del mismo marco; libertad para gestionar sus procesos internos; libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional (en las instituciones de educación superior públicas se han de observar los parámetros establecidos por la normativa de ese sector); libertad para adquirir y administrar su patrimonio atendiendo a lo previsto en esta Norma; libertad para administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización de la institución por el órgano contralor correspondiente; capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno en consonancia con principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos, e integrar tales órganos en representación de la comunidad universitaria al tenor de esta Ley y de los estatutos de cada institución.

Sus recintos son inviolables. No pueden ser allanados, salvo en los casos en que puede serlo el domicilio de una persona. La vigilancia y mantenimiento de éstos así como la responsabilidad de mantener el orden dentro de los mismos es de competencia de las autoridades.

El mismo Título aborda el tema del patrimonio y financiamiento de las instituciones que conforman el Sistema, estableciendo que, en ejercicio de una autonomía responsable, estarán constituidos por: bienes muebles e inmuebles que al momento de promulgar la Ley (2010) sean de su propiedad; rentas establecidas en la Ley de Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, asignaciones que constan en el

Presupuesto General del Estado²³⁶, los ingresos por matrículas, derechos y aranceles²³⁷ con excepción de las universidades y escuelas politécnicas públicas, los beneficios obtenidos por su participación en actividades productivas de bienes y servicios (siempre y cuando las rentas obtenidas de ello se reinviertan en la misma institución educativa), fondos autogenerados por cursos, seminarios extracurriculares, programas de posgrado, consultorías y prestación de servicios similares, los ingresos provenientes de la propiedad intelectual como fruto de la investigación, entre otros.

Dispone esta normativa que la Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema. Esta disposición ahora mismo se incumple en Ecuador (febrero 2016) cuando el Estado es el gran deudor de la educación superior pública y cofinanciada. Las rentas llegan tardíamente y se utilizan casi en su totalidad (en las universidades y escuelas politécnicas públicas) para el pago de la nómina docente y administrativa. En el caso de las cofinanciadas, no se han transferido las rentas de noviembre y diciembre de 2015 y de enero de 2016. Por supuesto que Ecuador vive a esta fecha (febrero 2016) una contracción económica de gran magnitud a la que muchos expertos han llamado ya crisis. Sin embargo, es necesario acotar que las instituciones particulares de educación superior y cofinanciadas por el Estado Ecuatoriano (que son ocho) sólo pueden hacer uso de esos fondos para la concesión de becas. Existe una obligatoriedad emanada de esta misma Ley en el sentido de que todas las universidades y escuelas politécnicas particulares deben entregar beca completa o su equivalente al menos al 10% de sus alumnos (artículo 77), pero esta disposición no se encuentra atada a las transferencias del Estado en el caso de universidades cofinanciadas, lo que resulta en una contradicción, ya que estos centros educativos utilizan todos los fondos estatales en becas.

²³⁶ En Ecuador, existen 8 universidades particulares cofinanciadas que perciben rentas del Estado por ministerio de la Ley que las creó.

²³⁷ Aunque más adelante abordaré el tema del Reglamento de Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos para Universidades Particulares expedido por el Consejo de Educación Superior en agosto de 2015, es oportuno relievár ahora, dado que estamos analizando el título sobre autonomía universitaria, que dicho Reglamento contienen limitaciones importantes para universidades y escuelas politécnicas con respecto al manejo de estos rubros. Supone, posiblemente, una limitación a la autonomía de las universidades el hecho de que ya no puedan fijar costos para el ejercicio económico anual en valores superiores a la tasa inflacionaria del año inmediato anterior.

El artículo 25 de este Cuerpo Legal establece la obligación de las instituciones del Sistema de Educación Superior de rendir cuentas del cumplimiento de sus fines y de los fondos públicos recibidos, y para el uso fondos que no provengan del Estado (en el caso de particulares y particulares cofinanciadas) se estará a la normativa interna respectiva y su control se sujetará a los mecanismos de auditoría interna. En una aparte, se establece la obligatoriedad de las instituciones del Sistema de Educación Superior con respecto a la rendición de cuentas a la sociedad y ante el Consejo de Educación Superior.

Es justamente el artículo 30 de esta Ley el que obliga a universidades particulares que recibían rentas del Estado a la entrada de la vigencia de la Constitución Política del Ecuador (2008), que por ministerio de esta Ley siguen percibiéndolas, a destinar dichos recursos al otorgamiento de becas de escolaridad e investigación a estudiantes matriculados en programas académicos de cualquier nivel, que por su origen socio económico, etnia, género, discapacidad o lugar de residencia tuvieren dificultad para acceder, mantenerse y terminar exitosamente su formación; además, esos dineros deben destinarse a becas de docencia e investigación para la obtención de títulos de cuarto nivel de los docentes.

La Ley Orgánica de Educación Superior de 2000, disponía destinar esos recursos para infraestructura propia de la docencia: bibliotecas, laboratorios, bibliografía, etc. La disposición que contiene la norma de 2010 limita el uso de ese dinero a universidades particulares que lo perciben, de manera que a partir de octubre de ese año las universidades cofinanciadas no pudieron ya utilizar las rentas estatales para los otros fines. La obligatoriedad contenida en el artículo 77 de esta Ley (entregar becas completas o su equivalente al menos al 10% de los estudiantes regulares), como antes indicaba, no está atada a las rentas estatales y sus transferencias. Esto pone a las instituciones de educación superior particulares cofinanciadas en una encrucijada que se traduce en un desbalance de su patrimonio. Finalmente, si el Estado no llegara a transferir las rentas a las que tiene derecho, tendrían que contraerse en su gasto corriente y gasto de inversión. Contaban y cuentan con este ingreso. La falta de éste es un tema de complejidad

importante. A todo ello es necesario también indicar que por mandato de la Ley Orgánica de Educación Superior las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares (cofinanciadas o autofinanciadas) están exentas del pago de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, municipales, especiales o adicionales (Art. 37, LOES, 2010); por ello, el Estado a través del Servicio de Rentas Internas debe hacer devolución obligada del Impuesto al Valor Agregado –IVA- que por cualquier motivo hubiera sido retenido a los centros de estudios superiores. Desde mayo de 2015 hasta la fecha (febrero de 2016) estos valores no han sido devueltos a las universidades, situación que empeora la economía cada vez más frágil de éstas.

Hasta 2015 las universidades y escuelas politécnicas cofinanciadas podían hacer uso de las rentas estatales según manda la norma en becas completas para sus estudiantes. Desde octubre de ese año, la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología –SENESCYT- ofició²³⁸ a las universidades y escuelas politécnicas del país, particulares, implementó la Política de Cuotas contenida en el artículo 74 de la LOES²³⁹ estableciendo directrices para el efecto, señalando que el cálculo de becas se realizaría considerando el 50% de la asignación presupuestaria anual que recibe la universidad de rentas del Estado; dicha implementación se realizará progresivamente en 5 años, empezando con el 20% del total correspondiente y aumentando un 20% en cada año. Recalca, el mismo documento, que del total de becas de política de cuotas, un 10% se destinará para cubrir el costo de las tutorías, “componente indispensable contemplando dentro de los mecanismos de seguimiento que la universidad deberá implementar para los estudiantes beneficiarios de esta política, esto con el objeto de garantizar un acompañamiento integral (académico, psicológico y sociocultural), en virtud del grado de vulnerabilidad que pueden presentar los y las estudiantes”.

²³⁸ Oficios dirigidos el día 21 de octubre de 2015 a universidades y escuelas politécnicas particulares, suscrito por el Econ. René Ramírez en su calidad de Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

²³⁹ Las Instituciones de educación superior instrumentarán de manera obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados. Las políticas de cuotas serán establecidas por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Considero que esta disposición vulnera, al menos, dos principios constitucionales y legales: El primero, la obligatoriedad de ocupar la renta estatal sólo para becas completas o su equivalente. Sólo para becas. No establece la norma que el dinero estatal debería ser ocupado para efectos de tutorías u otros. Es decir, SENESCYT dispone a las universidades desatender la normativa. El segundo, vulnera la potestad que tienen las universidades para, en cumplimiento de la norma y sin destinar las rentas estatales para ningún otro fin que no sean las becas, tener su propios sistema de ayudas económicas; destinando el 50% de los recursos asignados a las universidades cofinanciadas para ser administrado por SENESCYT para atender la Política de Cuotas; o sea, ingresa dinero a uno de los bolsillos de las universidades y lo extrae por el otro.

Seguramente porque era común que universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares realicen actividades productivas y/o comerciales por sí mismas, creando –en ciertos casos- una suerte de competencia desleal. Por ello la Ley trae prohibición expresa de que universidades y escuelas politécnicas realicen actividades económicas, productivas o comerciales por sí mismas. Deberán, establece esta Norma, crear para el efecto personas jurídicas distintas e independientes de la institución de educación educativa.

Si una Universidad tuviere que enajenar sus bienes puede hacerlo observando en cada caso, las disposiciones legales correspondientes. En cuanto a las donaciones por parte de universidades particulares que reciban rentas estatales, sólo podrán hacerlas al sector público. Si bien la Ley del 2000 traía prohibición de enajenación de bienes sin autorización expresa del entonces CONESUP; esta Norma lo permite. Pero, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, dispone que con el fin de precautelar el patrimonio de las instituciones de educación superior, la SENESCYT elaborará un inventario nacional de bienes del sistema de educación superior, mismo que será parte del Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior de Ecuador – SNIESE-. ¿Qué conforma el inventario nacional de bienes del sistema de educación superior? Todos los bienes inmuebles, títulos valores y otros activos intangibles que al promulgarse la Ley de 2010 sean de propiedad de las instituciones de educación superior

así como de aquellos inmuebles, títulos valores y otros activos intangibles que adquieran en el futuro a cualquier título. Por ello mismo, dispone el Reglamento, que para mantener actualizado el Sistema, las instituciones de educación superior están obligadas a notificar a la SENESCYT las modificaciones que se produzcan en sus patrimonios en un plazo máximo de quince días posteriores a la inscripción legal de la transferencia. Si bien la Ley, entonces, acepta la posibilidad de enajenación de bienes de parte de universidades y escuelas politécnicas sin autorización previa del Consejo de Educación Superior, tan bien es cierto que estos movimientos deberán ser constantemente reportados a la SENESCYT y alimentar un Sistema Nacional, un gran inventario. Lo cual lleva a pensar, que en caso de que una universidad enajene sus bienes, bien podría el CES – a través del acceso al Sistema- hacer un control ulterior a la transacción.

Se exige transparencia en lo que respecta a remuneraciones de autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores. Para ello, la Ley dispone que las instituciones de educación superior de forma obligatoria han de publicar en su portal electrónico estas remuneraciones.

Hasta ahí los temas financieros y patrimoniales. Otro título completo, el tercero, aborda los temas referentes al Cogobierno. Siendo éste, señala la norma, parte consustancial de la autonomía universitaria responsable. Una dirección compartida de universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores de la comunidad de estas instituciones, profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género. Para el ejercicio del cogobierno las universidades y escuelas politécnicas definirán y establecerán órganos colegiados (en calidad de máxima autoridad), de carácter académico y administrativo, así como unidades de apoyo. En la conformación de estos órganos se han de tomar las medidas de acción afirmativa necesarias para asegurar la participación paritaria de las mujeres. Esta Instancia de cogobierno se integra por autoridades, representantes de profesores, de estudiantes y de graduados. En cuanto a los administrativos, su representante se integrará al Órgano sólo cuando se tratan, en el mismo, asuntos administrativos.

Para la elección de rector y vicerrectores dispone de elección por votación universal, directa, secreta y obligatoria de profesores e investigadores, estudiantes regulares legamente matriculados a partir de su segundo año de carrera y servidores y trabajadores titulares. Exime de este proceso a las universidades que se encuentran constituidas al amparo del Modus Vivendi suscrito entre el estado ecuatoriano y la Santa Sede.

La participación de los estudiantes en los organismos colegiados de universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas será del 10 al 25 por ciento total del personal académico con derecho a voto (el rango porcentual lo determina la norma, dentro de éste, los estatutos de cada institución educativa deberán determinar la participación de los estudiantes).

Con respecto a los graduados, con igual consideración anterior, el rango irá entre el 1 al 5 por ciento del personal académico con derecho a voto. Los graduados deberán haber egresado, al menos 5 años antes del ejercicio de la mencionada participación.

La participación de servidores y trabajadores en el cogobierno también se establece en un rango del 1 al 5 por ciento del total del personal académico con derecho a voto. No participarán en decisiones de carácter académico.

La nivelación y admisión al sistema de educación superior se regula a través de un Sistema de Nivelación y Admisión al que se someten todos los estudiantes aspirantes. Un aspirante a la educación superior deberá poseer, de forma obligatoria, un título de bachiller; y en caso de título obtenido en territorio extranjero, éste deberá ser reconocido o equiparado por el Ministerio de Educación del Ecuador.

Para que un estudiante de una institución de educación superior pueda obtener su título deberá acreditar servicios a la comunidad mediante prácticas o pasantías pre

profesionales, debidamente monitoreadas, en los campos de su especialidad, de conformidad con los lineamientos definidos por el CES.

La calidad será evaluada con base a un concepto de ésta como 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. Es declaración de esta Norma que la evaluación de calidad es un proceso para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académico, mediante recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que permitan emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, a fin de que sus resultados sirvan para reformar y mejorar el programa de estudios, carrera o institución. De igual manera define la acreditación como la validación de vigencia quinquenal realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CEAACES-, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior, de una carrera o programa educativo, sobre la base de la evaluación previa.

El proceso, explicita la norma, incluye una autoevaluación de la propia institución, así como una evaluación externa realizada por un equipo de pares expertos, quienes a su vez deben ser acreditados periódicamente.

Todo lo cual llevaría al Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, siendo que éste está constituido por el conjunto de acciones que llevan a cabo las instituciones vinculadas con este sector, con el fin de garantizar la eficiente y eficaz gestión, aplicables a las carreras, programas académicos, a las instituciones de educación superior y también a los consejos u organismos evaluadores y acreditadores.

Con la vigencia de la Ley del 2000 se había procedido a categorizar a las universidades utilizando las letras del alfabeto desde la A hasta la E, siendo A excelente y E insuficiente, deficiente. El artículo 97 de la Ley de 2010 establece que la clasificación académica o categorización de las instituciones, carreras y programas será el resultado de

la evaluación y hará referencia a un ordenamiento de las instituciones, carreras y programas de acuerdo a una metodología que incluya criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter internacional. Los órganos de control y evaluación y acreditación de la educación superior desmerecieron la fórmula empleada por el entonces CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación) desechando la posibilidad de categorizar haciendo uso de letras del alfabeto. Sin embargo de ello, al iniciar su proceso en el año 2012 (dos años más tarde de la vigencia de la norma) ya habían decidido hacerlo bajo el mismo estándar alfabético. Claro está que hicieron una defensa airada de los indicadores que marcaron la evaluación y categorización, señalando de éstos eran diametralmente opuestos a los que fueron utilizados por el CONEA. La verdad es que finalmente se categorizó a universidades y escuelas politécnicas, se estigmatizó a algunas de ellas con sus bajas categorías, se dio lugar a la declaración de extinción de 14 universidades y volvimos a un sistema que en vez de acreditar o no acreditar, puso estrellas sobre universidades y quitó algunas a otras tantas. El tan criticado modelo que estigmatizaba centros de estudios superiores se volvió a utilizar y las calificaciones finales terminaron exactamente así: Desde la A hasta la E.

Por vez primera en la historia de la normativa que sobre educación superior hay en el país, se establece –para efectos de evaluación- un examen nacional de evaluación de carreras y programas académicos para estudiantes de último año. Examen diseñado y aplicado por el CEAACES y centrado en los conocimientos establecidos para el programa o carrera respectiva. Dispone la Norma que en el caso de que un porcentaje mayor al 60% de estudiantes de un programa o carrera no logre aprobar el examen durante dos años consecutivos, el mencionado programa o carrera será *automáticamente* suprimido por el CEAACES, sin perjuicio de la aplicación de otros procesos de evaluación y acreditación previstos en la Constitución, en esta Ley y su reglamento general. Los resultados de este examen incidirán en el promedio final de las calificaciones y titulación del estudiante. Si una carrera o programa se suspende por esta razón, la institución no podrá reabrir la misma carrera o programa en un lapso de diez años, asegurando que los estudiantes ya matriculados concluyan su ciclo o año de estudios. Ojo, no establece que se asegurará que los estudiantes concluyan su carrera, habla sólo de ciclo o año de estudios, lo que hace

presumir que sólo podrán terminar el período académico que cursan, pero no toda la carrera.

No sólo este examen es el único que prevé la Ley, a parte de éste se establece uno de habilitación para el ejercicio profesional, desarrollado por el mismo CEAACES, en aquellas carreras que pudieran comprometer el interés público, poniendo en riesgo esencialmente la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía. Para este tipo de carreras, sigue la Ley, los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el CES. Les corresponde a CEAACES y SENESCYT determinar la obligatoriedad de este último examen y expedir el permiso respectivo para el ejercicio de la profesión.

Es indudable que un estudiante evaluado adecuadamente y que es capaz de demostrar alto rendimiento en esa evaluación, puede ser garantía de un ejercicio brillante de la profesión. Sin embargo, pareciera que estas disposiciones legales demuestran desconfianza absoluta en el sistema de educación superior del Ecuador, en su calidad, en la preparación de los estudiantes dentro de él. Más que ser parte de un sistema de evaluación y acreditación de la carrera o programa, pareciera una especie de temor y desconfianza a la formación que los estudiantes están recibiendo en las universidades y escuelas politécnicas del país, tanto públicas como privadas.

No tarda la norma en abordar el tema de la pertinencia. Cuál es el de que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello, las instituciones de educación superior deben articular su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias dogmáticas locales, provinciales y regionales, a la vinculación con la estructura

productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología (artículo 107, LOES, 2010).

Veamos, no es infructuoso de parte de un gobierno que conoce la necesidad de su pueblo el dar directrices sobre la docencia, la investigación y la vinculación con la sociedad y con qué parámetros éstas se han de articular. Pertinencia. De acuerdo. Pero pertinencia no puede ser imposición de carreras por grupos o por sectores. La autonomía responsable de las universidades incluye un análisis de pertinencia de oferta académica, sin duda alguna.

La LOES establece una tipología para instituciones de educación superior, universitarias o politécnicas; dicha clasificación está acorde con el ámbito de las actividades académicas que realicen y para establecer esta clasificación se toma en cuenta la distinción entre instituciones de docencia con investigación, instituciones orientadas a la docencia e instituciones dedicadas a la educación superior continua. Es en función de esta tipología que se establecerán qué tipos de carreras o programas se podrán ofertar en cada una de las instituciones. Sólo las instituciones de docencia con investigación podrán ofertar grados académicos de PhD o su equivalente.

En cuanto a régimen académico se refiere, establece que es responsabilidad de las instituciones del Sistema de Educación Superior proporcionar a quienes egresen de cualquiera de las carreras o programas, el conocimiento efectivo de sus deberes y derechos ciudadanos y de la realidad socioeconómica, cultural y ecológica del país, el dominio de un idioma extranjero y el manejo efectivo de herramientas informáticas.

Esta Ley retira a las universidades y escuelas politécnicas la facultad que hasta la fecha de expedición de la misma tenían: el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos obtenidos en el extranjero. Se la entrega a la SENESCYT. Pero no todos los títulos emitidos en el extranjero pueden ser reconocidos, sólo aquellos, reza la Norma, que se hayan otorgado por instituciones de educación de alto prestigio y calidad internacional; y, siempre y cuando, consten en un listado que para el efecto elabora

anualmente la SENESCYT²⁴⁰. Cuando el título obtenido en el extranjero no corresponda a una institución integrada en el listado referido, la SENESCYT podrá reconocerlo e inscribirlo previo a un trámite respectivo.

No le queda a la universidad ninguna facultad con respecto a la nomenclatura de títulos, pues estará unificada por el Consejo de Educación Superior con base a un Reglamento aprobado por el mismo Consejo. Dicho Reglamento fue emitido en julio de 2014; y, ha sufrido hasta la fecha (febrero 2016) diez reformas. Contiene una codificación de los campos del conocimiento referenciada por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) y la nomenclatura de títulos profesionales y grados académicos según el nivel de formación.

Tampoco se pueden realizar programas conjuntos entre universidades ecuatorianas y extranjeras, si no media un convenio especial que debe ser sometido a la aprobación y supervisión del CES. No se permite el funcionamiento autónomo de instituciones superiores extranjeras o programas académicos específicos de ellas en el país. Es decir, siempre mediará un convenio aprobado por el CES.

Las investigaciones realizadas por investigadores expertos extranjeros también están controladas por el Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior, siendo obligación anual de las universidades y escuelas politécnicas enviar a SENESCYT un reporte final de los proyectos de investigación realizados por estos investigadores.

²⁴⁰ Si bien la norma establece que si las universidades se encuentran en el listado no se requerirá de trámite alguno, que es automático, en agosto de 2011 la SENESCYT emite mediante Acuerdo 2011-052 el Reglamento para el Reconocimiento, Homologación y Revalidación de Títulos Expedidos en el Exterior. El artículo 5 de este Documento replica la disposición de la LOES y establece que las universidades constantes en el listado anual de SENESCYT tendrán reconocimiento automático. Sin embargo, no se cumple aquello de “registro automático”. Por ejemplo, el artículo 17 establece “se reconocerán exclusivamente aquellos títulos expedidos en modalidad a distancia o virtual, cuando la institución de educación superior se encuentre en el listado referido; y, por tanto, el reconocimiento será automático. Sin embargo, la Disposición General Novena señala que los títulos de doctorado o PhD expedidos en el extranjero se los reconocerá y validará siempre y cuando el solicitante haya realizado la fase de cursos de forma presencial en el país al que pertenece la institución que expide el título y que para el reconocimiento además se considerará que la fase de investigación del doctorado pudo haber sido hecha en Ecuador. Es decir, una clara contradicción entre un artículo que establece registro automático y una Disposición General que cambia las reglas si ese título es un doctorado o PhD.

Sin mayor relación con el tópico que tratan los anteriores artículos (convenios con universidades extranjeras para impartición de programas de docencia, investigación de expertos extranjeros), el artículo 137 de esta Norma trae consigo la obligatoriedad que tienen las instituciones del Sistema de Educación Superior Nacional de suministrar a SENESCYT toda información que le sea solicitada.

Contempla esta normativa el principio de autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, mismo que consiste en la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, generación y divulgación de conocimientos en el marco del diálogo de saberes, la universidad del pensamiento, y los avances científico-tecnológicos locales y globales.

Como parte de este principio, se garantiza la libertad de cátedra en universidades y escuelas politécnicas, entendida como la facultad de la institución y sus profesores de exponer, con la orientación y herramientas pedagógicas que estimaren más adecuadas, los contenidos definidos en los programas de estudio. Así mismo se garantiza la libertad investigativa, como facultad de la entidad y sus investigadores de buscar la verdad en los distintos ámbitos, sin ningún tipo de impedimento u obstáculo, salvo lo establecido en la Constitución y en la Ley.

Con respecto al personal académico, se dice que esta planta estará conformada por profesores e investigadores, pudiendo el ejercicio de la cátedra combinarse entre sí, además de actividades de dirección. En cuanto al tipo de profesores declara que pueden ser titulares (principales, agregados o auxiliares), invitados, ocasionales u honorarios. Su tiempo de dedicación podrá ser exclusivo o de tiempo completo, medio tiempo, tiempo parcial.

Se establece como requisito para ser profesor titular principal, el tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) en el área afín en que

ejercherà la cátedra²⁴¹, haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el área afín en que ejerce la cátedra, ser ganador del correspondiente concurso público de méritos y oposición y tener cuatro años (al menos) de experiencia docente. En cuanto a los titulares agregados o auxiliares, se establece que han de contar al menos con un título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra. Para los no titulares, se dispone que sus requisitos sean establecidos en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

El Consejo de Educación Superior, organismo de derecho público con personería jurídica, independencia administrativa, financiera y operativa, tiene por objeto la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior; funciona en coordinación con el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y lo conforman cuatro representantes del Poder Ejecutivo, seis académicos elegidos por concurso público de méritos y oposición y un representante que participará en las sesiones con voz. Su presidente será electo de entre sus miembros. Así, tenemos 11 integrantes, de los cuales uno sólo tiene voz y no voto; por tanto quedan 10 integrantes con voz y voto, 4 de los cuales responden al interés del Poder Ejecutivo.

Entre otras, son atribuciones del CES proponer a la Asamblea Nacional la derogatoria de la Ley o Decreto Ley de creación de universidades y escuelas politécnicas con base a los informes del Consejo de Evaluación y Acreditación –CEAACES-; proponer al Presidente de la República la derogatoria del decreto ejecutivo de creación de universidades y escuelas politécnicas que tendrá como base el informe del CEAACES; aprobar la intervención de universidades y escuelas politécnicas por causales establecidas en la Ley, aprobar la suspensión de universidades y escuelas politécnicas con base en un informe del CEAACES; aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones,

²⁴¹ Disposición Transitoria Décima Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010): “El requisito de tener grado académico de doctorado (PhD o su equivalente) exigido para ser profesor titular principal de una universidad o escuelas politécnica, será obligatorio luego de 7 años a partir de la vigencia de esta Ley. De no cumplirse esta condición, los profesores titulares principales perderán automáticamente esta condición”

unidades académicas o similares, así como la creación de programas y carreras de universidades y escuelas politécnicas; aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias²⁴²; aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas; aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior y de los incrementos si es que los hubiere; e, imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones de educación superior que transgredan la Ley y sus reglamentos previo el trámite correspondiente.

Por su parte, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad –CEAACES- es un organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa que funciona en coordinación con el CES y cuyas atribuciones, entre otras, son: otorgar certificados de acreditación institucional así como para programas y carreras, a las instituciones de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con los requisitos exigidos para el efecto, certificado que tendrá una vigencia de cinco años; determinar la suspensión de la entrega de fondos a las instituciones de educación superior en la parte proporcional cuando una o más carreras o programas no cumplan los estándares establecidos e informar al CES para su ejecución; establecer un sistema de categorización de instituciones, programas y carreras académicas; divulgar los resultados de los procesos de evaluación externa, acreditación y clasificación académica con el propósito de orientar a la sociedad ecuatoriana sobre la calidad y características de las instituciones, programas y carreras del sistema de educación superior; diseñar y aplicar la Evaluación Nacional de Carreras y Programas de último año, así como procesar y publicar sus resultados; elaborar informes para creación, derogatoria, suspensión de instituciones de educación superior. Integrado por seis académicos, tres son seleccionados por concurso público de méritos y oposición, y tres nominados por el Ejecutivo.

²⁴² La Ley del 2000 facultaba al entonces CONESUP para aprobar el funcionamiento de carreras de grado y programas de posgrado en modalidad a distancia. Las universidades y escuelas politécnicas tenían libertad de apertura de carreras y programas en modalidad presencial.

Le corresponde a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación –SENESCYT- 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. Su Secretario, que la dirige, es designado por el Presidente de la República. Entre sus atribuciones se cuentan las de: ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; identificar carreras y programas considerados de interés público y priorizarlos de acuerdo con el plan nacional de desarrollo; y, establecer desde el gobierno nacional, políticas de investigación científica y tecnología de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país y crear los incentivos para que las universidades y escuelas politécnicas puedan desarrollarlas. Como se puede colegir esta Secretaría es una Secretaría de Estado, una suerte de Ministerio. El Econ. René Ramírez ejerce tanto las funciones de Presidente del Consejo de Educación Superior –CES-, como la de Secretario de SENESCYT.

La Asamblea del Sistema de Educación Superior es un órgano representativo y consultivo que sugiere al CES políticas y lineamientos para las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior. La integran: todos los rectores de universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas que integran el Sistema; un profesor titular principal elegido mediante votación secreta y universal por cada universidad pública; dos por las universidades particulares; seis representantes de estudiantes (dos de universidades públicas; dos de escuelas politécnicas públicas y dos de universidades y escuelas politécnicas particulares); ocho rectores de institutos superiores (dos por los técnicos, dos por los tecnológicos, dos por los pedagógicos, uno por los de artes y uno por los conservatorios superiores); dos representantes de servidores y trabajadores universitarias.

Capítulo aparte ha merecido en esta Ley los procesos de intervención, suspensión y extinción a las universidades y escuelas politécnicas. El proceso de intervención, reza la Norma, es una medida académica y administrativa, de carácter cautelar y temporal, resuelta por el CES con base a los informes del CEAACES, 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.

La intervención, dispone la Norma, 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. La intervención será integral (que cubre todos los aspectos de la gestión universitaria) o parcial (que cubre las áreas administrativa, económica-financiera o académica) en función de la problemática identificada.

Aunque más adelante veremos con más detenimiento este proceso cuando analicemos el Reglamento de Sanciones, no es dable que omita las causales determinadas en la Ley para la intervención, a saber: violación o incumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la República, de esta Norma, de su Reglamento General, de los reglamentos, resoluciones y demás normatividad que expida el CES y el estatuto de cada institución; la existencia de irregularidades académicas, administrativas o económico-financieras, establecidas en la normatividad vigente que atenten contra el normal funcionamiento institucional; la existencia de situaciones de violencia que atenten contra el normal funcionamiento institucional y los derechos de la comunidad universitaria o politécnicas, que no puedan ser resueltas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por las instituciones de educación superior.

Otro capítulo (el Segundo del Título X de la LOES) norma la suspensión de universidades y escuelas politécnicas, estableciendo que ésta deriva del resultado del proceso de intervención cuando a partir de éste, no se han identificado condiciones favorables para su regularización. Es una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva al trámite de solicitud remitida a la Asamblea Nacional de derogatoria de la Ley, Decreto, Convenio o Acuerdo de creación. No obstante lo indicado, el CEAACES también podrá suspender a las instituciones del sistema de educación superior, con base a sus atribuciones y funciones de acreditación y aseguramiento de la calidad.

Ya el Capítulo Tercero del Título Décimo declara que la extinción de una universidad o escuela politécnica implica su desaparición. Se requiere para ello el cumplimiento de las instancias de intervención y suspensión antes anotadas. Pero, para los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos de artes y conservatorios superiores se procederá de manera directa por decisión del CES.

Cabe ya, luego de ello, la derogatoria de la Ley de creación vía Asamblea Nacional (si se trata de una Ley de creación) o derogatoria de Decreto vía Función Ejecutiva (si se trata de un Decreto Ejecutivo de creación). Si fuera el caso que la institución se hubiere creado al amparo de un Convenio o Acuerdo Internación, el CES solicitará al Presidente de la República la denuncia del tratado que permitió su creación.

En el escenario antes expuesto, tenemos a continuación de éste, el Título XI que refiere las sanciones a las instituciones de educación superior. Para que una de ellas sea sancionada por el CES se deberá demostrar el incumplimiento de las disposiciones legales (cuando no sean causales de intervención), en un proceso administrativo. De resultar en dicho proceso la infracción de la Institución se podrá sancionar con. Amonestación, sanción económica o suspensión de hasta 60 días sin remuneración, a las autoridades que hubieren violado o atentado los derechos y disposiciones de esta Ley, de su Reglamento y demás normativa que rija al Sistema de Educación Superior; sanción económica a las instituciones que violen o atenten contra los derechos de la Ley, su reglamento y demás normativa que rija al Sistema; las demás que disponga el CES²⁴³. Otra de las sanciones también puede ser la suspensión de entrega de fondos a una institución de educación superior, en la parte proporcional, determinada por parte del CES previo informe vinculante del CEAACES, cuando una o más carreras o programas no cumplan los

²⁴³ ¡Cuán peligrosas resultan estas ambigüedades en las normas! Las demás que disponga el CES...quizá las que este Organismo considere pertinentes como sanciones para los pecados mortales o capitales de las universidades y escuelas politécnicas en el futuro. Un juzgado penal que se instala en un ámbito administrativo. Una suerte de penas no escritas que finalmente rompen un principio básico del derecho penal: "Nulla peona sine lege"

estándares académicos. Los fondos retenidos (¿quizá como castigo ejemplificador?) serán redistribuidos a otras instituciones que integran el sistema de educación superior.

También establece esta Norma las sanciones para docentes, estudiantes y personal administrativo que cometiere alguna de estas faltas: obstaculizar o interferir en el normal desenvolvimiento de las actividades académicas y culturales de la institución; alterar la paz, la convivencia armónica e irrespetar a la moral y buenas costumbres; atentar contra la institucionalidad la autonomía universitaria; cometer actos de violencia de hecho o de palabra contra cualquier miembro de la comunidad educativa, autoridades, ciudadanos y colectivos sociales; deteriorar o destruir en forma voluntaria las instalaciones institucionales y los bienes públicos y privados; no cumplir con los principios y disposiciones contenidas en esta Ley y el ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, cometer fraude o deshonestidad académica. Para estas faltas la Ley prevé sus sanciones, según la gravedad de las mismas: amonestación del Órgano Superior, pérdida de una o varias asignaturas, suspensión temporal de sus actividades académicas y separación definitiva de la Institución. En todo caso cada institución deberá tener un cuerpo normativo para imponer sanciones.

En cuanto a la normativa interna de cada universidad, la Disposición General Primera de esta Ley establece que todas las instituciones del sistema de educación superior han de adecuar su estructura orgánica funcional, académica, administrativa, financiera y estatutaria a las disposiciones del nuevo ordenamiento jurídico.

La Disposición General Cuarta, por su parte, vuelve a recordar que son las universidades y escuelas politécnicas el centro de debate de tesis filosóficas, religiosas, políticas, sociales, económicas y de otra índole, expuestas de manera científica y que por ello la educación superior es incompatible con la imposición religiosa o la propaganda proselitista político-partidista dentro de los recintos educativos.

5. La autonomía y otras normas en la legislación de educación superior ecuatoriana.-

El recorrido histórico nos ha llevado a conocer lo que Constituciones Políticas y Leyes de Educación Superior en Ecuador, desde 1812 hasta el 2010, establecen sobre autonomía, educación superior y organización de este sistema; casi dos siglos de historia. Pero el análisis, si bien urge histórico, urge actual también.

El análisis traído a la actualidad nos arroja un sinnúmero de reglamentos, instructivos, normativas, resoluciones, etc. que rigen la Educación Superior en Ecuador. Sus legisladores son el Consejo de Educación Superior, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Innovación y Tecnología. Son tantas y tan variadas normas que resulta difícil caminar por en este campo sin infringir alguna de ellas. El profesional de la abogacía que presta sus servicios a una universidad o escuela politécnica ecuatoriana no puede dejar ni un solo día de estar pendiente de: Registro Oficial (que publica los Acuerdos y Resoluciones de SENESCYT) y Gacetas Oficiales de CES y CEAACES. Una variedad de norma se desgrana sobre los centros de educación superior, casi como una lluvia de normativa que se ha de atender, bajo pena de que si no, instituciones y autoridades sean sancionadas.

Obviamente hay que empezar con el Reglamento más relevante que hay en este sinnúmero de normas. El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido por el Econ. Rafael Correa en su calidad de Presidente Constitucional de la República el 1 de septiembre de 2011 (11 meses después de la emisión de la Ley Orgánica de Educación Superior) mediante Decreto Ejecutivo. Este Cuerpo Reglamentario establece, por ejemplo, que los excedentes que las instituciones de educación superior particulares obtengan en virtud del cobro de aranceles a sus estudiantes, serán destinados a incrementar su patrimonio institucional *preferentemente en las áreas de investigación, becas, capacitación y formación de profesores y material bibliográfico*. Y, seguidamente, la amenaza de la pena: “En caso de incumplimiento del inciso anterior las instituciones

de educación superior serán sancionadas económicamente, con una multa equivalente al doble del valor destinado a fines distintos a los señalados en este artículo” (inciso segundo del artículo 8).

Es obvio que las universidades no pueden, en caso de excedentes, hacer una repartición de utilidades. Lo dictamina así no sólo la Ley, si no el mismo Código Civil del Ecuador, por ser éstas personas jurídicas sin fines de lucro, lo que significa que sólo pueden reinvertir en sí mismas. Pero el artículo antes citado limita, de alguna forma, la reinversión en sí misma, cuando establece *preferentemente*.

Pero si la lectura del artículo anterior sugiere una limitación a la autogestión administrativa y financiera de las universidades, el artículo 10 de este Reglamento lesiona, a mi entender, la autonomía académica responsable y libertad de cátedra, cuando establece: “Para garantizar la calidad de las carreras y programas académicos de las instituciones de educación superior, el CES determinará las carreras que no podrán ser ofertadas en las modalidades semipresencial, a distancia virtual.

De ahí que en diciembre de 2015 el CES emitiera el Reglamento para Carreras y Programas Académicos en Modalidades en Línea, A Distancia²⁴⁴ y Semipresencial o de Convergencia de Medios. Este Reglamento cuyo objeto es el de normar las condiciones en las que se ofertan las carreras y los programas de posgrado en modalidades en línea y a distancia por parte de las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, define a las modalidades de estudio en línea y a distancia como las que el componente de docencia, el de prácticas de aplicación y experimentación de los aprendizajes, y el de aprendizaje autónomo están mediados fundamentalmente por el uso de tecnologías, recursos de aprendizaje y entornos virtuales que se organizan sobre la

²⁴⁴ En el Ecuador la Universidad Técnica Particular de Loja es líder desde 1976 en educación a distancia. Con alrededor de 36000 alumnos en esta modalidad, entre pre y posgrado, es seguida muy de lejos por otras universidades en número de alumnos. Es posible pensar, a raíz de este dato, que el Reglamento de Modalidad en Línea, A Distancia y Semipresencial pueda ser pensado con base en el modelo de esta Universidad que tiene presencia en casi todas las ciudades de Ecuador con más de 80 centros universitarios; y, en el exterior, en Roma, Madrid y Nueva York, atendiendo la necesidad de educación de los miles de emigrantes ecuatorianos en esos países.

base de una pedagogía diseñada especialmente en función de la interacción educativa del profesor y el estudiante, en tiempo real o diferido y en torno a comunidades de aprendizaje delimitadas. Con respecto a la modalidad semipresencial o de convergencia de medios, se establece que de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de Régimen Académico es una modalidad en la cual el aprendizaje se produce a través de la combinación equilibrada y eficiente de actividades in situ y virtuales en tiempo real o diferido con apoyo de tecnologías de la información y de la comunicación para organizar los componentes de docencia de aprendizaje práctico y autónomo.

Casi se puede suponer que existe entre los legisladores de la educación superior en Ecuador (CES) una duda con respecto a la calidad de estas modalidades, pues el Reglamento contiene detalle enumerativo de lo que se ha de tomar en cuenta para ellas: herramientas pedagógicas, equipo técnico académico (profesor autor, profesor tutor, coordinador de centros de apoyo, expertos en tecnología educativa y expertos en informática), tipos de tutoría y que ha de entenderse por labor tutorial, estructura curricular, modelo pedagógico, infraestructura tecnológica, recursos de aprendizaje (básicos y complementarios), bibliotecas virtuales, sistema de evaluaciones, mecanismos de monitoreo y seguimiento, organización institucional, unidades académico-administrativas, campus virtuales, centros de apoyo (funciones, características, convenios para su funcionamiento, su vinculación con la sociedad, evaluación y categorización por parte del CEAACES), condiciones para la ejecución de las carreras y programas en línea y a distancia (acompañamiento permanente a los estudiantes, número máximo de estudiantes por paralelo -50 pregrado y 30 posgrado-, uso de recursos educativos abiertos), contenidos de los proyectos de carreras o programas, nivelación de estudiantes a estas modalidades, sistema de admisión a programas y carreras, aseguramiento de la calidad en la oferta de carreras y programas en esta modalidad, seguimiento de graduados, matrícula y registro de estudiantes, perfil y responsabilidades del estudiante, derechos y responsabilidades académicas, articulación de la oferta académica y vinculación con la

sociedad, prácticas pre profesionales, restricciones a la oferta académica²⁴⁵ y limitaciones en la oferta académica²⁴⁶.

Aún que existe normativa expresa para el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero, normativa que mencioné antes, este Reglamento expresamente señala que la SENESCYT elaborará un listado de las universidades extranjeras de alto prestigio y calidad internacional, que ofertan carreras y programas de especialización y maestría en línea y a distancia, cuyos títulos serán reconocidos en el Ecuador de manera automática y que para el efecto las IES extranjeras deben estar autorizadas y acreditadas en su país de origen y sus titulaciones tienen que ser oficiales. En caso de que las universidades no se encuentren en el listado, además de los requisitos que SENESCYT señala para el reconocimiento del título, se requerirá a los profesionales titulados en las carreras de grado, el examen de habilitación profesional.

Pareciera que es habitual que el CES sobre legisle una norma ya legislada con cuerpo normativo de superior, igual o inferior categoría. Lo digo porque a pesar de estar legislados los criterios para la asignación presupuestaria que el Estado entrega anualmente a universidades públicas y particulares cofinanciadas, se incorporan como parte del sistema de incentivo que refiere el artículo 24²⁴⁷ de la Ley Orgánica de

²⁴⁵ Art. 64.- “De conformidad con lo establecido en el Reglamento de Régimen Académico, las IES no podrán ofertar carreras ni programas en modalidades de estudio en línea y a distancia, en los siguientes campos específicos del conocimiento: Ciencias Biológicas y afines, Medio Ambiente, Ciencias Físicas, Ingeniería y profesiones afines, Industria y Producción, Arquitectura y Construcción, Agricultura, Silvicultura, Pesca, Veterinaria y Salud y Bienestar.

²⁴⁶ la oferta de las carreras y programas se condicionan a los siguientes criterios (Art. 65).- “a. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que se encuentren ubicadas en las Categorías A o B por el CEAACES, podrán ofertar carreras y programas en línea y a distancia. b. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que se encuentren ubicadas en la Categoría C por el CEAACES, podrán ofertar carreras y programas a distancia, siempre que tengan las mismas carreras y programas vigentes en la modalidad presencial. c. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que se encuentren ubicadas en la Categoría C, podrán ofertar carreras y programas en línea, siempre que tengan las mismas carreras y programas vigentes en la modalidad presencial y cuenten con un convenio específico de apoyo académico, con Universidades y Escuelas Politécnicas de Categoría A o B, que tengan oferta académica relacionada...”

²⁴⁷ Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y particulares que reciban rentas y asignaciones del Estado, se distribuirán con base a criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes: a) Número de estudiantes y costo por carrera y nivel; b)

Educación Superior, a la oferta en educación en línea y a distancia, con la que cuente una institución, tomando en consideración las condiciones de la infraestructura tecnológica, la calidad de los recursos de aprendizaje, el nivel de prestación de servicios de los Centros de Apoyo, la implementación de políticas de acceso e igualdad de oportunidades y los resultados obtenidos en los exámenes de habilitación profesional de los graduados.

Disposiciones Transitorias de este Reglamento señalan que cuando un estudiante haya aprobado más del 15% del total de las horas correspondientes a los cursos, asignaturas o equivalentes del respectivo plan de estudios en modalidad de estudios en línea, a distancia o semipresencial, el título corresponderá a estas modalidades; y, si es más del 20% en programas de posgrado también el título corresponderá a estas modalidades. ¿Estigmatización? No tendría por qué ser así. La calidad en los estudios no supone la modalidad en la que se los curse, supone la exigencia y rigor científico de éstos. Ojalá estas disposiciones más bien tiendan a relieves un proceso de aprendizaje complejo y, a menudo, más riguroso para el estudiante.

Más adelante, el mismo Reglamento dispone que para el establecimiento de la tipología de universidades y escuelas politécnicas, el CEAACES determinará los criterios técnicos así como los requisitos mínimos que una institución de educación superior de carácter universitario o politécnico debe cumplir para ser clasificada de acuerdo con el ámbito de actividades académicas que realice. Así, el CEAACES emitió en julio de 2013 su Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior, cuyo artículo 3 reza: “El proceso de evaluación de las instituciones de educación superior se desarrollará con base al modelo y la metodología que sean determinados por el CEAACES, en el que se incluirán los diferentes criterios, sub-criterios e indicadores, así como los ajustes en el peso de los parámetros de evaluación y en los estándares asociados”. Un proceso de evaluación de una institución de educación superior se compone de una fase previa que comprende el diseño de la metodología y de los

Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes; c) Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas; d) Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional; e) Eficiencia terminal; y, f) Eficiencia administrativa...”

instrumentos de evaluación, la consignación de datos por parte de las instituciones y la validación por parte de los evaluadores externos del CEAACES de la información consignada por la institución. Y, una fase de evaluación que se compone de análisis de la información y evaluación preliminar, evaluación del informe final y resolución.

La institución de educación superior evaluada que supere parámetros de calidad de la evaluación establecidos por el CEAACES, deberá ser categorizada con base a los lineamientos establecidos por el Consejo. Las instituciones que superen parámetros de evaluación pero no los requeridos para ser acreditadas deberán presentar al CEAACES un plan de fortalecimiento y aseguramiento de la calidad que en un año les permita acreditarse; si luego de ese año no lo consiguieran el CEAACES resolverá la suspensión definitiva de dicha institución. Si, finalmente, una institución de educación superior se encontrare por debajo de los parámetros de calidad de la evaluación establecidos por el CEAACES, se resolverá la suspensión definitiva de dicha institución. Tómese en cuenta que se utilizan los términos “categorizada” y “acreditada”, casi como sinónimos uno de otro. La verdad es que a las universidades y escuelas politécnicas, para los efectos correspondientes, les bastaría el estar acreditadas por CEAACES, la categorización – como antes dije- desde la A hasta la E, estigmatizó a muchas de ellas.

El artículo 22 de este Reglamento establece que las resoluciones finales que emita el CEAACES son *inapelables* y de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior evaluadas y que serán de conocimiento público.

Volviendo al Reglamento General a la LOES tenemos que, establece la tipología de las universidades y escuelas politécnicas. Y, para ello, señala que será el CEAACES quien determinará los criterios técnicos así como los requisitos mínimos que una institución de educación superior de carácter universitario o politécnico debe cumplir para ser clasificada de acuerdo con el ámbito de actividades académicas que realice. Únicamente, dispone el artículo 14 de este Reglamento, las universidades de docencia con investigación podrán otorgar los títulos profesionales de especialización y los grados académicos de maestría y PhD o su equivalente; las universidades orientadas a la docencia

podrán otorgar títulos profesionales de especialización y grados académicos de maestría profesionalizante; y las de educación continua no podrán ofertar ninguno de los grados académicos indicados anteriormente. Para que una universidad o escuela politécnica sea considerada de investigación deberá contar, al menos, con un 70% de profesores con doctorado o PhD.

El CEAACES ha emitido ya un Reglamento Transitorio para la Tipología de Universidades y Escuelas Politécnicas y de los Tipos de Carreras o Programas que podrán ofertar cada una de estas Instituciones, con fecha 22 de agosto de 2012. Establece esta Norma que las universidades de docencia con investigación son instituciones que priorizan la generación de conocimiento para el desarrollo del país, a través de la docencia y la investigación: un 70% del personal académico debe tener grado académico debe tener el grado académico de PhD o su equivalente; contar con líneas de investigación sólidamente establecidas en cada programa de Doctorado que ofrece; demostrar capacidad investigativa y resultados de investigación, por medio de institucionalización de líneas de investigación antes indicadas y asignar recursos de su presupuesto anual en la actualización de su acervo bibliográfico.

Las orientadas a la docencia, cuya prioridad es la formación científica, técnica y humanística de profesionales capaces de impulsar el desarrollo económico y social del país: con una planta docente conformada con al menos 40% de profesores con título de doctor, PhD o su equivalente; contar con líneas de investigación de nivel formativo de acuerdo a las necesidades del país; y, asignar recursos de su presupuesto en la actualización de su acervo bibliográfico impreso y digital.

Por último, las de educación continua, que priorizan la formación y la actualización profesional técnica, humanística y científica, en áreas que no comprometan de modo directo a la vida humana: su planta docente debe estar conformada al menos con 60% de profesores e investigadores titulares; contar con carreras que tengan correspondencia con las necesidades del país y su región de influencia; y, asignar recursos de su presupuesto anual en la actualización de su acervo bibliográfico impreso y digital.

Disposiciones Transitorias establecen que universidades y escuelas politécnicas podrán acogerse a una tipología hasta octubre 12 de 2017 (que es el plazo que la Ley Orgánica de Educación Superior establece para que los docentes titulares principales que hayan obtenido su titularidad antes de la fecha de emisión de la LOES (octubre, 2010) obtengan su PhD); y, que hasta el 20 de octubre de 2013 las Universidades y Escuelas Politécnicas que en el informe del CONEA del Mandato 14 fueron ubicadas en la categoría A y las universidades que al momento ofrecen exclusivamente posgrado (Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar) podrán proponer al CES nuevos programas doctorales y maestrías académicas, maestrías profesionalizantes y especializaciones, siempre y cuando cuenten con el informe de aprobación del CES; hasta la misma fecha, las Universidades que luego del proceso establecido por el Mandato 14 fueron ubicadas en categorías A y B podrán proponer al CES nuevas carreras de tercer nivel, maestrías académicas, maestrías profesionalizantes y especializaciones, siempre y cuando cuenten con informe de aprobación del CES; las universidades y escuelas politécnicas que según el Mandato 14 fueron ubicadas en categoría C sólo podrán ofertar nuevas carreras de tercer nivel, maestrías profesionalizantes y especializaciones con excepción de carreras y programas de interés público que comprometan de modo directo la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía siempre que cuenten con el informe de aprobación del CES; hasta el 20 de octubre de 2013 las universidades y escuelas politécnicas que en según el Mandato 14 fueron ubicadas en la categoría D sólo podrán ofertar nuevas carreras de tercer nivel y especialización con excepción de carreras y programas de interés público, que comprometan de modo directo la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía siempre que cuenten con el informe de la aprobación del CES.

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, en su artículo 15, dispone que todas las universidades y escuelas politécnicas se sometan a la tipología establecida por el CEAACES, la cual será tomada en cuenta en los procesos de evaluación, acreditación y categorización. Es en virtud de esta tipología que el

CEAACES establecerá los tipos de carreras y programas que estas instituciones podrán ofertar, de lo cual notificará al CES para la aprobación de carreras y programas.

Este Reglamento contempla la obligatoriedad de las instituciones de educación superior de notificar a la SENSCYT la nómina de los graduados y las especificaciones de los títulos que expida, en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha de la graduación, esta nómina será parte del Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior del Ecuador –SNIESE-, sistema que será el único medio oficial²⁴⁸ a través del cual se verificará el reconocimiento y validez del título en Ecuador.

Como garantía de que el aspirante a una universidad o escuela politécnica ha elegido correctamente el lugar de su formación, o como forma de estigma, el Reglamento General dispone que en la difusión que realicen éstas de sus carreras o programas se incluirá de forma clara y obligatoria la categorización otorgada por el CEAACES; pero, los resultados de la autoevaluación por las instituciones de educación superior no podrán ser utilizados con fines publicitarios que induzcan al engaño (¡!).

Si la Ley limita, el Reglamento lo hace aún más. Del requisito de tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) en el área afín en que se ejercerá la cátedra para ser profesor titular principal, se establece que deberá ser obtenido en una de las *universidades con reconocimiento internacional establecida en un listado específico elaborado por la SENSCYT*. ¿Y una universidad ecuatoriana, facultada para expedir este tipo de grados académicos? Pues a la lectura estricta de este artículo, no.

La LOES trae obligaciones, pero el Reglamento General a esta Ley las complementa. Por ejemplo, establece que tanto universidades como escuelas politécnicas

²⁴⁸La Policía y la Fiscalía descubrieron que 366 títulos en el país eran falsos y que una banda estaba detrás de esto. Un PhD era el más caro, costaba hasta USD 10 000. Por licenciaturas e ingenierías los precios iniciaban desde los USD 1 000. Una supuesta banda de hackers o delincuentes cibernéticos habría cobrado estos precios por registrar un título falso en el sistema informático de la Secretaría Nacional de Educación Superior (Senescyt). René Ramírez, titular de la Senescyt, indicó que los 366 títulos ya fueron bajados del sistema, es decir ya no constan como registrados. Advirtió que en una segunda parte de la investigación se concentrarán en buscar a los clientes, pues “la responsabilidad también es de quien solicita (los títulos falsos)”. Recuperado en febrero de 2016 de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/hackers-registraron-titulos-universitarios-falsos.html>. 9 de enero de 2016. Diario El Comercio, Ecuador.

particulares que reciban asignaciones y rentas del Estado presentarán a la SENESCYT, el primer mes de cada año, un Plan Anual de uso de dichos fondos, debiendo especificarse en éste el número de becas a otorgarse y justificar los montos destinados a cada una de ellas en función del costo de carrera por estudiante establecido por la SENESCYT.

Este Reglamento también prevé el destino de los bienes de una institución de educación superior cofinanciada por el estado ecuatoriano, declarada extinta, al indicar que la derogatoria de la Ley o Acuerdo contendrá el destino de ese patrimonio, destino que será definido previamente por el CES. Si la extinción corresponde a una universidad o escuela politécnica autofinanciada, entonces en la derogatoria de la Ley/Acuerdo de creación se establecerá el destino de su patrimonio según lo que determine su propio estatuto (recordemos que los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas son aprobados por el CES²⁴⁹ y que es justamente el tema del destino de bienes en caso de extinción uno de especial discordia).

Se regulan los procesos de intervención y suspensión. Del de intervención establece que el CES podrá resolver el inicio del proceso a las universidades y escuelas politécnicas por iniciativa propia, por recomendación de la SENESCYT o por denuncias debidamente documentadas; dando inicio a las investigaciones tendientes a verificar la veracidad de los actos o hechos denunciados, con apoyo de SENESCYT. Si se comprobara la veracidad de los actos o hechos denunciados, el CES notificará al CEAACES para que inicie el trámite respectivo, este último Organismo tendrá 30 días para emitir los informes respectivos.

¿Hay una norma específica para intervenir a las universidades y escuelas politécnicas? Sí. Se denomina Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de

²⁴⁹ Hasta febrero de 2016 han sido aprobados 48 estatutos de universidades y escuelas politécnicas de Ecuador (hay que recordar que la LOES disponía que en un plazo no mayor a 180 días estos estatutos sean presentados al CES para su aprobación, pero hacia el final del año 2011 –cuando muchas universidades y escuelas politécnicas ya habían enviado hacía tiempo sus proyectos estatutarios- el CES emitió nuevas consideraciones a tomar en cuenta para incluir en los estatutos, devolviéndose todos los proyectos a las universidades y escuelas politécnicas. Quedan aún por aprobar los estatutos de 9 universidades.

Universidades y Escuelas Politécnicas. Lo expidió el CES el 11 de abril de 2012. Ha sufrido ocho reformas. Da luces a posibles entusiastas de la creación de una universidad para saber cómo hacerlo, unas normas técnicas que garantizarían que el resultado de este procedimiento asegure que el proyecto de creación de la universidad cumpla con los principios del Sistema de Educación Superior, una entramada norma que define el proceso desde la presentación de la propuesta hasta la aprobación de la Ley de creación. Y lo hace en treinta artículos. Pero ahora mismo no es éste objeto de este estudio. Vamos al proceso de intervención²⁵⁰.

Definida como una medida académica y administrativa de carácter cautelar y temporal que tiende a solucionar problemas que atenten contra 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; todo lo cual garantizaría el derecho irrenunciable de las personas a una educación de calidad de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

No suspende el funcionamiento de la universidad intervenida, no suspende a sus autoridades, busca elevar la capacidad de gestión institucional por medio de la normalización, evita perjuicios a la comunidad universitaria o politécnica. Así definen la intervención los artículos 31 y 32 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas. ¿Los tipos? Integral o parcial. La integral que cubre todos los aspectos de la gestión institucional y la parcial únicamente las áreas administrativa, económica-financiera o académica, en función de la problemática identificada. ¿La autoridad competente para aprobarla? El CES. ¿Hechos que la motivan? La presentación de una denuncia debidamente fundamentada; o, informe de SENSICYT en que se recomienda la intervención; o, de oficio por el mismo CES para lo que se requiere informe de una Comisión Permanente u Ocasional del mismo CES.

²⁵⁰Hasta el momento han sido intervenidas la Universidad Estatal del Sur de Manabí (UNESUM), la Universidad Estatal de Guayaquil, la Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas, la Universidad Nacional de Loja. Recuperado en febrero de 2016 de: <http://ecuadoruniversitario.com/de-instituciones-del-estado/ces/universidades-intervenidas-por-el-ces-siempre-salen-ganando/>. 25 de junio de 2015.

Cualquier persona puede presentar denuncia al CES cuando considere que existen elementos para ello, la denuncia se ha de presentar por escrito, aunque si no se hace puede ser reducida a escrito en el mismo CES mediante un acta especial. Debe contener la identificación del denunciante, la relación de los hechos denunciados y los documentos que respalden la denuncia, aunque la falta de estos requisitos no impedirá la actuación del CES si lo considera pertinente.

Define luego este Reglamento el proceso que se sigue una vez aceptada a trámite la denuncia (que pasa por un informe de la Unidad de Admisión del CES); y, si se trata de informe de SENESCYT o Comisión del CES, el Secretario General del CES lo pondrá en conocimiento de una Comisión Permanente. Todo ello antes de iniciar la etapa de investigación (fase previa) en caso de que se considere que existe el fundamento para ello.

Se detalla el procedimiento, que pasa por notificar por escrito al representante legal de la universidad; un informe de la Comisión de Investigación que puede tardar hasta 6 meses plazo contados a partir del inicio de la fase de investigación; conocimiento del informa por parte del Pleno del CES que puede significar: aprobación del mismo y recomendación de la intervención remitiendo el proceso al CEAACES para que se pronuncie con respecto del mismo; o, solicitar que la Comisión de Investigación aclare y/o amplíe su informe en el plazo máximo de 15 días, luego de lo cual el CES se pronunciará.

Se prevé que en caso de que el informe de la Comisión de Investigación aprobado por el CES recomiende la intervención de la universidad y una vez recibido el informe del CEAACES, se convoque al representante legal de la institución de educación superior a una audiencia ante el Pleno del CES en la que se han de exponer sus argumentos y presentar las pruebas que se crean pertinentes. En esta audiencia, de creerlo pertinente, se puede aperturar un período de prueba de hasta 10 días término, prueba que deberá ser presentada ante el Pleno del CES dentro de término. Luego de la culminación del período

de prueba se resolverá la intervención o no de la universidad, considerando el informe final de la Comisión de Investigación y el informe del CEAACES.

De esta resolución cabe el recurso de reposición, que ha de ser interpuesto dentro del término de tres días contados a partir de la notificación; mismo que será resuelto por el mismo Pleno del CES hasta en un término de diez días.

En la misma aprobación de la intervención se ha de designar una Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, la cual estará integrada por al menos tres miembros que pertenezcan preferentemente al Sistema de Educación Superior; y, al menos dos de ellos, deben ser especialistas en las áreas que motivan la intervención. Entre otras, la Comisión Interventora está facultada para: Disponer las correcciones y medidas académicas, administrativas, de dirección y gestión universitaria, o económico financieras, de ejecución inmediata, que propicien un mejor funcionamiento de la universidad; requerir a la institución intervenidas, a sus órganos, a sus autoridades y funcionarios, la promulgación de normas y la ejecución de acciones que ameriten ser adoptadas durante el proceso de intervención; definir el plan de intervención, los tiempos mínimo y máximo para cumplir los objetivos previstos en el plan (la intervención será máximo de hasta dos años prorrogable por el mismo período); preparar proyectos de resolución que propicien el óptimo funcionamiento de la institución intervenida, resoluciones que deberán ser aprobadas por los órganos o autoridades competentes; y, recomendar al CES, mediante informado motivado, que se ponga fin a la intervención.

Al presidente de la Comisión Interventora, le faculta, entre otras: Dar o no el visto bueno a todas las resoluciones del órgano colegiado académico superior; dar o no el visto bueno a las resoluciones propuestas por el rector de la institución intervenida cuando a criterio del Presidente afecten el cumplimiento del plan de intervención; dar o no el visto bueno a las resoluciones que adopten las demás autoridades académicas y directivos académicos y administrativos; dar o no el visto bueno para la celebración de cualquier actuación administrativa que comprometa el patrimonio institucional cuando la cuantía supere al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio

económico en curso; requerir de las autoridades la información necesaria para el ejercicio de sus funciones; participar con voz y voto en las sesiones del órgano colegiado académico superior (o en otros órganos de cogobierno y gobierno de considerarlo necesario); requerir, de creerlo necesario, al Rector la convocatoria a referéndum para el tratamiento de temas trascendentales para los objetivos de la intervención; vetar motivadamente, parcial o totalmente, las resoluciones y disposiciones académicas, administrativas, financieras y legales de autoridades y órganos colegiados de gobierno y cogobierno; participar con voz en las comisiones académicas, jurídicas, administrativas o financieras de la institución intervenida; y, disponer que cuando un proyecto de resolución presentado por la Comisión Interventora no sea acogido favorablemente por el Órgano correspondiente o la autoridad competente o no hubiera sido tratado dentro de plazo, dicho proyecto entre en inmediata vigencia.

La intervención incluye también la posibilidad de medidas urgentes y de carácter excepcional como decisiones de trámite expedito que involucran actos, políticas o normas que al presidente de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional considera indispensables y de aplicación inmediata y urgente para el mejoramiento de la universidad intervenida. Se establece un recurso de apelación para ante el Pleno del Ces sobre las resoluciones de la Comisión Interventora que en todo caso no suspende los efectos de la resolución impugnada. Se menta el proceso de seguimiento y se establece la forma de dar fin a la intervención cuando se considere que se ha cumplido con el plan de intervención y el CES podrá nombrar entonces a un técnico o unidad que realice el proceso de acompañamiento y monitoreo para la ejecución de los planes y programas de desarrollo y fortalecimiento institucional, dicho acompañamiento podrá durar hasta 1 año.

Vuelvo al análisis del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, cuando éste –en su capítulo II- aborda la suspensión, como un procedimiento que da inicio con la resolución del CES, que determine, luego del proceso de intervención, que no existen las condiciones favorables para la regularización de la universidad intervenida. Esta medida será informada por parte del Presidente del CES al representante legal de la universidad. Este Organismo remitirá la solicitud de la derogatoria del

instrumento legal de creación de la institución de educación superior suspendida a la Asamblea Nacional (Órgano Nacional Legislativo) o la órgano competente, en un plazo no mayor a 30 días desde en el momento que se notificó al representante legal. El mismo CES ha de garantizar los derechos de los estudiantes en proceso de suspensión para que puedan continuar sus estudios en otros centros educativos y aprobará en 30 días un Plan de Acción para resolver las situaciones derivadas de la suspensión y futura extinción.

El Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas establece que la suspensión es una medida definitiva de carácter administrativo, que implica el cese total de actividades de la universidad o escuela politécnicas, así como de sus autoridades y órganos colegiados de gobierno, sin que ello signifique que no sean responsables de la entrega –bajo inventario- constatado y ante notario público de los bienes, información financiera y académica, archivos y demás documentos de la institución suspendida. Que procede, dice la Norma, cuando como resultado del proceso de intervención y a partir de éste, no se han identificado condiciones favorables para la regularización de la institución o cuando el CEAACES considere que se han incumplidos obligaciones legales de aseguramiento de la calidad. CES y CEAACES son competentes para resolver la suspensión

Un informe de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, elevado al CES, considerando que pese al proceso de intervención no hay condiciones de regularización, se pondrá en conocimiento del representante legal y se le concederá un término de cinco días (!) para que exponga sus puntos de vista sobre el particular. Una vez que ello ocurra, el Presidente del CES convocará a una audiencia en la que se aplicarán iguales reglas que en la de la intervención. El CES, que analizará pruebas y alegatos, resolverá si se mantiene o levanta la intervención, o si procede la suspensión. En caso de que la decisión sea la suspensión, la universidad podrá interponer Recurso de Reposición para ante el mismo Pleno del CES, el mismo que resolverá el recurso dentro del término de ocho días a partir de su presentación.

Una decisión de suspensión dará inicio a una etapa de transición hacia la extinción, misma que concluirá con la entrada en vigencia del instrumento legal que extinga la institución.

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior no deja de exponer el procedimiento para imponer sanciones a las instituciones de educación superior, estableciendo que para garantizar el debido proceso en la imposición de éstas el CES dispondrá de oficio el inicio de las indagaciones orientadas a determinar puntuales violaciones a la LOES, reglamentos, resoluciones del CES y estatutos de cada una de las universidades. Garantiza el debido proceso y el derecho a presentar denuncias y quejas fundamentadas.

Desarrolla concepto, procedimientos, recursos, resoluciones el Reglamento de Sanciones, expedido por el CES el 27 de mayo de 2015 y reformado una vez hasta febrero de 2016.

Antes de abordar el Reglamento de Sanciones es preciso hacer algunas acotaciones con respecto al sistema integral penal del Ecuador. En febrero de 2014 la Asamblea Nacional de Ecuador expide el Código Orgánico Integral Penal que, por vez primera en el país, recoge tanto la norma sustantiva como la adjetiva.

En la exposición de motivos de este Código se declara que la heterogeneidad de los componentes del sistema penal ecuatoriano, incluida la coexistencia de varios cuerpos legales difíciles de acoplar en la práctica, ha generado una percepción de impunidad y desconfianza. Para configurar un verdadero cuerpo legal integral se han considerado los siguientes aspectos: dimensión histórica, imperativo constitucional, constitucionalidad del derecho penal, actualización doctrinaria del derecho penal, balance entre las garantías y eficiencia de la justicia penal, la ejecución de pena.

En el ámbito de aplicación de este Código se establece que cubre toda infracción cometida dentro del territorio nacional y que se aplica a todas las personas nacionales o

extranjeras que comentan infracciones penales. Se consideran infracciones penales sólo las tipificadas en este Código. *“Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia”*(Art. 17 del Código Orgánico Integral Penal)

El Código Orgánico Integral Penal clasifica a las infracciones en delitos y contravenciones, conceptualizando el delito como la infracción penal sancionada con pena privativa de libertad mayor a treinta días; y, a la contravención como la infracción penal sancionada con pena no privativa de libertad o privativa de libertad de hasta treinta días.

Por vez primera en Ecuador un Código Penal trae consigo la responsabilidad de personas jurídicas. Es el artículo 49 del Código Orgánico Integral Penal el que establece: *“En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas nacionales o extranjeras de derecho privado son penalmente responsables por los delitos cometidos para beneficio propio o de sus asociados, por la acción u omisión de quienes ejercen su propiedad o control, sus órganos de gobierno o administración, apoderadas o apoderados, mandatarias o mandatarios, representantes legales o convencionales, agentes, operadoras u operadores, factores, delegadas o delegados, terceros que contractualmente o no, se inmiscuyen en una actividad de gestión, ejecutivos principales o quienes cumplan actividades de administración, dirección y supervisión y, en general, por quienes actúen bajo órdenes o instrucciones de las personas naturales citadas. La responsabilidad penal de la persona jurídica es independiente de la responsabilidad penal de las personas naturales que intervengan con sus acciones u omisiones en la comisión del delito. No hay lugar a la determinación de la responsabilidad penal de la persona jurídica, cuando el delito se comete por cualquiera de las personas naturales indicadas en el inciso primero, en beneficio de un tercero ajeno a la persona jurídica”*.

En derecho existen materias especiales que pueden, eventualmente, entregar facultades sancionadoras a ciertos sectores. Sanciones de orden administrativo que se

convierten en penas (tributario, de seguridad social, coactivas, etc.). Sin embargo, cuando el Código Orgánico Integral Penal establece en su artículo 17 que las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia, se genera confusión sobre penas como las establecidas en el Reglamento de Sanciones expedido por el CES.

Este Reglamento tiene por objeto regular la potestad sancionadora del CES, su régimen de infracciones; las sanciones aplicables por su cometimiento cuando la responsabilidad sea atribuida a las IES y/o a sus máximas autoridades, así como el correspondiente procedimiento administrativo sancionador para su juzgamiento con observancia del debido proceso. Las disposiciones de este Reglamento son aplicadas por el CES a la IES y/o máximas autoridades, cuando se atribuya a éstas la responsabilidad del cometimiento de una o más de las infracciones reguladas en este instrumento.

El Reglamento basa la potestad sancionadora del CES en la facultad otorgada por la Ley Orgánica de Educación Superior para imponer sanciones a los administrados (campo del derecho administrativo) a través de un procedimiento sancionador (punitivo), cuando estos administrados incurran en el cometimiento de una infracción (acto punible). La potestad misma de sancionar le corresponde al Pleno del Consejo Superior, considerando sujeto activo de la infracción regulada por esta Norma a las instituciones de educación superior, a sus máximas autoridades, al Órgano Colegiado Académico Superior, a los rectores y vicerrectores y a quienes hayan ejercido las funciones de máxima autoridad de la institución y que se encuentren vinculadas laboralmente a la institución.

Haciéndose eco de la novedad jurídica de sanción a la persona jurídica, este Reglamento establece que se sancionarán los actos u omisiones que se consideren infracciones; y, las personas naturales o *jurídicas* que resulten responsables de esas infracciones.

La responsabilidad no se extingue porque el período para el cual fuera elegida o nombrada la autoridad correspondiente se extinga, si en el ejercicio de sus funciones

hubieran incurrido en el cometimiento de infracción. Prescribe la acción cinco años después de cometida la infracción. Más aún, para el caso de instituciones particulares el Consejo de Educación Superior remitirá denuncia a las autoridades estatales (instancia penal) para que se continúe con el procedimiento pertinente.

El Reglamento de Sanciones pasa a enlistar las infracciones, calificando a éstas como leves, graves y muy graves. Siendo leves: La remisión extemporánea o no remisión anual de los estados financieros auditados de las Instituciones de Educación Superior; abstención de publicación en el portal electrónico de la Universidad las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores; entrega extemporánea o no entrega a SENESCTY del reporte final de proyectos de investigación; remisión extemporánea o no remisión de la información solicitado por las Coordinaciones, Procuraduría o Secretaría General de CES o CEAACES; no instrumentar un sistema de seguimiento de graduados; no desarrollar e integrar sistemas interconectados de bibliotecas; entregar tardíamente o no entregar los trabajos de titulación digitalizados al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior; no publicar en el portal electrónico de la Institución los aranceles vigentes; no cumplir con la obligación de incorporar en la Institución el uso de programas informáticos de software libre.

Las graves son: Vulnerar los derechos de estudiantes y profesores e investigadores de la Institución; no cumplir con la obligación de contar dentro de sus instalaciones con condiciones adecuadas para las personas con discapacidad; promover o tolerar conductas que impliquen la imposición religiosa o político-partidista dentro de la Institución; no instrumentar políticas de cuotas a favor del ingreso de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados; contravenir con la obligación de hacer partícipes a los docentes e investigadores de los beneficios de sus invenciones; destinar para otros efectos los aportes estatales que no sean el otorgamiento de becas para estudiantes y profesores; irrespetar la alternancia, paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad en las listas para la elección de autoridades o establecer cualquier tipo de limitación que implique discriminación; utilizar para fines distintos a los

establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior los recursos obtenidos por medio de endeudamiento; no asignar al menos el 1% de su presupuesto institucional para formación y capacitación de profesores; realizar donaciones a instituciones que no sean del sector público (obligación para instituciones financiadas o cofinanciadas por el Estado); incumplir con el mandato de reintegrar a las mismas funciones académicas y tiempo de dedicación que desempeñaban a las personas que hayan ejercido funciones de autoridad en la institución una vez culminados sus períodos; dejar de establecer programas de becas o ayudas económicas; generar falsas expectativas e inducir a confusión a través de difusión y promoción de carreras y programas académicos; no realizar evaluación al personal académico; nombrar o contratar docentes e investigadores sin cumplir con los requisitos de Ley; no admitir títulos de bachiller o equivalentes otorgados en el extranjero que se encuentren debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación; incumplir con la obligación de notificar a SENESCYT, la nómina de graduados y las especificaciones de los títulos que expidan dentro de término reglamentario; incumplir con la obligación de registrar los títulos en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior; aprobar el presupuesto institucional sin incluir una partida adecuada para la realización del proceso de autoevaluación y de capacitación de docentes; quebrantar el deber de vigilar y mantener el orden interno en el recinto universitario; cobrar por derechos de grado y otorgamiento de título académico; no investigar o sancionar a los responsables de falsificación o expedición fraudulenta de títulos u otros documentos que pretendan certificar dolosamente estudios superiores y/o no presentar la correspondiente denuncia penal; infringir la obligación de contar con planes operativos y planes estratégicos de desarrollo institucional de conformidad con la Ley; abstenerse de asignar en su presupuesto el 6% para investigaciones, publicaciones indexadas y becas de posgrado; incumplir o retardar sin justificación la aplicación de las resoluciones, normativa o disposiciones de carácter administrativos, jurídico, académico o financiero, expedidas por el CES y CEAACES, así como las disposiciones de la comisión interventora en el caso de intervención; autorizar el uso de las instalaciones con fines políticos, religiosos, festivos o ajenos a la institución de educación superior; remitir fuera de tiempo o no remitir la totalidad de la información solicitada por el Presidente del CES, CEAACES o Presidentes de las Comisiones de estos organismos; y, realizar

actividades económicas, productivas o comerciales sin crear para el efecto una persona jurídica distinta.

Las muy graves, por último, son: ofertar y/o ejecutar carreras o programas académicos que no cuenten con la aprobación del CES; suspender sin la aprobación del CES el desarrollo de carreras o programas académicos que estén ejecutándose, sea inmediata o progresivamente; suspender sin aprobación del CES la apertura y ejecución de cohortes de carreras o programas vigentes; ofertar y/o ejecutar carreras y programas académicos en condiciones diferentes a las establecidas en la resolución de aprobación expedida por el CES²⁵¹; poner en funcionamiento sedes, extensiones o paralelos sin la aprobación del CES; poner en funcionamiento facultades o unidades académicas equivalentes cuyas creaciones no hayan sido autorizadas por el CES; suspender o clausurar extensiones, facultades o unidades académicas equivalentes sin la aprobación del CES o CEAACES; ejecutar programas académicos con instituciones educativas nacionales sin contar con los correspondientes convenios específicos aprobados por el CES; ejecutar especialidades médicas u odontológicas sin contar con los correspondientes convenios específicos aprobados por el CES; recibir o permitir que los miembros de la Institución reciban ayudas financieras de partidos o movimientos políticos o permitir que estos últimos financien actividades institucionales; incumplir con la obligación de contar con una estructura orgánica, funcional académica, administrativa, financiera, estatutaria o reglamentaria que concuerde con los principios constitucionales y los mandatos de la Ley; prescindir de rendir cuentas del cumplimiento de sus fines y de los fondos públicos recibidos conforme a la Ley; no convocar a elecciones para las diferentes dignidades contempladas en la Ley dentro de tiempo; impedir la existencia de organizaciones gremiales o su renovación democrática; no velar por la conformación de los órganos de

²⁵¹ A esta fecha (febrero de 2016) las instituciones de educación superior del país, por mandato del Reglamento de Régimen Académico, se encuentran rediseñando todas sus carreras (tanto de modalidad presencial, semipresencial, a distancia o en línea) y enviando los rediseños para aprobación del CES. Este rediseño corresponde a un cronograma según importancia de carreras que va desde diciembre de 2015 hasta octubre de 2016. Hasta tanto todas las instituciones de educación superior del Ecuador se encuentran haciendo su oferta de carreras antiguas con la aprobación del entonces CONESUP, para carreras en modalidad semipresencial, en línea o a distancia; y, sin necesidad de aprobación del CONESUP, según disponía la Ley en su momento, para carreras en modalidad presencial. Es decir, en sentido estricto del derecho y hasta que los rediseños estén aprobados por el CES, todas las instituciones de educación superior en el Ecuador están incurso en esta infracción.

cogobierno conforme lo establecido en la Ley; destinar los excedentes financieros, para otros fines, distintos al incremento del patrimonio institucional; no aplicar la normativa expedida por el CES para el establecimiento de aranceles, matrículas y derecho; la no aplicación del principio de igualdad de oportunidades en el cobro de aranceles; permitir los recursos provenientes del cobro de matrículas, aranceles y derechos no ingresen al patrimonio o no se reinviertan en el beneficio de la Institución; y, autorizar que se financien fondos privados de jubilación con recursos estatales.

Como sistema administrativo-penal, el Reglamento prevé sanciones, entendidas éstas como consecuencias jurídicas a la comisión de la infracción. Impuestas por el Pleno del CES, han de ser mediante resoluciones motivadas; y, previa la sustanciación del procedimiento sancionador correspondencia. Son independientes de la concurrencia de otro tipo de sanciones de tipo civil y penal; y, en caso de que otra normativa del Sistema prevea una sanción diferente a la establecida en este Cuerpo Legal, se aplicarán las sanciones dispuestas en esas normativas y las previstas en el Reglamento. Lo cual, significa, que se puede penalizar dos veces por la misma infracción, en la misma vía administrativa, lo que contraviene un principio del derecho penal, cuál es el de que se pene una sola vez por la infracción cometida.

Las sanciones previstas van desde la amonestación, pasando por la sanción económica y rematando con la suspensión de funciones sin remuneración para las máximas autoridades de la Institución. Para infracciones leves se sancionará con una multa de entre 6 y 30 salarios básicos unificados²⁵² cuando la Institución infractora cuente con menos de 500 estudiantes; y, 20 a 100 salarios básicos unificados cuando la infractora cuente con más de 500 estudiantes. Así mismo, para las graves, se prevé que la Institución sea condenada al pago de 30 a 90 salarios básicos unificados si cuenta con menos de 500 estudiantes y de 100 a 300 salarios si cuenta con más de 500. Como sanción económica para faltas muy graves está prevista en el Reglamento una multa entre 90 a 150 salarios básicos unificados si la Institución cuenta con menos de 500 estudiantes y de 300 a 500

²⁵² Para enero de 2016, 366 dólares americanos.

salarios si cuenta con más de 500 estudiantes. Todo ello sin perjuicio de que se inicie un proceso de intervención si existen causales para el efecto.

Esta imposición de sanciones económicas también rompe – a mí entender- otro principio del derecho constitucional y penal: la igualdad. A igual infracción, igual sanción. Si bien otro principio del derecho penal es la proporcionalidad de la pena, éste más bien refiere a la gravedad de la infracción. La igualdad en la aplicación de la pena no debería estar medida por el patrimonio del infractor.

El Reglamento anuncia también sanciones para las máximas autoridades de las instituciones de educación superior infractoras: Las leves, amonestación escrita; las graves: amonestación escrita y una multa equivalente al 75% de la remuneración que perciba la autoridad mensualmente; y, las muy graves, amonestación escrita y suspensión de funciones por 60 días sin remuneración. Todo, sin perjuicio del inicio del proceso de intervención cuando existan motivos para ello calificados como tales por el CES.

La reincidencia, por su parte, es calificada como una falta muy grave y se sancionará con el doble de la multa prevista por el cometimiento de la infracción; y, si la reincidencia de falta muy grave es atribuible a las máximas autoridades la sanción será a un equivalente del 100% de la remuneración mensual.

Se catalogan los criterios para aplicar sanciones. Entre los que se cuentan la gravedad del daño al interés público o violación de derechos a miembros de la comunidad universitaria; el perjuicio económico causado; la repetición o continuidad en la comisión de la infracción; el beneficio ilegalmente obtenido; la existencia o no de dolo en la conducta del infractor; el número de estudiantes de la Institución y su patrimonio.

Como principios procesales de esta Norma, se establecen los básicos contemplados en la Constitución de la República del Ecuador²⁵³.

²⁵³ Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 169.-“El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad,

¿Cómo se da inicio a un proceso de este tipo según este Reglamento? Con la denuncia. Denuncia que interpongan la persona o personas que tengan conocimiento sobre una infracción cometida por la Institución o sus máximas autoridades. Previo a ello, el denunciante deberá justificar que su reclamo, petición, denuncia o queja fue presentada previamente ante la respectiva Institución.

De acuerdo con la gravedad de las infracciones cometidas, pueden aplicarse los siguientes procesos: De oficio; por informe de SENESCYT o CEAACES; y, por denuncia puesta en conocimiento del CES. Le corresponde a la Procuraduría del CES revisar y analizar la denuncia previamente, a efecto de determinar si cumple con los requisitos establecidos. Si cumple, la Procuraduría del CES abrirá un período de información; y, si no cumple, la misma Procuraduría dispondrá al denunciante que la aclare o complete en un término de cinco días.

Durante veinte días la Procuraduría del CES recabará la información que considere pertinente a fin de determinar la existencia o no de elementos para iniciar su sustanciación. Si de los resultados obtenidos dentro de término se determina que no existen estos elementos se archivará el trámite y se notificará a los interesados. En cambio, de considerar que existen indicios de falta, la Procuraduría recomendará al Pleno el inicio del procedimiento sancionador que corresponda, mediante informe motivado.

El proceso prevé un auto de inicio expedido por la Comisión designada por el Pleno para su desarrollo; la citación al presunto infractor; un trámite abreviado en caso del cometimiento de infracciones leves; y, un trámite sumario y oral, en caso de infracciones graves y muy graves.

eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

En el caso del proceso sumario se prevé una audiencia de sustanciación que se realizará de forma oral en el día y hora señalados en el auto de inicio de sustanciación del procedimiento. ¿Qué esperar en la audiencia de sustanciación? El que tuviere a cargo la sustanciación del procedimiento dará lectura al auto de inicio para que el supuesto infractor dé contestación a las argumentaciones contenidas en el mismo. Quien tenga a su cargo la sustanciación del procedimiento podrá realizar las preguntas que considere del caso para el esclarecimiento de los hechos; y, tanto el sustanciador como el presunto infractor, podrán solicitar la evaluación de pruebas que estimen oportunas. Si la prueba no ha sido enunciada durante el curso de la audiencia no será considerada al momento de resolver. La inasistencia a la audiencia será considerada como negativa pura y simple de los cargos formulados en contra del supuesto infractor y no dará lugar a la suspensión del procedimiento.

Cabe de la resolución del Pleno el recurso de Reposición que deberá ser presentado por el recurrente ante el mismo Pleno que emitió la resolución en un término de quince días a partir de la notificación con la resolución que se impugna.

Se establece una especie de “pasado o récord judicial” al disponer que la Resolución expedida por el Pleno del CES, cuando se encuentre ejecutoriada y disponga sanción a la Institución o sus autoridades, será notificada al CEAACES para que éste mantenga un registro de sanciones impuestas y se tenga en consideración para los procesos de evaluación de calidad de la Institución.

Se sella este Documento con una disposición transitoria contundente y letal: “Será considerada como infracción muy grave que la universidad o escuela politécnica no acoja las observaciones realizadas por el Pleno del CES a sus proyectos de estatuto y que por ello no cuenten con el estatuto codificado y aprobado por el CES, bajo responsabilidad de la IES²⁵⁴, hasta el 30 de septiembre de 2015”.

²⁵⁴ Institución de Educación Superior

Con las normas recorridas seguramente el lector pensará que queda muy poco ya para la libertad de las universidades para su actuar, pero las normas que rigen la educación superior, en forma de Reglamentos y Resoluciones emitidos por el CES, son variadas y abordan todos los tópicos posibles.

Está, por ejemplo, el Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que confieren las Instituciones de Educación Superior en Ecuador, cuyo objeto es establecer las normas para armonizar la nomenclatura de títulos profesionales de grados académicos, otorgados por universidades, escuelas politécnicas e institutos y conservatorios superiores. La idea es facilitar –reza la norma- la movilidad nacional e internacional de los estudiantes y profesionales, la articulación con otros sistemas de educación superior a nivel internacional y la generación de estadísticas comparadas de educación superior. Para lograr una denominación inequívoca, única, distintiva, coherente y fácilmente reconocible de los títulos profesionales y grados académicos, basada en los perfiles establecidos en el clasificador de la UNESCO, con base en los campos del conocimiento; y, declara que la armonización es el proceso por el cual dos o más títulos profesionales similares que difieren en su denominación son uniformizados a través de la aplicación de una nomenclatura genérica.

En cuanto a la nomenclatura, ésta se corresponde a los campos del conocimiento tomados como referencia de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación –CINE-. Las Instituciones de Educación Superior deberán expedir los títulos profesionales en estricta observancia a la nomenclatura de títulos profesionales según nivel de formación que consta en un anexo al Reglamento. Hasta ahí bien. Una regularización que facilite la movilización de estudiantes y profesionales. Hacía falta en realidad. Pero hay ciertas pistas que nos llevan a pensar que quizá la armonización de nomenclatura no esté tan apegada a la técnica, cuando una de las disposiciones generales del Reglamento establece “En caso de que el Consejo de Educación Superior apruebe nuevas carreras y programas, cuyas denominaciones no conste en la clasificación del anexo de este Reglamento, éste deberá actualizarse”.

Otra norma que legisla a la educación superior en Ecuador es el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), cuyo objeto es establecer las normas que regulan al Sistema Nacional de Nivelación y Admisión y definir un proceso obligatorio que los aspirantes deben seguir para el ingreso a las instituciones de educación superior públicas, para los niveles de educación técnica superior, tecnológica superior y tercer nivel (grado).

El artículo 2 del presente Instrumento Legal regla que será la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación la que solicitará por escrito a las instituciones de educación superior públicas, que determinen la cantidad de cupos ofertados para la nivelación por carrera disponibles y la de cupos ofertados para iniciar el primer semestre en cada convocatoria.

Si bien la norma establece que se solicitará el número de cupos ofertados para el semestre de cada convocatoria a las instituciones públicas, este año pasado, en los últimos meses se ha solicitado ese número a las particulares cofinanciadas por el Estado. No deja de ser razonable que el Estado quiera administrar su recurso, pero el Instructivo que dispone que se reporten los cupos de las instituciones públicas y que excepciona –de alguna forma- los cupos que universidades particulares autofinanciadas y cofinanciadas deben ofertar y que se denominan de Política de Cuotas (por la obligación legal de las universidades de arbitrar medidas para el ingreso a sus aulas de grupos históricamente relegados), establece que estos cupos estarán normados por la Política de Cuotas que establezca la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, política que aún no ha sido expedida.

Esta norma dispone también un Examen Nacional para la Educación Superior para cuya inscripción se convoca públicamente por lo menos por un medio de comunicación de difusión masiva de alcance nacional y en el portal web del Sistema. Luego de ello se declara quiénes son los habilitados para rendir el Examen: ecuatorianos, extranjeros residentes en Ecuador, los solicitantes de refugio que tengan el título de bachiller o estén

cursando el último año de bachillerato; y, excepciona a: aspirantes que haya aceptado un cupo de nivelación de carrera en cualquier proceso anterior (en cuyo caso han de cumplir ciertos requisitos para inscribirse a un nuevo examen) y extranjeros que no tengan su título de bachiller reconocido en territorio ecuatoriano (en cuyo caso deberán realizar el trámite respectivo).

Ahora abordemos el meollo de este examen nacional. Su contenido. Ha de ser, explícita la norma, un proceso de tipo académico que explora habilidades del pensamiento y que consiste en ítems que han de resolverse en un tiempo determinado. Razonamiento abstracto, verbal y numérico. Se contempla un examen de simulación que estará habilitado en el portal web del Sistema. Se califica con una escala de calificaciones establecida en cada convocatoria y se comunican los resultados al aspirante a través de su cuenta personal. Se establece opción de solicitud de recalificación.

El orden de preferencia de asignación de cupos que realiza SENESCYT toma en cuenta la calificación obtenida en el Examen y los cupos ofertados por las instituciones de educación pública; y, aquellos que ofertaren por efecto de la Política de Cuotas las instituciones de educación superior cofinanciadas y autofinanciadas. Para este tipo de instituciones, los aspirantes que hayan obtenido un cupo de carrera deberán superar el proceso de admisión de la institución de educación superior para ingresar al primer semestre de carrera y si no lo aprobaran, los aspirantes deberán inscribirse al siguiente proceso de Examen Nacional.

Sobre el curso de nivelación general se señala que tiene por objetivo preparar a los aspirantes que habiendo finalizado el proceso de postulación no han obtenido un cupo en el último Examen Nacional para la Educación Superiora y hayan aceptado la Nivelación General. Busca desarrollar y fortalecer las herramientas y habilidades del pensamiento vinculadas al objeto de exploración que tiene el Examen Nacional. La vinculación a este programa, implica la aceptación expresa del mismo. Comprende 160 horas de docencia, distribuidas en 8 semanas.

Sin perjuicio de lo anterior, el aspirante debe insertarse a un Curso de Nivelación de Carrera que tiene por objeto nivelar y mejorar el desempeño de los estudiantes que obtuvieron cupo en una carrera ofertada por instituciones de educación superior, a partir del desarrollo y fortalecimiento de capacidades de aprendizaje específicas, adecuadas a los contenidos de su área de conocimiento. Este Curso es obligatorio para el sistema público de educación superior; en el caso del sistema particular, queda a criterio de cada uno de ellos.

Se prevé la aceptación del cupo también, mediante un Examen de Exoneración que es una prueba de conocimientos que, de ser superada, permite el acceso directo al primer semestre de la carrera en las instituciones de educación superior sin pasar por el proceso de nivelación.

Este Instructivo dispone un Curso de Nivelación Especial de Alto Rendimiento que tiene por objeto preparar a los aspirantes que pertenezcan al Grupo de Alto Rendimiento para postular a una de las instituciones de educación superior extranjeras reconocidas en el listado de universidades de excelencia publicado por SENESCYT. Para seleccionar a este grupo se considera aquellos aspirantes cuyas calificaciones en el Examen Nacional se encuentren enmarcadas en el puntaje 0,1% más alto de la distribución de notas del universo evaluado, siempre y cuando supere las 2,5 desviaciones estándar de la medida poblacional.

Pasemos de normas que rigen el sistema académico, el ingreso del estudiante a la universidad, su permanencia, sus exámenes de egreso; y, vámonos al aspecto económico de las universidades y escuelas politécnicas de Ecuador. Problema. El dinero casi siempre es problema y lo es más cuando no hay. Más aún con un barril de petróleo que bordea apenas los veinte dólares americanos²⁵⁵. En un escenario de la más alta complejidad política y económica la universidad ecuatoriana pública y particular cofinanciada, por no hablar también de la particular, se encuentran ante su propia crisis económica.

²⁵⁵ ¿Ecuador está preparado para un precio del petróleo de USD 20? Recuperado en marzo de 2016 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-preparados-petroleo-precio-petroecuador.html>.

Sus ingresos se ven disminuidos por la falta de traspaso del recurso financiero que le corresponde por mandato constitucional y legal por parte del Estado Ecuatoriano (públicas y particulares cofinanciadas) y con un Reglamento de Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares, expedido por el CES el 27 de agosto de 2015 y reformado el 2 de marzo de 2016 (¡tan joven y ya reformado!) que regula la aplicación de aranceles, matrículas y derechos en las instituciones de educación superior particulares, incluyendo las que reciben rentas y asignaciones del Estado. Regula, decía, el cobro de aranceles, matrículas y derecho a estudiantes que cursen carreras o programas en instituciones de educación superior particulares, en períodos ordinarios y extraordinarios.

El Cuerpo Normativo empieza con algunas definiciones entre las que se cuentan la de arancel: “...Valor que una institución de educación superior particular cobra al estudiante en cada período académico, vinculado al costo por carrera o programa...Se cobrará de acuerdo al número de horas de las asignaturas, cursos o sus equivalentes que consten en el plan de estudios y que registre el estudiante en cada período académico. El arancel, deberá cubrir todos los montos relacionados a la escolaridad”. De la matrícula, establece que “es un valor que una IES particular cobra al estudiante por una sola vez en cada período académico y que le permite acceder a los servicios generales de la institución, a un seguro básico de vida y de accidentes y al otorgamiento de certificaciones por una sola vez”. De los derechos “...valor que una IES particular cobra al estudiante por bienes y servicios, así como por la realización de actividades extracurriculares que no forman parte del plan de estudios de la carrera o programa...su pago será obligatorio solamente cuando el estudiante lo solicite y utilice”.

La fijación de aranceles, matrículas y derechos es el Órgano Colegiado Superior de cada Institución. Esgrime unos parámetros generales para la fijación de aranceles que tienen que ver con el costo de carrera o programa, nivel de formación, pago del personal académico, calidad de la institución o carrera o programa, gastos de investigación, costo de servicios educativos y desarrollo de infraestructura.

Además, criterios para la fijación del valor de la matrícula ordinaria que no es otro que hasta el 10% del valor del arancel. Para matrícula extraordinaria y especial se podrá incrementar el 10% del valor de la matrícula ordinaria, es decir el 10% del 10% de aranceles. Igual suerte sufre la segunda y la tercera matrículas. Con el pago de matrícula en cada período académico, el estudiante tendrá derecho a acceder al seguro básico de vida y de accidentes y al otorgamiento de certificaciones por una sola vez, a los servicios generales tales como bibliotecas, hemerotecas, laboratorios, usos de instalaciones recreativas y al otorgamiento por una sola vez en cada período académico del carné estudiantil, certificación de estudios, certificación de notas y programas académicos oficiales y similares. En cuanto a derechos, se dice de éstos que estarán en función del arancel y del número de horas de las asignaturas, cursos o su equivalente que registre el estudiante.

Con claridad se señala que sin perjuicio de la norma contenida en el Reglamento de Sanciones, si es el caso que el CES comprueba que la Institución cobró aranceles, matrículas y/o derechos sin observar los parámetros de esta Normativa deberá presentar al CES un plan de devolución de los excesos cobrados y su implementación será verificada por este mismo Organismo. Si hubiere deserción de estudiantes a causa del incremento de matrícula, aranceles y derechos que ocurriere sin tomar en cuenta los parámetros de este Reglamento, la Institución garantizará el reingreso del estudiante dentro de los dos períodos académicos siguientes, debiendo, en este caso, pagar el arancel, matrículas y derechos según el Reglamento.

Es necesario que las instituciones de educación superior particulares notifiquen a la SENESCYT y al CES las resoluciones del máximo órgano colegiado académico superior, en las que se establezcan matrículas, derechos y aranceles, al menos 30 días antes de inicio de la matriculación ordinaria; y, además, deberán publicar en sus portales electrónicos los períodos de cobro de aranceles y matrícula, así como las formas de pago que la Institución establezca.

Se dispone que para el caso de aquellos estudiantes que se retiren de un período académico por situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, enfermedad grave, embarazo de riesgo u otras situaciones similares debidamente documentadas, que se le realizará un reembolso proporcional del valor cancelado por concepto de arancel.

Dispone la misma Norma que las instituciones particulares deberán presentar a SENESCYT y al CES, hasta el 30 de junio de cada año, los estados financieros completos y auditados e información financiera, de conformidad con un instructivo aprobado por el CES que hasta marzo de 2016 no se ha publicado aún. Ése es el mayor problema de la normativa que emite el CES y SENESCYT, que anuncia cuerpos legales complementarios o instructores y luego no se expiden. Un vacío en el vacío de la norma ambigua que se estila expedir por parte de estos Organismos.

Un aparte en esta Norma merece la prohibición expresa del cobro de monto alguno por pasantías, derechos de grado, derechos de disertación de los trabajos de titulación y tesis o por el otorgamiento del título académico en las carreras o programas.

Otro aparte merece la cuestión del costo óptimo por carrera o programa. Dícese que será establecido por SENESCYT y conocido por el CES y que será informado anualmente a las instituciones de educación superior particulares y publicado en el portal electrónico de la SENESCYT. Lo cuestionable es que hasta ahora (marzo 2016) tampoco nada ha publicado al respecto SENESCYT. Una ambigüedad más en el mar de las ambigüedades.

Con este Reglamento algunas universidades y escuelas politécnicas en Ecuador verán en pocos años su ruina económica. Verdad es que el control en el excesivo cobro de aranceles y matrícula era necesario. Pero también es verdad que hasta antes de este documento el mercado de la educación superior en Ecuador se regía por sus propias normas. Se sabía que había universidades que cobraban elevados costos, medianos costos y bajos costos. El estudiante decidía según su capacidad académica y económica. Es difícil pedir a universidades que mantienen en sus plantas docentes profesionales

altamente capacitados, importante infraestructura, bibliotecas y laboratorios de avanzada, que se limiten a la tasa inflacionaria del año anterior. Hay que decirlo, en los rediseños se podrán establecer los presupuestos que se ajusten al costo de la carrera o programa, pero es limitado el marco de esa justificación; y, en todo caso, una vez ocurra el rediseño ya sólo se podrá incrementar hasta la tasa inflacionaria del año anterior, nada más.

También este mismo Cuerpo Normativo accede a que universidades y escuelas politécnicas justifiquen costos y establezcan que para un año u otro requieran incrementar más allá de la tasa inflacionaria del año inmediato anterior, pero el marco de justificación también es limitado.

De todas formas, las universidades particulares cofinanciadas por el Estado Ecuatoriano tienen un horizonte aún más complejo y es que el Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por Parte del Estado a Favor de las Instituciones de Educación Superior, también limita la cuota que le Estado entrega a las universidades cofinanciadas mes tras mes. Es de aplicación obligatoria, establece la distribución de recursos destinados anualmente por el Estado a favor de instituciones públicas y particulares cofinanciadas.

Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, excluido el 1% de dichos recursos, destinados al financiamiento del CEAACES; las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado, que corresponden a la gratuidad para las instituciones de educación superior públicas que imparten carreras de tercer nivel; y, las asignaciones que constaban antes y las que consten en el Presupuesto General del Estado a favor de universidades públicas o particulares que reciben rentas del Estado, son los recursos públicos que norma este Reglamento.

Las universidades públicas o particulares cofinanciadas tendrán participación por cada tipo de recurso: Las rentas de FOFEDEUPO; el 11% del impuesto a la renta distribuidos en un 10% para universidades y escuelas politécnicas públicas y el 1% para

particulares cofinanciadas; los recursos contemplados en el Fondo distribuidos en un 94.5% para universidades y escuelas politécnicas públicas y el 5.5% para particulares cofinanciadas; la totalidad de las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado, y que correspondan a la compensación por gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel; y, las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado que correspondan a la compensación establecida en la Ley para la Equidad Tributaria en el Ecuador a favor de universidades y escuelas politécnicas, con los incrementos señalados en la Constitución de la República.

De todas maneras este Reglamento establece criterios y parámetros de distribución de los recursos: calidad (determinada por el CEAACES), excelencia académica (obtención de las máximas calificaciones en la evaluación realizada por el CEAACES), eficiencia en ejecución presupuestaria, administrativa, eficiencia terminal y el costo óptimo de la carrera que debe determinar SENESCYT. Para la distribución de recursos, la sumatoria de los parámetros de distribución deberá ser en todos los casos del 100%.

Si sumamos el Reglamento de Regulación de Aranceles y Matrículas y el Reglamento de distribución de recursos económicos; en el caso de las universidades particulares cofinanciadas, existe un marco rígido que no permite moverse demasiado en cuanto a economía se refiere; y, que se verá en el futuro si resultó que eran los cuerpos legales necesarios para regular los costos e ingresos y egresos en universidades particulares cofinanciadas; o, si por el contrario, es la marcha fúnebre en el sepelio de éstas.

Con este tipo de normativa, vinieron de la mano algunas otras que se refieren número de cohortes, paralelos y estudiantes por programas de grado y/o posgrado vigentes. Primero una normativa reglamentaria sobre número de cohortes y paralelos de los programas de postgrados vigentes y luego un reglamento de presentación de carreras y programas al Consejo de Educación Superior, aprobación que significa también regular el número de cohortes, paralelos y alumnos por paralelo.

Santiago Acosta Aide ha dicho²⁵⁶ “no es aceptable volver a una universidad infracontrolada, pero el hipercontrol tampoco mejora la calidad”; y, “estamos ante un triángulo de hierro: acceso, calidad, costo”.

Estoy de acuerdo con la afirmación de Acosta, y es que aun cuando mi formación es en el derecho, las sociedades en las que se *hiperlegisla*, no necesariamente son las que más guardan los preceptos legales. La educación superior en Ecuador, a mi criterio, está sumida en un océano de normativa expedida por el CES, por SENESCYT y por CEAACES; más la que se expide usualmente en material laboral, civil, administrativa, etc. Todo ello causa más confusión que orden.

Abonando –decía- a este océano de normas, está la Normativa Reglamentaria sobre el número de cohortes y paralelos de los programas de postgrados vigentes, expedido por el Consejo de Educación Superior el 18 de julio de 2012. Cuerpo Normativo corto, pero de gran impacto en la vida de universidades y carreras universitarias pues dispone que todo programa de postgrado durante su período de vigencia podrá aperturar hasta un máximo de una cohorte por año calendario, y hasta dos paralelos por cohorte, dictados simultáneamente, en el mismo lugar y bajo los mismos términos y condiciones autorizados conforme a la resolución del CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior, antecesor del CES) y de la disposiciones que para el efecto expida el CES.

El CONESUP aprobó los posgrados, generalmente, por un período de cinco años, pero sin limitación ni de paralelos ni de número de estudiantes por paralelo. Quizá no se hizo bien y quizá era necesario poner límites en el número de estudiantes por paralelo y en el número de paralelos, pero el CONESUP, su Pleno, aprobó los programas sin limitaciones; por ello, mal podría una Normativa Reglamentaria emitida por otro Organismo fijar nuevos parámetros para un número determinado de cohortes que ya estaban en vigencia y que tenían un período de ésta. De acuerdo con que una normativa pueda regir para el futuro, pero no podría regular lo que estuvo legalmente aprobado. No

²⁵⁶ACOSTA, Santiago. 2016. Curso de Formación Docente Universidad, Humanismo y Cultura, impartido en marzo de 2016 en la Universidad Técnica Particular de Loja.

había limitaciones en ese sentido y así debían terminar su vigencia. El Pleno del CES reconoce la validez de la aprobación del CONESUP, según la resolución que para el efecto se emitió, pero no reconoce la validez absoluta de esta resolución. No se puede reconocer lo normado en parte sí y en parte no. No es consecuente con los principios constitucionales del derecho.

Es así que esta Normativa establece que las universidades y escuelas politécnicas notificarán al CES el inicio de cada cohorte (legalmente aprobada por el CONESUP) con sus respectivos paralelos y número de estudiantes por paralelo. El CES evaluará y aprobará la conveniencia del número de estudiantes por paralelo. A partir de la fecha de emisión de este documento las universidades y escuelas politécnicas tenían un plazo de 30 días para remitir al CES la fecha de inicio del programa y las nóminas de matriculados de todas las cohortes y paralelos de los programas que se hubiesen ejecutado o que se estuvieran desarrollando desde la fecha de vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior, esto es el 12 de octubre de 2010.

Siendo este documento uno de orden transitorio, el 20 de agosto de 2014 el Consejo de Educación Superior expide el Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior, que regula el proceso de presentación y aprobación de los proyectos de carreras de nivel técnico superior o tecnológico superior, de grado y programas de postgrado (a excepción de los programas de doctorado), y el rediseño de carreras vigentes.

De obligatoria aplicación, este Reglamento dispone que las instituciones de educación superior presenten al CES las solicitudes de aprobación de proyectos de carreras y programas así como el rediseño de la oferta académica vigente, a través de una plataforma informática para la presentación de proyectos de carreras y programas de las instituciones de educación superior.

Es el Rector el que recibirá una clave, bajo su absoluta responsabilidad, una clave de acceso para este sistema, con el fin de que se presente los proyectos de rediseño de

carreras y programas nuevos. Las solicitudes de aprobación deben ser ingresadas al menos 6 meses antes de la fecha prevista para el inicio de la carrera o programa y todos los proyectos de rediseño o nuevos se receptorán en la plataforma, máximo hasta el 15 de noviembre de cada año.

Con una solicitud que debe cumplir algunos requisitos y sin los cuales la Comisión Permanente que corresponda no admite a trámite ésta inicia el trámite que una vez admitido por el CES, este Organismo lo remite a la SENESCYT para la emisión de un informe técnico que verificará que el proyecto se enmarque en la norma. Este informe no es vinculante y será considerado por la Comisión Permanente del CES para el análisis del proyecto.

Con base a estos informes la Comisión podrá aprobar o no el proyecto. En caso de existir observaciones al proyecto de carrera, programa o al rediseño de la carrera, la Comisión remitirá a la Institución de Educación Superior, en un plazo máximo de 15 días estas observaciones. La Institución tendrá un plazo máximo de 30 días para responder a estas observaciones. Si la Institución no responde se archivará el proyecto.

La Comisión Permanente elaborará el informe final para conocimiento del Pleno del CES, que con sustento en el informe de la Comisión Permanente respectiva. Resolverán: aprobar o no el proyecto. Si no fuere aprobado, la Institución podrá iniciar el nuevo proyecto en un plazo máximo de 90 días a partir de la notificación. Si fuere aprobado, la resolución de aprobación será notificada a SENESCYT, a CEAACES y a la Institución.

En cuanto a vigencia, será de 5 años contados desde la fecha de expedición de la resolución de aprobación de la carrera o programa, lo cual será establecido por el CES en la misma resolución. Y, perderá su vigencia, mediante resolución del CES por incumplimiento de las condiciones en las que fue aprobada o en función del informe de evaluación y acreditación efectuado por el CEAACES.

Sin salir del todo del tema precedente, abordaremos el Reglamento de Régimen Académico, que el CES expide en noviembre de 2013 y que hasta marzo de 2016 ha sufrido 5 reformas. Regula y orienta el quehacer académico de las instituciones de educación superior y establece que garantizará una formación de alta calidad que propenda a la excelencia y pertinencia del Sistema de Educación Superior, a través de su articulación a las necesidades de la transformación y participación social, fundamentales para alcanzar el Buen Vivir. Además regulará la gestión académica-formativa, promoverá diversidad, integralidad, flexibilidad y permeabilidad de los planes curriculares e itinerarios académicos articulando la formación académica y profesional, la investigación científica, tecnológica y social, y la vinculación con la colectividad, en un marco de calidad, innovación y pertinencia.

Otros de sus enunciados establecen que favorecerá la movilidad nacional e internacional de investigadores, profesores y estudiantes; contribuirá a la formación del talento humano y el desarrollo de profesionales y ciudadanos críticos, creativos, deliberativos y éticos; desarrollar una educación centrada en sujetos educativos, promoviendo el desarrollo de contextos pedagógico-curriculares interactivos, creativos y de construcción innovadora; propiciar la integración de redes académicas y de investigación y desarrollar la educación superior bajo la perspectiva del bien público social.

Una falencia de alguna normativa ecuatoriana es que su texto se queda en la retórica y su aplicabilidad ya es otro cantar. Luego, una presentación de una norma como la que consta en párrafos superiores, nos da a entender que es una norma que sobre todo tiende a lograr una justicia social en el conocimiento y la investigación y una permeabilidad de éstos a la misma sociedad. Pero, no siempre las cosas se dan como las escribe el legislador y suelen haber inconvenientes generados justamente por una norma pletórica de adornos literarios.

Es así que la organización académica de los niveles de formación de la educación superior: educación técnica superior, tecnológica superior, grado o de tercer nivel y de

posgrado o cuarto nivel son tópicos de este Reglamento de lógica aplicación y que no distarán mayormente de los niveles académicos superiores de otros países del mundo. Vienen luego conceptos más complejos como los de la organización de aprendizaje que se entiende como la planificación del proceso formativo del estudiante a través de actividades de aprendizaje con docencia, de aplicación práctica y de trabajo autónomo y que debe garantizar el tiempo que un estudiante necesita para invertir en actividades formativas y en generación de productos académicos establecidos en la planificación micro curricular. Entonces, un micro currículo, debe contener las actividades planificadas para cada clase con horas y minutos para el efecto. Lo cual se constituye en una organizada forma de planificación de clase, pero que no siempre ocurre según el detalle excesivo del documento. Son horas de sesenta minutos, distribuidas en los capos de formación y unidades de organización del currículo. Períodos académicos ordinarios de un mínimo de 16 semanas efectivas; y, para Medicina Humana una duración mínima de 18 semanas efectivas.

A efectos de racionalizar y optimizar el proceso de aprendizaje, reza este Reglamento, las carreras planificarán sus currículos de acuerdo a una tabla que establece que habrá un número máximo de asignaturas para los niveles: técnico superior, 24; tecnológico superior, 30; licenciaturas, 54; ciencias básicas, 60; ingenierías, arquitecturas, odontología y medicina veterinaria, 60; medicina humana, 72. Sobre las asignaturas de modalidad presencial, se establece que se han de distribuir de manera secuencial e intensiva a lo largo de los períodos académicos en jornadas de hasta 6 horas diarias para el componente de docencia, con al menos dos asignaturas, cursos o similares por período académico. Ningún profesor, establece esta Regla, podrá dictar más de tres diferentes asignaturas, cursos o equivalentes, de manera simultánea en el período académico ordinario, independientemente del número de paralelos que la Institución le asigne.

Sobre la estructura de las actividades de aprendizaje, se dispone que ésta se planifica con respecto al componente de docencia que se define por el desarrollo de ambientes de aprendizaje que incorporan actividades pedagógicas de aprendizaje asistido por el profesor, y actividades de aprendizaje colaborativo, tales como la sistematización

de prácticas de investigación-intervención, proyectos de integración de saberes, construcción de modelos y prototipos, proyectos de problematización y resolución de problemas y casos. Además está el componente de prácticas de aplicación y experimentación de los aprendizajes que se orienta al desarrollo de experiencias en la aplicación de aprendizajes y deben ser supervisadas y evaluadas por el profesor, el personal técnico docente y los ayudantes de cátedra e investigación.

Así como dispone el mínimo de asignaturas, dispone también el mínimo de horas para cada nivel: 800 y 900 para carreras técnicas, tecnológicas y de grado en períodos académicos de 16 y 18 semanas respectivamente. Y, en total, la carga horaria y la duración de las carreras: educación superior técnica 3.200 horas en un mínimo de cuatro períodos académicos ordinaria; educación superior tecnológica 4.500 horas en al menos cinco períodos académicos ordinarios; licenciaturas 7.200 horas en un plazo mínimo de nueve períodos académicos ordinarios; ingenierías, arquitecturas y carreras de ciencias básicas 8.000 horas con una duración de diez períodos académicos y tan sólo en modalidad presencial y, en algunos casos, en modalidad semipresencial; odontología y medicina veterinaria 8.000 horas con una duración mínima de diez períodos académicos ordinarios y sólo podrá ocurrir a tiempo completo y en modalidad presencial; medicina humana 10.800 horas con una duración mínima de doce períodos académicos ordinarios que sólo podrán realizarse a tiempo completo y bajo modalidad presencial.

Con respecto a la carga horaria de programas de postgrado, la especialización 1.000 horas con una duración mínima de nueve meses o su equivalente en semanas; la maestría 2.125 horas con una duración mínima de tres períodos académicos; y, la maestría de investigación con 2.625 horas con una duración mínima de cuatro períodos académicos y a tiempo completo. Para especialidades médicas, odontológicas, en enfermería y doctorados, rigen normativas particulares, que si bien no son de especial interés para este trabajo de investigación, con tan solo enunciarlas ya pueden dar al lector la idea de la cantidad de normativa en materia de educación superior en el Ecuador de esta época (2016).

La forma de organizar la malla curricular en carreras y programas había sido hasta ahora potestad de universidades y escuelas politécnicas, hoy ya no. El Reglamento norma cómo han de organizarse. En nivel técnico, tecnológico o de grado: unidad básica que introduce al estudiante en el aprendizaje de ciencias y disciplinas que sustentan la carrera; unidad profesional, que está orientada al conocimiento del campo de estudio y las áreas de actuación de la carrera; unidad de titulación, que incluye las asignaturas y cursos que permitan la validación académica de los conocimientos, habilidades y desempeños adquiridos en la carrera para resolución de problemas, dilemas o desafíos de una profesión.

En programas de posgrado se disponen: una unidad básica que debe ser incluida en aquellos programas con metodologías multi, inter o trans disciplinarios; una unidad disciplinar, multi disciplinar y/o inter disciplinar avanzada, que contiene los fundamentos teóricos, epistemológicos y metodológicos de disciplinas y campos formativos que conforman el programa académico; y, una unidad de titulación orientada a la fundamentación teórico-metodológica y a la generación de una adecuada base empírica, que garantice un trabajo de titulación que contribuya al desarrollo de las profesiones, los saberes, la tecnología o las artes y las ciencias.

No sólo regula lo indicado en cuanto al currículo, sino que además norma los campos de formación del currículo que son formas de clasificación de los conocimientos disciplinares, profesionales, investigativos, de saberes integrales y de comunicación, necesarios para desarrollar el perfil profesional y académico del estudiantes al final de la carrera o programa. Establece que esta distribución ha de ser progresiva y su forma de agrupación será en cursos, asignaturas o sus equivalentes y la organización de los campos de formación deberá estar en correspondencia con el nivel de formación académica.

Este Reglamento establece los procesos de matrícula y los tipos de ésta: ordinaria, en un total de 15 días; extraordinaria, en un total de 15 días más; y, una especial de hasta 15 días posteriores a la culminación de período de matrícula extraordinaria. Regula, de manera general, las modalidades de estudios o aprendizaje: presencial; semipresencial;

dual; en línea; y, a distancia. Añade una modalidad adicional común a todas las modalidades, para personas con capacidades diversas que incluya recursos, medios y ambientes de aprendizaje apropiados para el despliegue de sus capacidades intelectuales, físicas y culturales. Regula, además, la organización de los aprendizajes en las diversas modalidades: presencial y semipresencial, por cada hora del componente de docencia se establecen 1.5 o 2 horas destinadas a los demás componentes de aprendizaje; distancia y en línea, por cada hora destinada al componente de docencia establecida como tutoría sincrónica, se planificarán cuatro horas de los componentes de práctica de los aprendizajes y de aprendizaje autónomo; y, en la modalidad dual, por cada hora del componente de docencia se establecen dos horas de los componentes de práctica de los aprendizajes y de aprendizaje autónomo.

Concepto novísimo es el de la democratización de las plataformas de aprendizaje de la educación superior que se establece en el artículo 49 de este Reglamento y que se refiere a la obligatoriedad de todas las instituciones de educación superior de colocar en su portal electrónico institucional los materiales de elaboración propia, correspondientes a las asignaturas, cursos de carreras y programas, que incluirán el micro currículo, vídeos u otros; desarrollando, además, una plataforma en línea masiva y bajo una licencia de uso abierto, donde consten archivos de texto, vídeo y/o audio de fácil revisión y portabilidad, a fin de coadyuvar a la difusión democrática del conocimiento como un bien público.

Este Reglamento dispone que el currículo incorpore criterios e interculturalidad en cada nivel de formación. En cuanto al aprendizaje de nivel de grado ha de tomar en cuenta los saberes correspondientes a los principales enfoques epistemológicos y perspectivas históricas de las nacionalidades y pueblos ancestrales, propiciando procesos de experimentación de los saberes, tecnologías y prácticas de los pueblos y nacionalidades indígenas. Para el aprendizaje intercultural en la formación de posgrado se ha de estudiar los procesos de generación de saberes y tecnologías relacionados a los campos del conocimiento o especialización profesional que provengan de pueblos, nacionalidades y otros grupos culturales. El Reglamento va más allá. Establece que en el uso de ambientes y metodologías de aprendizaje, y en el desarrollo de los contenidos curriculares, se ha de

propender a la implementación de procesos y procedimientos que respeten y potencien las diferencias de género, etarias y las derivadas de la identidad étnica, las capacidades diversas y características socio-económicas e itinerarios culturales que configuren identidades.

Se establece otro nuevo concepto en educación superior en Ecuador, se trata de los itinerarios académicos que no son otra cosa que las trayectorias que pueden ser seguidas por los estudiantes en una misma o en distinta carrera sujetándose a algunas normas: las instituciones de educación superior definirán para cada una de las carreras las asignaturas que integrarán las trayectorias formativas permitiendo que sea el estudiante quien escoja entre ellas para organizar su aprendizaje complementario; se organizan en las unidades curriculares profesional y de titulación; las asignaturas que la conforman podrán ser cursadas en otras carreras y programas de las misma Institución de Educación Superior o en otra, siempre que sea de igual o superior categoría (categorización de CEAACES) y podrán ser cursados por los estudiantes en las diversas modalidades de aprendizaje.

Otro concepto muy interesante y nuevo con respecto a los itinerarios académicos es el hecho de que un estudiante de pregrado de una institución de educación superior, con base a su mérito académico, podrá tomar una o varias asignaturas de postgrado; y, en caso de que el estudiante ingrese luego al mismo posgrado, estas asignaturas podrán homologarse.

Establece procesos de reconocimiento, homologación, transferencia de horas académicas. En estos procesos se determinan también los de validación de conocimientos que consiste en la evaluación teórica práctica establecida por la institución y que se aplica en todos los niveles de educación superior, excepto en maestrías de investigación y doctorados, pero para este proceso *no hace falta que quien rinde el examen de validación haya cursado estudios superiores*. Es decir, que sin importar si se trata de una carrera técnica, tecnológica, de pregrado, especialización (no médica) y maestría profesionalizante, aunque no haya tenido ningún título universitario ni estudios de este

nivel, podrá pedir rendir los exámenes necesarios para que se validen sus conocimientos, sin límite del número de asignaturas que se puedan validar. Así mismo se establece la novedad de la validación de trayectorias profesionales que consiste en el reconocimiento de una destacada trayectoria profesional o cultural, sea de una o varias asignaturas, o de la totalidad de la carrera hasta de tercer nivel, con excepción de las carreras que comprometan la vida del ser humano.

Se regula también la investigación y de ésta se dispone que las instituciones de educación superior, a partir de sus fortalezas y dominios académicos, deberán contar con líneas, programas y proyectos de investigación articulados en redes académicas nacionales e internacionales; que se corresponderán con los propósitos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de planes nacionales, regionales y locales y programas internacionales de investigación en los campos de educación, ciencia, cultura, artes y tecnología.

Pertinencia. El concepto gira alrededor de oferta de pregrado y posgrado, así como la investigación y la vinculación con la colectividad, articulados con el régimen constitucional del Buen Vivir, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes regionales y locales, los requerimientos sociales en cada nivel territorial y las corrientes científicas y humanísticas de pensamiento. Para asegurar que la oferta sea pertinente, el CES aprueba de manera prioritaria las carreras y programas que concuerden con estos lineamientos.

Si bien en la Ley de Educación Superior del 2000 y en el Reglamento de Régimen Académico de 2009 ya se habló de demanda y pertinencia; este concepto hoy en día se desarrolla con detalle y la definición del párrafo anterior debe plasmarse en el proyecto de carrera o programa que se presente al CES para su aprobación. La pertinencia, de manera especial, se demuestra con los estudios de demanda académica y con el contraste de éstos frente al Plan Nacional de Desarrollo, Buen Vivir y otros sociales y territoriales.

También este Reglamento establece cómo ha de establecer la Institución de Educación Superior su propia planificación institucional. Dispone que ha de considerarse

para el efecto los dominios académicos (que se refieren a las fortalezas científicas, tecnológicas, humanísticas y artísticas demostradas por la Institución en su trayectoria) y que la planificación además debe ser informada a la sociedad²⁵⁷.

Regla esta Norma cuáles son las unidades académicas de universidades y escuelas politécnicas que requieren aprobación del Consejo de Educación Superior para su creación, suspensión o clausura. Siendo éstas las facultades y otras instancias académicas de similar jerarquía, así como institutos y centros de investigación, cuyas atribuciones académicas y administrativas impliquen un nivel de desconcentración en la gestión institucional. Regula además la estructura misma institucional²⁵⁸: sedes, dependientes de la sede matriz ubicadas en una provincia distinta a la matriz; sede matriz, que es la unidad de mayor jerarquía de universidades y escuelas politécnicas en donde funcionan los organismos de gobierno y cogobierno centrales; extensiones, dependientes de la sede matriz u otras sedes, las cuales podrán tener desconcentración en la gestión administrativo-financiera; campus, que es el espacio físico de una institución de educación superior que cuenta con infraestructura y equipamiento adecuado para el desarrollo de su oferta académica y actividades de gestión; centros de apoyo, para el desarrollo de procesos de aprendizaje en la modalidad a distancia, que sustentan las actividades académicas de formación integral, vinculación con la sociedad, convenios de prácticas pre profesionales demás procesos educativos de esta modalidad.

Y, ambigüamente, establece que toda carrera o programa (pre y posgrado) podrá abrir una nueva cohorte o promoción de nuevos estudiantes en cada período académico; y, que cada cohorte puede ser dividida en grupos más pequeños (!) o paralelos, a efectos de garantizar la calidad del proceso de aprendizaje. Que el número de paralelos y el máximo de estudiantes que lo conforman, deberá guardar correspondencia con el

²⁵⁷ La rendición de cuentas que deben realizar las instituciones de educación superior, anualmente, al término de cada período de actividad, se norma en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica de Educación Superior y los estatutos orgánicos institucionales.

²⁵⁸ Éste es un Reglamento de Régimen Académico que pretende regular estructuras institucionales.

principio de pertinencia, el espacio físico, equipamiento, plataforma tecnológica, soporte pedagógico y personal académico disponible²⁵⁹.

Apenas regulada a lo largo de la historia de la educación superior en Ecuador, educación en línea, a distancia y semipresencial se norma de manera oficial mediante Reglamento para Carreras y Programas Académicos en Modalidades en Línea, a Distancia y Semipresencial de fecha 16 de diciembre de 2015 y emitido por el Consejo de Educación Superior –CES-.

El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de Ecuador –CEAACES- ha emitido también su propia normativa, entre la cual se destaca el Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior, cuyo objeto es el de regular el proceso de evaluación externa que realiza el CEAACES a las instituciones de educación superior que integran el Sistema de Educación Superior; con base al modelo y la metodología que sean determinados por este Organismo en el cual han de incluirse los diferentes criterios, sub criterios e indicadores, así como los ajustes en el peso de los parámetros de evaluación y en los estándares asociados.

²⁵⁹No es Villavicencio ningún académico advenedizo, pues en 2008 es el cogonador del Premio Nobel de la Paz como parte del grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático del 2007.

Con respecto al personal académico y no académico (técnico docente) de universidades y escuelas politécnicas se ha expedido el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, el 31 de octubre de 2012. Reconsiderado una vez y reformado 12 veces hasta marzo de 2016. El análisis de este Reglamento no es objeto de este trabajo, sin embargo el lector podrá intuir la inseguridad jurídica que deviene de un cuerpo normativo que rige al personal académico en Ecuador y que en el lapso de poco más de 36 meses ha sido reconsiderado y reformado 13 veces. Arturo Villavicencio en su artículo *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?*, 2013, p. 20, cita a C. Arcos y refiere lo que considera éste es el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior: “se trata de la expresión de un exacerbado espíritu de control sobre la vida académica de las universidades, especialmente las públicas, y va mucho más allá del espíritu mismo de la Ley (de Educación Superior). Esta actitud es propia de una conducta burocrática que, por un lado, no entienda la lógica de la vida académica y que por otro, desconfía profundamente del mismo”; y, “...De un plumazo elimina el antiguo y útil concepto de la cátedra universitaria que incluía docencia, investigación y gestión y que miraba la vida académica como un ejercicio complejo, totalizador...”.

Arturo Villavicencio²⁶⁰ ha dicho “Con un sentido de urgencia y de premura por recuperar un tiempo perdido, el Gobierno y las instituciones que regulan el sistema de educación superior han emprendido la tarea de reconfigurar el sistema. Este sentido de urgencia está conduciendo a ignorar los ritmos de procesos orgánicos, de evolución, que emergen y que por consiguiente, no siempre pueden ser impuestos y controlados desde arriba...”; y, “...como estos temas son nuevos en las esferas de planificación y decisión gubernamentales, existe una dosis de confusión sobre la aplicación y efectividad de herramientas e instrumentos de política; ofuscación que está haciendo perder las perspectivas históricas, el sentido de orientación y que pone en riesgo una oportunidad histórica de sentar bases sólidas para un sistema universitario de calidad y sobre todo, de compromiso y responsabilidad con el contexto social al cual se debe...”.

La reflexión de Villavicencio es publicada unos días después de conocer los resultados sobre la evaluación y categorización de universidades y escuelas politécnicas en Ecuador al amparo, justamente, de este Reglamento expedido en julio de 2013.

Parte este documento señalando que se aplica a los procesos de evaluación externa que realice el CEAACES a las instituciones de educación superior que integran el Sistema de Educación Superior. Establece que el CEAACES (su Pleno) designará evaluadores externos en base a los procedimientos de selección que establezca para el efecto, considerando la información de un Banco de Datos de Evaluadores y teniendo en cuenta criterios de pertinencia tales como: áreas del conocimiento, objeto de evaluación, ubicación geográfica, no existencia de conflicto de intereses con las instituciones evaluadas y según la calificación de méritos y la entrevista personal.

Las comisiones de evaluación externa del CEAACES estarán conformadas por un mínimo de dos y un máximo de ocho evaluadores y estará coordinada por uno de sus miembros que será designado por el Pleno del CEAACES. Sus funciones son: aplicar la

²⁶⁰ VILLAVICENCIO, A. 2013. ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana? Recuperado en julio de 2016 de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3235/1/Villavicencio,%20A-CON-001-Hacia%20donde.pdf> p. 2.

metodología e instrumentos de evaluación a las instituciones de educación superior; cumplir el cronograma de visitas in situ; coordinar con la contraparte de la institución de educación superior las actividades a realizarse durante la visita in situ; realizar la verificación de la información consignada por la institución de educación superior mediante una revisión documental²⁶¹ y/u observación física; asentar las diferencias (en caso de que existieran entre la información consignada por la Institución de Educación Superior y la verificación) en los documentos previstos para el efecto y documentar las razones de las inconsistencias; revisar conjuntamente con la Institución los resultados preliminares de la visita; y, suscribir conjuntamente con el Rector de la Institución los formularios de verificación y el acta de visita. Por su parte, las instituciones de educación superior tienen las siguientes obligaciones: designar una contraparte institucional que coordine y facilite el trabajo de recolección y verificación de la información; poner a disposición de la Comisión una oficina dotada con escritorios, computadores con conexión a internet, impresora y material fungible necesario para el desarrollo de sus actividades; facilitar a los miembros de la Comisión el acceso a las instalaciones, a la información y otras fuentes de verificación que la Comisión considere pertinente; y, otras que el CEAACES determine.

El proceso de evaluación se compone de una fase previa y una de evaluación. La previa comprende el diseño de la metodología y de los instrumentos de evaluación; consignación de datos por parte de la Institución de Educación Superior; y, validación por parte de los evaluados externos del CEAACES de la información consignada por la Institución. Y, la de evaluación que se compone de análisis de la información y evaluación preliminar; la elaboración del informe final; y, la resolución.

Todo el proceso admite un recurso de apelación a la decisión tomada por el equipo técnico. Para la resolución de esta apelación el presidente del CEAACES dispondrá la

²⁶¹ El último proceso de evaluación y categorización que llevó a cabo el CEAACES entre los años 2012 y 2013, fue de evidente constatación documental física. Si no estaba en papeles, sencillamente no existía. Por ejemplo, la falta de contratación escrita de docentes lograba que el docente que no tenía contrato escrito desapareciera inmediatamente del listado de personal académico; cuando en Ecuador, según el Régimen Laboral, existe lo que se llama el contrato tácito de trabajo y que no requiere que la relación de dependencia se encuentre escrita.

conformación de una comisión ad hoc, comisión que resolverá la apelación en un plazo máximo de cinco días. Además se reconoce el derecho de las instituciones de educación superior de acudir a una audiencia pública a partir del informe preliminar y antes de que el presidente del CEAACES convoque a sesión de conocimiento y resolución de los informes de evaluación. Una vez resueltas las apelaciones, el Presidente del CEAACES dispondrá al equipo técnico que en el plazo de tres días entregue el informe final de evaluación que será puesto en consideración del Pleno del Consejo para su resolución.

El Pleno resolverá sobre el estatus académico de cada institución de educación superior. La Institución que supere parámetros de calidad de la evaluación establecidos por el CEAACES, deberá ser categorizada con base a los lineamientos establecidos por el Consejo; mismo que además, de acuerdo a los resultados, serán acreditadas. Instituciones que superen parámetros de evaluación pero no los requeridos para ser acreditadas, deberán presentar al CEAACES un plan de fortalecimiento y aseguramiento de la calidad que les permita acreditarse en el plazo de un año. Si transcurrido el plazo, no cumplen los parámetros para su acreditación, el Consejo resolverá la suspensión definitiva de dicha institución. También ocurre la suspensión definitiva, si producto del proceso la institución de educación superior se encuentra por debajo de parámetros de calidad de la evaluación establecidos por el CEAACES.

El ya citado Arturo Villavicencio (2013, p. 20) señala que “la idea de una suerte de ‘policía académica’ está muy lejos de la idea de un marco jurídico – institucional que norme el desempeño de las instituciones de educación superior, en particular en lo referente al aseguramiento de la calidad...Resulta penoso constatar que las normas y reglamentos estén enfocados hacia el primero, es decir, al control, a la sumisión y a la disciplina de la universidad”.

Volviendo al Reglamento, éste norma la acreditación y la categorización de las instituciones de educación superior. La acreditación, como una validación de vigencia quinquenal realizada por el CEAACES, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior, sobre la base de la evaluación del cumplimiento de lineamientos,

estándares y criterios de calidad definidos por el Consejo. La Categorización, es la clasificación académica que se realiza con base a los resultados de la evaluación que realiza el CEAACES, de manera periódica, a las instituciones de educación superior. Para ello, establece el modelo de clasificación consistente en un agrupamiento técnico de las instituciones, que permita la identificación de grupos o instituciones de educación superior de similares características. Se aclara, eso sí, que la categoría en la que se ubique una institución de educación superior, luego de concluido el proceso de evaluación externa, podrá variar como consecuencia de posteriores procesos de evaluación institucional, de extensiones, de carreras o programas, realizados por el CEAACES.

Finalmente y en los años de vida del Consejo de Educación Superior –CES-, el Consejo de Evaluación y Acreditación –CEAACES- y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología –SENESCYT-, que se cuentan a partir de la emisión de la Ley de Educación Superior (octubre de 2010) y hasta este año 2016, se han emitido:

A más de resoluciones específicas de estos organismos, por parte del CES, 57 Reglamentos, Normas Reglamentarias, Instructivos y Normativas²⁶². Por parte del CEAACES, 23 Reglamentos e Instructivos²⁶³; y, por parte de SENESCYT, 10 Reglamentos, Normas e Instructivos²⁶⁴.

A continuación dos gráficos que muestran la producción legislativa del Pleno el Consejo Superior. Se puede apreciar en éstos una hiperactividad normativa evidente, tomando en cuenta que hasta 22 de marzo de 2016²⁶⁵ el Consejo de Educación Superior ha expedido más de 1221 resoluciones:

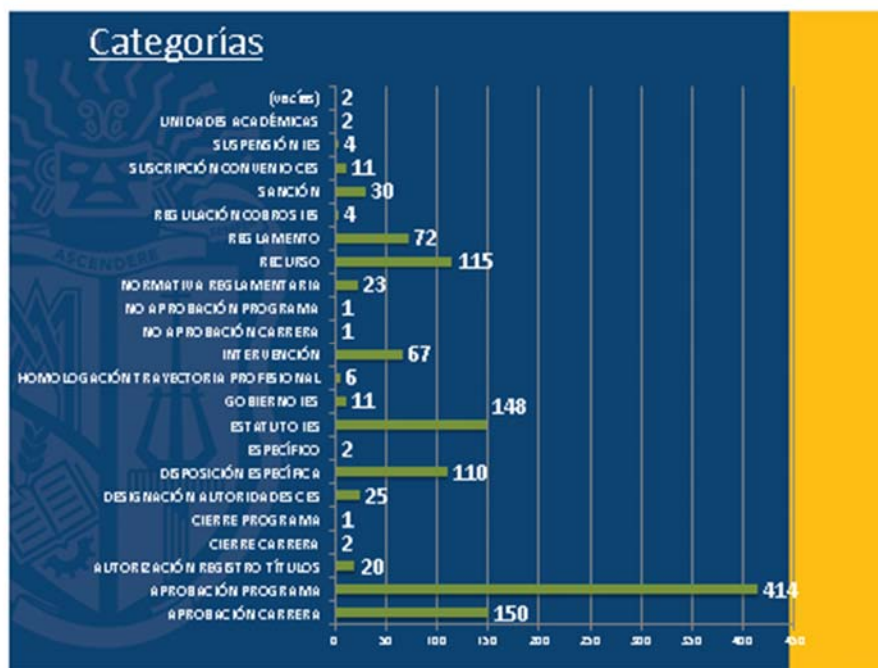
²⁶² Gaceta oficial del Consejo de Educación Superior: www.ces.gob.ec

²⁶³ Gaceta oficial del Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/>

²⁶⁴ Biblioteca de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación: <http://www.educacionsuperior.gob.ec/>

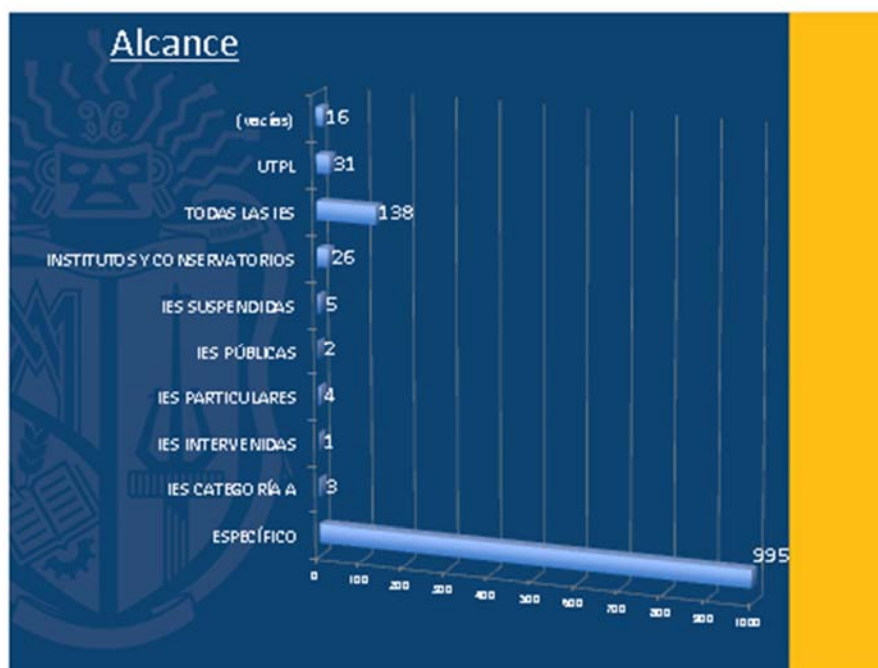
²⁶⁵ <http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/actas-y-resoluciones>

Gráfico 5: Producción legislativa del Pleno el Consejo de Educación Superior de Ecuador desde su creación hasta marzo de 2016.



Fuente. Área de Legislación Universitaria de la Procuraduría Universitaria de la Universidad Técnica Particular de Loja. Román, J. y otros (2016). Análisis gráfico de resoluciones del Consejo de Educación Superior, según categoría y alcance. <https://procuraduria.utpl.edu.e>

Gráfico 6: Afectación específica de la producción legislativa del Pleno del Consejo de Educación Superior del Ecuador, desde su creación hasta marzo de 2016.



Fuente. Área de Legislación Universitaria de la Procuraduría Universitaria de la Universidad Técnica Particular de Loja. Román, J. y otros (2016). Análisis gráfico de resoluciones del Consejo de Educación Superior, según categoría y alcance. <https://procuraduria.utpl.edu.ec/>

Con ello cierro este capítulo, dejando al lector la libertad de opinión sobre lo expresado. Siendo que la autora se encuentra día con día en la labor de tratar de armonizar la muy numerosa normativa de la educación superior con la demás normativa que rige en el país, es probable que algunos comentarios vertidos en este capítulo pudieran ser producto de la compleja tarea que esto significa. Por ello, será el lector quien pueda, finalmente, hacer un juicio reflexivo al respecto.

CAPÍTULO QUINTO: LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA Y EL DEBATE SOCIAL EN
EL ECUADOR

**CAPÍTULO V: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y
EL DEBATE SOCIAL EN EL
ECUADOR**

Sumario.-1. Debate social generado en distintos medios de comunicación a propósito de la injerencia del poder en la Autonomía Universitaria en Ecuador. 2. Opinión de expertos universitarios e intelectuales en torno al poder y la autonomía universitaria.

A raíz de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador en octubre de 2010, el escenario de la educación superior en el país cambió significativamente.

Tomando en cuenta que este trabajo de investigación inicia en 2008 y que a esa fecha se debatía el proyecto de Ley de Educación Superior, era difícil predecir lo que la nueva norma traería consigo en cuanto a regulación del sistema de educación superior en Ecuador. Más aún, era poco probable establecer que en un lapso de seis años, la educación superior en Ecuador se vería enfrentada a un mar cambiante de normativa que vuelve especialmente compleja la actividad de universidades y escuelas politécnicas.

Y es que con un más de 90 normas emitidas por CES, CEAACES y SENESCYT a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, con una incontinencia resolutive por parte de estos Organismos, la administración universitaria y todo lo que ello significa, se convierte en tarea difícil y constantemente salpicada de procesos evaluativos que no parecen acabar jamás.

Javier Carrascal, Secretario General en Sindicato ANPE, manifestaba hace poco “el incremento de las tareas burocráticas y administrativas para los equipos directivos y los docentes no ha supuesto una mejora de la calidad de la enseñanza ni de los resultados de nuestro sistema educativo...” Carrascal habla del sistema de evaluación español, y “mal de muchos, consuelo de tontos” o “la desgracia no es llevadera cuando afecta a un número importante”, no es consuelo ante un sistema casi asfixiante.

Ya lo hemos dicho, no se trata de un escaso o ningún control con respecto a la médula de un pueblo, que es la educación. Se trata de crear un marco normativo más o

menos permanente en el tiempo y que garantice seguridad jurídica -que es garantía constitucional- y que se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

La obra *La Ética Disidente de la Universidad en Crisis* de Patricio Rivas Herrera²⁶⁶ encara el hecho de que es en la universidad “donde se conjugan a ritmos acelerados y con brutal intensidad los cambios epocales [sic] que hoy nos afectan” y, más adelante “La universidad actual está transformándose y degenerándose frente a los rostros impávidos de sus detractores y apologetas, los cuales hieren –o pretenden curar el cuerpo de la universidad- con viejas y nostálgicas pociones”

Son seguramente esas viejas y nostálgicas pociones las que hoy en día se intentan aplicar a golpe de normativas muchas veces inaplicables o antinómicas. Puede ser que la universidad, con todas sus disidencias y todas sus inconformidades, con sus ideologías y sus movimientos internos, pueda considerarse -por alguno que otro idealista de la educación superior- como un ente ingobernable al que le hace falta disciplina normativa externa y suficiente.

Pero “la universidad, a través de sus propias dinámicas internas y junto al soldado social, produce al disidente, quien asume el mito no como tótem disciplinante sino como clave libertaria” (Rivas, 2014:14). Así, no es ajena a la universidad la crisis social y económica. Esta comunión con la sociedad produce o debe producir entes autónomos que desde la investigación y la docencia; y, desde su propia autonomía universitaria, sean capaces de producir pensamiento crítico y reflexivo y soluciones viables para una sociedad en crisis.

El modelo de universidad supervigilada es el modelo de un conservadurismo cultural. Una constante sospecha alrededor de la universidad y su accionar presumiblemente peligroso. La universidad bajo la constante lupa de la duda y del

²⁶⁶ RIVAS, P. 2014. *La ética disidente de la universidad en crisis*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito. Ecuador.

prejuicio. Si las instituciones de educación superior requieren para “bien funcionar” -a criterio de organismos de control de este tipo de educación- una avalancha de normativa, entonces estamos ante una legislación que controla hasta los procesos internos menos relevantes.

No descartamos la necesidad de la vigilancia y del control. Es necesario evitar los excesos y los abusos de la autonomía universitaria.

“Es paradójico cuando el aumento de la cobertura educacional a escala mundial resulta ser tensionante; cuando alrededor de las cuadrículas, programas y reformas de la educación pública, de la educación de la calidad se construye un pensamiento político que estaba en muchos casos venido a menos” (Rivas, 2014:58)

Así, una educación de calidad no pasa, necesariamente, por un proceso de extrema vigilancia del accionar universitario. Es menos probable que las universidades ecuatorianas se centren en generar educación de calidad e investigación articulada a los problemas sociales de la nación, cuando tienen que cumplir constantemente con una indiscriminada cantidad de solicitudes de informes de parte de CEAACES, CES y SENESCYT. Constantes requerimientos, a menudo agobiantes, que en el marco de la norma expedida deben atenderse con prontitud obligatoria, con acuciante urgencia, siempre con plazos y términos que cumplir, sin tregua.

Rivas (2014:59) comenta “con seguridad, el Estado seguirá existiendo por mucho tiempo, pero en la medida en que la comunidad produzca sus propias prácticas de creatividad y autonomía, esta institución irá disminuyendo su brutal poder histórico”. Y es que es impensable que en un mundo que se mueve a una velocidad escalofriante, donde internet se ha posicionado como un nuevo poder en el orden mundial, el conocimiento es cada vez más abierto y las fronteras no existen, tengamos que lidiar con normativa fría y distante que no se compadece con los nuevos requerimientos de la sociedad hacia la universidad.

Es que al movimiento en sí, sólo le hace falta proponerse cambiar un orden: “cuando un movimiento se plantea cambiar un orden, comienza un ejercicio que en muchos casos pasa de la acción simple de juntarse y ocupar la calle, hasta proponerse nuevas formas institucionales y modelos sociales para la vida, la educación, el trabajo...Desde ahí se articulan como fuerza social en condiciones de ejercer efectos trascendentes” (Rivas, 2014:69).

La universidad no es ajena a los cambios, a los movimientos sociales. Los sufre en su propia médula, los siente en sus cuerpos colegiados, en sus espacios docentes y discentes, en su actividad diaria. No es ajena y por tanto debe tener alguna libertad para moverse frente a estos cambios. Su autonomía. La proclamada en Latinoamérica hace casi un centenar de años (serán 100 en 2018). La autonomía universitaria consagrada en la Constitución de la República, en las leyes.

En otra parte de su obra, Rivas (2014:97) señala: “...es que es la sociedad la que cambia la escuela; lo que pasa es que la escuela tienen una sensibilidad receptiva mucho mayor que otros espacios...las luchas sociales están emergiendo en América Latina...desde el mundo de las enseñanzas media y superior, porque ahí se conjugan altas tasas de conocimiento con inmensos volúmenes de frustración y decepción frente a la vida...”

No puede una Universidad quedarse paralizada (atendiendo requerimientos inacabables de organismos de control, que terminan en cientos de kilos de papel abandonados en la oficina de algún burócrata) ante el clamor social, ante todo lo que está sobre el tapete hoy en día y todo lo mucho más que estará mañana.

Estamos ante un quiebre social. No es fácil digerir todos los acontecimientos mundiales que traen consigo guerra, hambre y terror. Y es que no es sólo la guerra entre Siria e Irak, Yemen, Libia y los conflictos armados producto del accionar de Estado Islámico en Argelia, Egipto, Libia y Túnez; la disputa en el mar de la China Oriental; la guerra civil en Ucrania; los atentados terroristas en París, Pathankot, Ankara, Daca,

Estambul, Líbano, Irak, Bruselas, Niza, Tel Aviv; masacre de Orlando; los terremotos²⁶⁷; es, por ejemplo, la decisión de La Gran Bretaña de separarse de la Unión Europea. El llamado Brexit. El mensaje, entre líneas, es que los proyectos de unidad o unión no dan resultado. Que un proyecto de la envergadura de la Unión Europea es una utopía y que se desgranará poco a poco.

“Ha llegado el momento de plantarse, de decir con serenidad y firmeza que la Humanidad no puede seguir padeciendo de inacabables estertores de un sistema que ha desembocado en la gravísima y múltiple crisis actual (social, financiera, alimentaria, medioambiental, política, democrática, ética...).” (Mayor Zaragoza, 2011:9).

Es hora de participación, de acción, explica Mayor Zaragoza. Anima a una sociedad plena, participativa, actora; ahora, dice, “que las posibilidades de participación no presencial que ofrecen las modernas tecnologías de la comunicación lo permiten”; y, más adelante “La comunidad académica, científica, artística, intelectual en suma, debe liderar este proceso que permitirá en menos de diez años llevar a cabo el nuevo comienzo que la Carta de la Tierra preconiza” (Mayor Zaragoza, 2011:10).

Y, la universidad, tiene un papel preponderante en esta participación. En sus aulas vibra la juventud y la energía, el ansia de conocimiento y de acción. No es dable dudar ahora de que esta juventud podrá dar el giro. Es posible que estemos ante una juventud más apática y menos comprometida. Pero la figura del docente se convierte, entonces, en la constante inspiración para este cuerpo discente que acude a las aulas en busca de formación, sí; pero, también en busca de respuestas.

²⁶⁷ 16 de abril de 2016.- Las provincias de la costa ecuatoriana se ven asoladas por uno de los terremotos más fuertes de la historia del Ecuador. Manabí y Esmeraldas son las dos provincias más afectadas. Con 7.8 (siete punto ocho) grados en la escala de Richter, casi 700 muertos, más de 6.200 heridos y alrededor de 3.000 millones de pérdidas materiales, el terremoto de abril llegó en un momento económico trágico en el país. Cuando el hueco fiscal asciende, más o menos, a 9.000 millones de dólares y la deuda externa oficialmente declarada ya se acerca al límite que constitucionalmente se señala como el tope de la deuda posible por parte del Presidente de la República: 40.000 millones de dólares. En un escenario así, una de las primeras cosas que ocurre y que ya venía ocurriendo es que las asignaciones estatales se redujeron y en algunos casos se suspendieron. Las universidades públicas y particulares cofinanciadas han sufrido esta disminución y/o suspensión, dejando también a éstas en condiciones precarias.

Hace poco sufrí alguna decepción al preguntar a un grupo de estudiantes de último año si encontraban que la humanidad tenía esperanza. La mayor parte se sentía pesimista con respecto a ello. Sin embargo, vibra en cada una de las fibras de su ser la pasión de la profesión que han elegido –el Derecho- y la pasión misma por la vida. Llenos de inquietud y de grandes planes, cada uno de ellos –en cambio- ya habían trazado con claridad sus próximas metas. Quizá la humanidad en sí provoque desencanto. Pero el joven es joven y hierve en su ser toda el propósito de cambio. Un deseo profundo de ver a su ciudad, a su país, al mundo re enrumbar.

“¿Y qué hacen las comunidades científica, académica artística?” se pregunta Mayor Zaragoza (2011:12). Responde, con una inquietante reflexión “Siguen observando. En general, son espectadores distraídos que no reflexionan suficientemente sobre los grandes problemas ni actúan en consecuencia. No se aperciben todavía del enorme poder ciudadano”. ¡Qué preocupante reflexión! ¿Será que la academia, la ciencia y las artes están haciendo mutis ante tanto flagelo?

No deberíamos estar en retirada. No podríamos dejar pasar el dolor de la humanidad sin tratar de dar respuestas. Mayor Zaragoza cree que es el miedo. “Ha llegado el momento de aplicar el acervo del conocimiento disponible para encarar los desafíos de la naturaleza enfurecida...Hay que sobreponerse a la apatía, al temor” (2011:12). Cree, y refrendo su opinión, que por parte de los países coloniales, la educación se ha limitado siempre –hasta los años 90 del siglo pasado- a la alfabetización y formación básica, y los sistemas autoritarios han propiciado el adoctrinamiento, la dependencia, la pertenencia sin discrepancias.

Pero el miedo acaba donde empieza el compromiso, la decisión de sentirlo pero no dejarlo gobernar. Abrazar los miedos. Saber que están, pero que no rigen. Cuando por fin logran “ser educados”, dice Mayor Zaragoza, cuando se logra ser uno mismo, es cuando el ciudadano es participativo, y manifiesta sus preferencias y opiniones, cuando no se busca tan solo ser parte de comicios electorales sino también contar y ser tenido en cuenta, se despliegan esas alas del poder mediático (2011, p. 14).

La libertad –La autonomía- es lo que sigue al miedo y a la rebelión. Unos actores más participativos y comprometidos con las sociedades y sus problemas. ¿Desde dónde se puede generar esta libertad y compromiso, con mayor posibilidad de éxito, que desde la universidad libre y autónoma? Donde la libertad de cátedra es puntal indispensable en esta autonomía. Donde se formen ciudadanos libres y obligados para con la sociedad.

¿Dónde se da la participación activa y conocimiento profundo de la realidad? se pregunta Mayor Zaragoza. En los “educados”, o sea en quienes actúan en virtud de sus propias reflexiones y nunca al dictado de nadie; y, más adelante [Con ciudadanos educados ya no habrá dogmatismo, extremismo, fanatismo, ya nada será “indiscutible” ni se obedecerá de forma inexorable. La educación vence la apatía, induce a la acción] (2011, p. 23).

1. Debate social generado en distintos medios de comunicación a propósito de la injerencia del poder en la Autonomía Universitaria en Ecuador.

Tras conocerse la intención de reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior en 2010, en Ecuador se generó un debate social con respecto a la autonomía universitaria y la necesidad de que ésta se asiente en la reforma de Ley, a raíz de los conceptos de la Constitución del 2008.

Y es que el ambiente político y las declaraciones de funcionarios del Ejecutivo con respecto a la educación superior, generaron la sospecha de que podría coartarse la autonomía universitaria tan luchada en décadas anteriores, de alguna manera.

“...Todo se va a ir a la mierda, hija mía, y la universidad lo primero, como de costumbre...”²⁶⁸. Quizá ésta no es una cita “elegante” para esta investigación, pero resume la sospecha que muchos universitarios tenían cuando se anunciaba con bombos y platillos una “nueva reforma universitaria”.

Es así que múltiples actores del sector de la educación superior salen a la palestra pública para esbozar sus preocupaciones con respecto a esta reforma y se genera el inicio de un debate que, a pesar de que la Ley de Educación Superior –LOES- fue expedida el 12 de octubre de 2010, continúa hasta la fecha.

Alfredo Bastidas, director del Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Superior –CONEA²⁶⁹- en el año 2008 hace algunas declaraciones para el Diario La Hora de la ciudad de Loja²⁷⁰ con ocasión de su visita a la ciudad con motivo del Segundo Congreso Internacional CREAD-Andes. Entre esas declaraciones, que pasan obviamente por la defensa del trabajo que realizaba en su momento el CONEA, se le consulta sobre la importancia de la autonomía en las universidades, a lo que responde: “Es la base para la construcción de contenidos sin miramientos políticos e injerencia de ninguna índole que distorsione el verdadero espíritu de un centro de formación de nuevos profesionales que aspiran en el futuro tomar las riendas del país con conocimientos e ideologías sólidas, apegadas a la eficiencia y rendimiento óptimo de hombres y mujeres. La autonomía nos convierte en entes casi neutros comprometidos con la comunidad aliada a las

²⁶⁸ Almudena Grandes, citada por Arturo Villavicencio en su artículo La Universidad Virtuosa (2014:6).

²⁶⁹En su artículo intitulado ¿Hacia dónde va la Universidad? (2013), Arturo Villavicencio (ex titular de lo que fuera el Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior –CONEA-) manifiesta que la labor del CONEA, resumida en su informe producto del proceso que se inició con la expedición del Mandato Constituyente No. 14 (expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y que dispuso al CONEA un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior del Ecuador, a fin de garantizar su calidad), significó el “comienzo de la reconstrucción de una fisonomía universitaria que se había perdido; es decir, aquella visión de la universidad como un proyecto cultural, de acumulación y de organización del conocimiento como centro generador de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria”.

²⁷⁰ Recuperado en julio de 2016 de: <http://lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/716564>

Universidades por la tarea recíproca que hacen. La sociedad nos ofrece los insumos y nosotros alternativas de desarrollo sustentables”.

Al ser consultado por el periodista entrevistador sobre las gestiones que realizaba el CONEA para que las universidades del Ecuador conserven su autonomía, respondió “Trabajamos con el CONESUP en un proyecto que garantice la autonomía de las Universidades en la nueva Constitución que elabora la Asamblea Constituyente y mantenemos reuniones constantes con asambleístas de algunas Mesas con la finalidad de exponer el punto de vista de las universidades...esperamos que la comprensión y buena disposición de la Asamblea...se refleje en un marco jurídico que respeto la independencia de los Centros de Educación Superior”.

Como producto de los anuncios de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior, el 30 de enero de 2009 –entre otras muchas marchas en el país- estudiantes lojanos salen a las calles para “defender la autonomía universitaria y la entrega oportuna de recursos”²⁷¹. Portando banderas rojas y verdes y carteles, pedían el respeto por la autonomía de la Universidad Nacional de Loja (una de las más antiguas del Ecuador), así como el libre ingreso de estudiantes a la Universidad.

El Rector de la Universidad Nacional de Loja (Dr. Gustavo Villacís) preside la marcha. Manifiesta que “en la universidad pública existe preocupación, principalmente por el aspecto financiero...que debe respetarse la Constitución...que es necesario el diálogo sobre los mecanismos que permitan regular los procesos financieros...”.

El dirigente estudiantil César Benavides también toma la palabra en esta marcha para enfatizar que “apoyaron la aprobación de la Constitución, pero que hoy se sienten *traicionados, porque se irrespeta la autonomía universitaria, la gratuidad de la educación y el libre ingreso*” y “...el principio de la autonomía universitaria se encuentra

²⁷¹ Recuperado en julio de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/832627/-1/Universidades_piden_respeto__.html#.V56vtfnhDZ4

seriamente amenazado en las instituciones de educación superior del país...en definitiva el Ministerio de Finanzas está contraviniendo el artículo 355 de la Constitución que dice: el Estado garantizará la autonomía académica, administrativa, financiera. Por lo tanto al disminuirnos el presupuesto (...) implica que se afecte la calidad de la educación”.

El debate está en ebullición. El 14 de julio de 2009 vuelven a salir a las calles del país los estudiantes de sistema de educación superior del país, dentro del debate político y académico de la reforma a la LOES. Uno de los puntos más controvertidos de este debate se refiere a la capacidad de universidades y escuelas politécnicas de autogobernarse. Se siente que la autonomía está en riesgo, que no se toman en cuenta las aspiraciones de las instituciones de educación superior y que con ello se vulnera su autonomía, sometiendo a estas instituciones a las decisiones de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo–SENPLADES-, que es la decisión del Gobierno presidido por Rafael Correa y la Revolución Ciudadana.

La marcha convocada para ese 14 de julio por parte de FEUE está prevista para llevarse a cabo justo fuera de la casa de Gobierno del Litoral que es en la que Rafael Correa laboraba todas las semanas. El Presidente pide a Ricardo Patiño, entonces Ministro Coordinador de la Política, que asuma el rol de mediador ante ello: “...quiero pedirle a la comunidad universitaria que por favor mire esas modificaciones que no se deben a las presiones de grupos de poder sino al reconocimiento de que estas observaciones tienen legitimidad, son razonables son importantes y por eso se han incorporado al anteproyecto de ley” y “...las universidades ecuatorianas pasan por una crisis y se hace necesario aplicar algunos cambios...”²⁷².

El entonces Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, Econ. René Ramírez (más tarde y hasta hoy Secretario Nacional de Educación Superior –con rango de Ministro- y Presidente del Consejo de Educación Superior –CES-), también opinaba que no debía ser la reforma a la LOES un tema que deba preocupar al sector universitario,

²⁷² Recuperado en julio de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/903802/-1/Autonom%C3%ADa_universitaria_genera_debate.html#.V5au6vnhDZ4

porque: "...el proyecto no rompe para nada la autonomía de las universidades del Ecuador. Se habla de libertad de cátedra, autonomía financiera, de contratación de personal y otras cosas..."²⁷³.

El debate se centra, entonces, en que la reforma a la Ley de Educación Superior propuesta por SENPLADES, permite una introducción de una estructura de poder en la educación superior. Carlos Larrea (2009) explica que "la reducción del rol del Estado en la educación y su reemplazo por el mercado desde los años 80, constituyó a la educación privada en un 'servicio rentable' orientado a cubrir los espacios dejados por el Estado, pero concentrándose en áreas de 'bajos costos y alta rentabilidad'. Concomitantemente, la educación pública dejó de ser un derecho para convertirse en un 'servicio residual' a ser cubierto en campos en los que el privado 'no tiene rentabilidad para llegar', consolidándose una educación pública con mayor cobertura pero con 'serias deficiencias de calidad'.

Es a propósito de la marcha del 14 de julio de 2009 que algunos medios de comunicación se hacen eco de ello: "No vamos a aceptar que nos impongan una ley de educación desde los tecnócratas de la Senplades", Marcelo Rivera (en canal de televisión Ecuavisa). "...van a seguir teniendo autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. No van a ser elegidos los rectores por un mandato del Gobierno central, de ninguna manera". Ricardo Patiño, entonces Ministro de Coordinación de la Política. "...la universidad ecuatoriana sufre una crisis radical y el Gobierno pretende transformar esa realidad" René Ramírez, entonces Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

Federico María Sanfelú, publica el artículo "Por la autonomía universitaria" en el Diario Hoy el 13 de julio de 2009, a propósito de la marcha de estudiantes universitarios en la ciudad de Guayaquil. Inicia su reflexión manifestando que la universidad ecuatoriana (entonces 70 universidades y 350 institutos, con más de 8.000 carreras y grado y 2.000 programas de posgrado) se siente preocupada por la expedición de una nueva Ley de Educación Superior que se ajuste a la Constitución de la República del

²⁷³ *Ibidem*.

Ecuador de 2008. “La inquietud nace de los materiales sobre los que se basarán los legisladores y la falta de discusión del pensar y sentir de las universidades tanto estatales como privadas...”. “Y es que el nuevo texto legal se alimenta de dos borradores: uno preparado por el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup) que es el actual organismo planificador, regulador y coordinador de la educación superior del Ecuador, y otro preparado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), organismo del Estado”.

El autor del artículo reflexiona sobre el porqué de la preocupación y cree que ésta se justifica desde el hecho de que los documentos responden “a una mentalidad planificadora y estatista que, por su misma concepción, amenaza y atropella la autonomía de las universidades, especialmente las privadas, que, desde su nacimiento, se han regido y gobiernan por sus propios estatutos, debidamente confrontados con las exigencias de las leyes”. Cree que faltaba, en ese momento, ahondar y divulgar un necesario debate nacional, que no estaban maduros los conceptos ni existían los mínimos consensos para que lo que se legislaba garantice justicia y paz social; agrega: “No se puede legislar cuando solo se ve un punto de vista”.

Mario Jaramillo Paredes, rector de la Universidad del Azuay, publicaba una editorial en el Diario el Mercurio el 10 de septiembre de 2009²⁷⁴, en el cual reflexiona sobre el proyecto de ley presentado en los términos que siguen “El proyecto presentado por el gobierno a través de la Senplades, elimina la autonomía del sistema aun cuando declara que respeta la autonomía individual de cada universidad. Es como si se dijera que los legisladores tienen autonomía, pero la Asamblea depende del gobierno. O, si se dijera que los jueces son independientes, pero que el sistema judicial es parte del régimen”. Considera una “hábil ambigüedad” la del gobierno a través de su copiosa propaganda que enfatiza en que se mantendrá la autonomía de las universidades individualmente consideradas. Lo que no dice esta propaganda, cree Jaramillo, es que en el proyecto de ley de Senplades el sistema universitario depende vertical y férreamente

²⁷⁴ Recuperado en julio de 2016 de: www.elmercurio.com.ec

del gobierno pues el Presidente de la República “nombraría a quien preside el Consejo y la secretaría Técnica del sistema universitaria...Con ello, decir que se mantiene la autonomía resulta un buen discurso para las barras, pero no es verdad”.

Jaramillo enfatiza que según el proyecto de ley, la Secretaría Técnica del Consejo tendría poderes omnímodos, fijando políticas del sistema, aprobando estatutos, distribuyendo rentas, interviniendo universidades o señalando qué carreras son de interés y cuáles no. No deja de hacer notar que el proyecto tiene algunos aciertos y que la Asamblea Nacional Constituyente debería rescatar lo bueno que hay en el proyecto de Senplades y también el de CONESUP.

En el Diario el Universo –el 16 de octubre de 2009-²⁷⁵, Orlando Alcívar Santos publica un artículo de opinión, La Nueva Ley de Educación Superior. En éste, afirma que “la universidad ecuatoriana tiene falencias que se han ido agudizando a través del tiempo por la permisividad en el ingreso y en la promoción de cursos, por la famélica condición académica de muchos profesores o por la inadecuada atención a sus clases aunque estén pedagógicamente preparados o por la demagogia que impera en los predios universitarios ante la presencia de la política dentro o fuera de sus recintos...”

Empero, dice, “la universidad ecuatoriana no va a mejorar simplemente porque el Estado tenga más intervención en ella o tenga más control en sus decisiones, aunque eso parece que piensa el Gobierno a través de Senplades al presentar un proyecto que incumple la Constitución de la República al pretender que el Sistema de Educación Superior tenga una especie de subordinación al Ejecutivo, lacerando su autonomía y desechando la relación normal de coordinación que debiera existir entre otros niveles y el Gobierno”. Su reflexión gira alrededor de la necesidad de una universidad que comulgue con la sociedad y que se preocupe por la investigación y la ciencia.

²⁷⁵ Recuperado en noviembre de 2010 de: <http://www.eluniverso.com/2009/10/16/1/1363/nueva-ley-educacion-superior.html>

En el Diario La Hora del 10 de septiembre de 2009 se recoge las declaraciones del presidente de Ecuador, Rafael Correa, con respecto al debate generado alrededor de la reforma a la LOES. La noticia indica que el Presidente manifestaba que respeta la autonomía universitaria, pero que la educación superior no puede ser autónoma “porque tiene que estar articulada con la educación media, con la educación primaria, con las necesidades de desarrollo del país” y que en caso de sí fuera independiente, “la Universidad se transformaría en una anarquía”. Según las declaraciones del Econ. Correa, recogidas en esta nota de prensa, el primer mandatario cree que los sectores de la educación superior que elevaban su voz de protesta por las reformas “tienen una confusión grave porque confunden autonomía de la Universidad con autonomía de la educación superior, es un absurdo”.

Continúa con las declaraciones aseverando que “las universidades son autónomas, yo sería el último en irme contra la autonomía: pueden elegir sus propias autoridades y profesores, (tienen) libertad de cátedra, se administran solas, por supuesto”. Pero “en nombre de la autonomía el Gobierno no va a permitir la mediocridad de tantas universidades”.

Considera que la educación superior les concierne a todos, empezando por el Gobierno y que la reforma de ley enviada a la Asamblea Nacional Constituyente por Senplades es “revolucionaria”, que por ello hay resistencia y hasta mediocridad. Que “la gran bulla” en contra de la nueva ley, que protagonizan estudiantes universitarios y algunos rectores “se está haciendo porque los mismos de siempre están perdiendo sus privilegios”. Pide, en la misma declaración, al bloque del movimiento político oficialista –Alianza País- “que se la jueguen entero para sacar la ley elaborada por el Gobierno central y no dejarse amedrentar por los de siempre”.

No es difícil leer en los párrafos que anteceden –entre líneas- que el Presidente del Ecuador es artífice de la reforma, que la patrocina, que la publicita, que la impulsa. Senplades la presenta, el Presidente la defiende.

Múltiples son los pronunciamientos del sector de la educación superior en el país antes de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior. El mismo diario La Hora, publica una noticia²⁷⁶ en septiembre de 2009, en la que resalta “los universitarios se dirigieron a la Asamblea para demandar cambios en proyecto de Ley de Educación Superior” y, más adelante “Grupos de estudiantes y docentes universitarios de Ecuador volvieron a manifestarse ayer para protestar por la elaboración de un proyecto de ley universitaria que lleva a cabo el Ejecutivo... Los universitarios que ya se han movilizado en tres ocasiones, protestaron ayer ante el edificio de la Asamblea Nacional Constituyente para pedir a los legisladores que rechacen la ley”.

La misma nota de prensa recoge las declaraciones de David Almeida, presidente de los estudiantes politécnicos: “las reglas que establece la nueva ley condicionan a que las universidades se sometan a las políticas del Ejecutivo”. Así mismo, el presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador –FEUE-, anunció que “su organización planea por lo menos 200.000 firmas de respaldo para exigir a los asambleístas que cumplan con la Constitución”.

También se recoge el parecer del Dr. Gustavo Vega, que en esa fecha fuera presidente del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas –CONESUP-: “varios juristas han detectado por lo menos 14 inconstitucionalidades en el proyecto elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), en la que supone la cuarta versión que el Ejecutivo presenta de la reforma legal”.

Pero, se menciona también, que “el Gobierno Nacional ha defendido que la gestión de los centros de educación superior tiene que estar articulada con el proceso de desarrollo del país y ha asegurado que con la nueva ley los establecimientos universitarios mantendrán su autonomía académica, financiera y orgánica”.

²⁷⁶ Recuperado en julio de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/926534/-1/Universidades_de_Ecuador_vuelven_a_manifestarse_contra_ley_universitaria_.html#.V5612_nhDZ4

En el año 2010 continúa la polémica sobre la reforma de la Ley. Es así que la revista de análisis político *La Tendencia*²⁷⁷, trae consigo el artículo *Autonomía Universitaria y sociedad de mercado* de autoría de la Subsecretaria de SENPLADES, Ana María Larrea. En este documento Larrea menciona:

“El proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional ha colocado el tema de la autonomía universitaria en el centro del debate público. La autonomía universitaria ha sido, sin duda, una de las más importantes reivindicaciones históricas de la comunidad académica que data desde el nacimiento de la Universidad como espacio del conocimiento y del saber. No es por tanto, un tema nuevo. Sin embargo, como todo concepto, sus implicaciones son un producto histórico, fruto de las condiciones de la vida social en las que emerge y se desarrolla. En las condiciones históricas de la sociedad ecuatoriana actual, cabe preguntarse, ¿qué autonomía requiere la Universidad ecuatoriana para cumplir adecuadamente su rol en la construcción del *Buen Vivir* de los ecuatorianos y ecuatorianas?”

Luego de hacer una breve síntesis histórica sobre autonomía universitaria y su desarrollo. Cita a Kant (que sostiene que la autonomía universitaria es una obligación ética del gobernante y que para poder alcanzarla se requiere un pacto entre comunidad académica y comunidad civil); y, manifiesta que a su entender en el Ecuador el Estado no ha cumplido su rol frente a la Educación Superior. Esgrime sus razones, que no son distintas a las que el Gobierno había manifestado antes, cuando dice que el Estado ecuatoriano habría dejado abandonada a su suerte a la educación superior, permitiendo con ello una merma significativa de calidad y la proliferación de universidades sin condiciones para transmitir conocimiento.

Hace especial énfasis en que a esa fecha (febrero 2010), en el mundo, sólo cinco países no tienen un organismo de la función ejecutiva a cargo de promover el sistema de

²⁷⁷ LARREA, Ana María. 2010. *Autonomía Universitaria y sociedad de mercado*. *La Tendencia* (febrero/marzo 2010). Gráficas Araujo. Quito.

educación superior e indica que Ecuador es uno de esos países²⁷⁸. Con ello, justifica la creación de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación –SENESCYT-, como ente articulador del sistema de educación superior con las necesidades del país; y, del Consejo de Educación Superior-CES-, como organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema y articulación con la función ejecutiva. Así pues, quedarían conformados dos organismos que extienden puentes en la relación universidad-Estado-sociedad.

Defiende el proyecto de reforma de la Ley de Educación Superior a partir de la necesidad de elevar la calidad de la educación asociada a la universalización en el acceso a los centros del saber, actuando como ruptura frente a visiones elitistas de la educación superior que restringen su acceso a grupos dirigentes. Cree que el debate ha develado dos formas distintas de concebir la educación superior. Resume:

“Quienes se oponen a la ley defienden una **Universidad articulada a los intereses del mercado**, que a través de la ley de la oferta y la demanda determina qué carreras se deben crear, sean éstas necesarias o no para el desarrollo del país. El Gobierno Nacional defiende **una universidad autónoma, ligada al desarrollo** y a las necesidades de los ecuatorianos. Está en disputa la construcción de una **educación superior de calidad**, frente al mantenimiento de uno de los peores sistemas de educación superior de

²⁷⁸ Tomar en cuenta que para cuando se escribe este artículo, en Ecuador está vigente la Ley Orgánica de Educación Superior de mayo de 2000, en la cual se establecen las figuras del Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP-, en cuyo seno se encuentran dos representantes del Ejecutivo y que según la letra de la Ley define políticas de formación profesional, investigación científica y tecnológica, de vinculación con la colectividad y de colaboración nacional e internacional; del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, cuya dirección está encomendada al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación –CONEA-, en cuyo seno se encuentran dos académicos designados por el Presidente de la República, dos académicos designados por el entonces Congreso Nacional y un vocal designado por el Ministro de Educación y Cultura, teniendo como facultades –entre otras- la evaluación y acreditación de los centros de educación superior.

Si bien, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior en octubre de 2010, se crea la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación –SENESCYT-; y, que como antes habíamos indicado, tiene rango de Ministerio de Estado; no es menos cierto que en el anterior modelo el Ejecutivo sí estaba presente. La autora del artículo refiere que la creación de esta Secretaría no vulnera la autonomía universitaria y que más bien su creación aseguraría un sistema de educación superior articulado, coherente con las necesidades del país y que ofrezca a estudiantes de este nivel, una educación de calidad.

A pesar de lo explicitado por Larrea, en Ecuador se vive un proceso de desarticulación del sistema de educación superior con el Ejecutivo, al menos en temas de orden normativo.

América Latina. Solamente transformando la educación del país podremos hablar de una verdadera revolución ciudadana”.

Así de simplificadora resulta la visión de Larrea. Dos posiciones calificadas sencillamente como “las que no tienen razón” y “la que tiene razón”. Los que se oponen al proyecto de Ley sencillamente son los que están por una universidad mercantilista, neoliberal, clientelar. Los que no, propugnan una universidad vanguardista y atenta a las necesidades sociales. Una dicotomía en la cual no hay un lugar para quienes se oponen al proyecto con argumentos sensatos y bien estudiados.

En 2010 pedí al entonces rector de la Universidad del Azuay, Dr. Mario Jaramillo Paredes, que me diera sus impresiones con respecto a la nueva Ley de Educación Superior que estaba en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional. El Dr. Jaramillo me responde en septiembre de ese año en estos términos:

“En el tema de la Ley de Educación Superior hay tres aspectos que son fundamentales. Tienen que ver con la constitucionalidad del veto, con principios y, finalmente, con aspectos formales. La mayoría de universidades sostenemos que no es constitucional la creación de una Secretaría Técnica en la forma en que el veto lo define, porque la Constitución contempla solamente dos organismos en este campo y el veto crea un tercero que-además- asumirá en la práctica casi todas las atribuciones dentro del sistema de educación superior. Si la Asamblea acepta el veto-como parece que ocurrirá- habrá rubricado una inconstitucionalidad

El segundo tema fundamental es el de la autonomía. En el texto, cuando se refiere a las universidades dice que éstas gozarán de autonomía, pero en el veto al crear la Secretaría Técnica le da a este organismo -presidido por un delegado del Presidente de la República-la rectoría de la educación superior.

El tercer tema tiene que ver con un conjunto de aspectos formales inconvenientes e impracticables. Por ejemplo el que en dos años las universidades tengan un sesenta por ciento de profesores a tiempo completo es decir con cuarenta horas

semanales. Ello es casi imposible para las universidades públicas y privadas por razones económicas y porque al no tener recursos para investigación, esos docentes se convertirán –usando una vieja frase- en profesores a tinto completo que en poco o nada mejorarán la calidad”.

El Dr. Jaramillo recuerda que ejercer la rectoría del sistema de educación superior significará regir o gobernar al conjunto de universidades. Considera que la autonomía desaparece con la aparición de la Secretaría de Educación Superior.

En octubre de 2010 se expide la Ley Orgánica de Educación Superior. El debate cede espacio al análisis del nuevo documento que regirá el sistema de educación superior. Ante la norma ya expedida, las universidades deben ajustar sus propios estatutos, normativas internas, procesos. A ello se dedican entonces universidades y escuelas politécnicas. Hay mucho que hacer y poco tiempo para el debate.

Inmersas (las universidades y escuelas politécnicas) en estos procesos normativo-administrativos, también enfrentan el proceso de evaluación, acreditación y categorización. Los tiempos son ajustados. Cada una de las universidades y escuelas politécnicas del país se proponen cumplir con todo lo dispuesto por Mandato Constituyente, Ley y resoluciones administrativas: Proceso de evaluación y depuración de instituciones de educación superior –Mandato Constituyente 14- liderado por Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación – CONEA- (2009); solicitud de información por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- con respecto a estudiantes, bienestar estudiantil, personal docentes y administrativo, gobierno de la institución, investigación y publicaciones y responsabilidad de información (2010); información de admitidos, matriculados, graduados de pre y posgrado solicitada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC- (2010); proceso de validación de información de instituciones de educación superior por parte de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología –SENESCYT- con respecto a estructura académica, estudiantes matriculados tercer y cuarto

nivel, profesores e investigadores, autoridades, directores, centros universitarios y extensiones, publicaciones, investigación, designación de profesores y doctores honoris causa (2011); proceso de evaluación, acreditación y categorización Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CEAACES- (2012); solicitud de información por parte de SENESCYT con respecto a actos de elección y posesión de Rector, posesión de miembros del órgano colegiado académico superior, contratos de arrendamiento o comodato, convenios firmados por la universidad, documentos relacionados con la creación de la universidad, resoluciones de regularización de carreras o programas, solicitudes y resoluciones a/del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual –IEPI-, estudios y títulos de autoridades (2013).

A todo ello, sumemos la gran tarea de reformar los estatutos institucionales y de llevar adelante el proceso de aprobación de éstos en el CONESUP. Cito, a modo de ejemplo, la experiencia de la Universidad Técnica Particular de Loja que presentó las reformas a su Estatuto Orgánico (aprobadas por su órgano colegiado académico superior) en enero de 2011 –dentro del plazo otorgado para el efecto en la Ley Orgánica de Educación Superior-; y, su aprobación por parte del CES, recién ocurrió en diciembre de 2014. Una titánica labor que requirió de recursos humanos y económicos ingentes. Con todo este trabajo ¿qué espacio queda para el debate?

Lo retoma Manuel Corrales Pascual²⁷⁹, Rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y para ello recuerda que “autonomía universitaria es la potestad que tiene la universidad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Se pregunta sobre los fundamentos de ésta y señala:

“Les diré con toda claridad y franqueza que soy de aquellos que fundamentan la autonomía universitaria en la mismísima dignidad de la persona humana. Porque en la dignidad humana radican la libertad y los derechos dela persona en su

²⁷⁹ CORRALES, Manuel. 2012. Autonomía Universitaria. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Rectorado. Quito, Ecuador.

dimensión individual y social. Yo añadiría que la autonomía es la condición de posibilidad para que la Universidad pueda realizar su triple misión de buscar la verdad, transmitirla y ponerla al servicio de la comunidad. El 'poder saber'-que es el poder propio de la Universidad- no puede ejercitarse si la universidad no se da a sí misma el gobierno apropiado y las normas que aseguren el cabal cumplimiento de su triple misión”.

Refiere que en la Ley Orgánica de Educación Superior se establece la libertad de cátedra y el principio de autodeterminación para la producción del pensamiento y del conocimiento; pero que a su criterio, ninguna de estas libertades puede existir si no existe como base y fundamento de todas ellas la misma autonomía universitaria.

“La autonomía universitaria NO ES una concesión graciosa del Estado” dice, “es una propiedad connatural de la Universidad”. Es a ese Estado al que le conmina a reconocer la autonomía y no a concedérsela. Recuerda la historia de casi nueve siglos de una universidad occidental que ha defendido su autonomía, una autonomía que se deriva del poder que le es propio “el poder del Saber”.

Recuerda que también la universidad latinoamericana ha librado sus propias batallas en pro de su autonomía. Pide a los universitarios ecuatorianos estar alertas, no descuidarse, defender lo histórico y lo que con tanto esfuerzo se ha logrado. Para ello propone un arma: “el poder de la razón”, es con este poder que “hemos de defendernos contra quienes prefieren la imposición a la proposición, el monólogo autoritario al diálogo razonable; es decir, contra quienes el único poder que pueden exhibir es el PODER DE LA SINRAZÓN”.

La Universidad de Cuenca también se pronuncia con respecto a la Ley Orgánica de Educación Superior expedida en octubre de 2010. Lo recoge el Diario El Mercurio de

la ciudad de Cuenca el 19 de octubre de 2012²⁸⁰. Se hace hincapié en que es una universidad que cumple 145 años y que el aniversario se encuentra marcado por nuevas reglamentaciones, entre ellas, la Ley Orgánica de Educación Superior.

El Rector de esta Universidad en esa fecha, Fabián Carrasco, expresa que la emisión de la Ley propone obligaciones que no se pueden cumplir sin asignaciones y en los plazos que ésta dispone. Como un ejemplo cita la obligación de que en un plazo de cinco años al menos el 70% de los maestros tengan título de PhD. Con un total de 1000 docentes en esa Institución, y cuando sólo 38% cumplía con este requisito, Carrasco explicaba que en ese espacio de tiempo no es posible preparar a los catedráticos para que obtengan ese grado académico, pues el sistema educativo de ese momento no tenía capacidad para la formación de profesores.

Se manifiesta preocupado porque, a pesar de que en cuanto a capacidad para establecer programas de estudio la autonomía se mantiene, hay una serie de procedimientos para pedir autorizaciones, lo que no pasaba antes. En cuanto a la independencia financiera, considera que se ha perdido algo de ella, porque “existen procedimientos muy complicados y burocráticos”. Sin embargo, reconoce la necesidad de una Secretaría de Educación Superior pues considera que “controla ciertos excesos en las universidades”.

Milton Quezada, decano de la Facultad de Economía de esta Universidad, considera que con la nueva normativa se habría perdido autonomía: “se trata de controlar prácticamente todo el funcionamiento de la universidad”. Manifiesta que todo ese control incide en el ámbito académico porque limita los procesos de iniciativas de docentes y estudiantes y que las evaluaciones se hacen de acuerdo con parámetros ajenos a la realidad interna. Las reglas de la educación superior, opina, no necesariamente aumentan la calidad académica.

²⁸⁰Recuperado en julio de 2016 de: <https://www.elmercurio.com.ec/353547-universidad-debate-por-su-autonomia/#.V5WD8PnhDZ4>

El decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, Carlos Castro, coincide con los criterios de Quezada y considera que la aplicación de las nuevas reglamentaciones para la educación superior resta autonomía a la universidad. Sobre la normativa, explica que tiene aspectos positivos porque ocasiona un cambio que era necesario, pero que trae exigencias que vulneran los derechos de los catedráticos, cuando advierte con retirar la calidad de maestros principales, “un derecho adquirido por méritos”.

En el debate interviene el ex presidente del CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador), Arturo Villavicencio²⁸¹, y manifiesta que el informe que el CEAACES elevó como producto de la evaluación de las Universidades y en el cual categorizó a las mismas “se trata de un informe neobarroco de categorización lleno de cuadros, tablas, coloridos”. Villavicencio sale a la palestra pública con críticas durísimas al sistema de categorización de universidades y escuelas politécnicas, manifestando inclusive que el proceso se usa “como arma de control y vigilancia para universidades ecuatorianas” y que CEAACES prácticamente no tiene autonomía pues actúa como dependencia del Gobierno.

“Han transcurrido 4 años desde que se realizó el último informe, en el tiempo transcurrido se han aplicado algunas reformas que han cambiado el sistema de educación superior, entonces, era el momento de hacer un análisis, una reflexión de qué se ha logrado, qué es lo que queda por hacer”.

El ex presidente del CONEA considera que el informe dice muy poco de los logros de la universidad, de su problemática, de sus deficiencias. Que se confunde evaluación

²⁸¹ Recuperado en julio de 2016 de: http://www.ecuadormediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818752729&umt=ex_presidente_del_conea3a_categorizaci3n_de_universidades_estel_siendo_utilizada_como_un_arma_de_control&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

con control como sinónimo de vigilancia. Cree que CEAACES, casi como una dependencia del Gobierno, utiliza la categorización como arma de vigilancia y disciplina.

Es el mismo Arturo Villavicencio que vuelve al debate con su artículo ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?²⁸² En el documento hace notar que atendiendo al sentido de urgencia y premura, que el Gobierno y las instituciones que regulan el sistema de educación superior, tienen por reconfigurar el sistema, se ignoran los ritmos de procesos orgánicos y de evolución, procesos que no pueden ser impuestos y controlados desde arriba:

“Como estos temas son nuevos en las esferas de planificación y decisión gubernamentales, existe una dosis de confusión sobre la aplicación y efectividad de herramientas e instrumentos de política; ofuscación que está haciendo perder las perspectivas históricas, el sentido de orientación y que pone en riesgo una oportunidad histórica de sentar bases sólidas par aun sistema universitario de calidad y sobre todo, de compromiso y responsabilidad con el contexto social al cual se debe”.

Villavicencio señala que, a su entender, existe un “inusitado entusiasmo” por la investigación al borde del conocimiento científico “como solución a los problemas del país y la clave para alcanzar el *buen vivir*”, enardecimiento que conlleva a la configuración de mecanismos burocráticos en la definición y control de la agenda universitaria, atentando contra el libre quehacer universitario.

Considera que existe una mentalidad burocrática en organismos que regulan el Sistema, con una creciente desconfianza en la universidad ecuatoriana, lo que lleva a “la necesidad de controlarla, vigilarla y disciplinarla”.

²⁸² VILLAVICENCIO, A. 2013 ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana? Recuperado en julio de 2016 de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3235/1/Villavicencio,%20A-CON-001-Hacia%20donde.pdf>

Manifiesta que existe una peligrosa tendencia a adoptar esquemas educativos, modelos universitarios, criterios de calidad, que son exitosos en otras realidades, sin tomarse el tiempo y el cuidado para establecer si éstos se adaptarían a nuestra propia realidad. No desconoce que existen aspectos positivos de otras experiencias, pero se hace necesario, para su incorporación, no perder de vista nuestra propia identidad y naturaleza y sin atender a modelos hegemónicos y pautas foráneas dominantes. Habla de una suerte de “colonialismo académico” que niega la experiencia y la historia de la universidad ecuatoriana y que ignora el papel fundamental que ésta ha jugado en el repositorio de la cultura nacional.

“La política universitaria de los organismos que regulan el funcionamiento de la educación superior no puede ni debe focalizarse a un control de corte disciplinario, expresión de una cultura de obediencia y de control”, reflexiona Villavicencio; y, enfatiza que “la idea de una suerte de ‘policía académica’ está muy lejos de la idea de un marco jurídico-institucional que norma el desempeño de las instituciones de educación superior”. Considera “penoso” el hecho de que las normas y reglamentos se orienten al control y a la sumisión. Rechaza la pretensión de normalizar y reglar toda la actividad académica de los docentes, pautando para el efecto la distribución de su tiempo con minuciosidad de “gendarme”. Considera que la normativa que rige al Sistema cierra la posibilidad de una gestión innovadora basada en la capacidad de gestión y de aprendizaje institucional.

Cita a Arcos (2012) y con él coincide en “se establecen límites de las investigaciones que los *docentes puros* deben realizar, la investigación formativa orientada al mejoramiento de las actividades docentes” y como él, piensa que se trata de una burda violación del único elemento sustantivo de la autonomía universitaria: la libertad de cátedra que incluye la de investigación. Cree que el modelo de universidad que se implanta atenta contra el principio de la autonomía universitaria y se “revela antagónico con el resto de principios de la educación superior establecidos en la Constitución y que son los que sustentan la transformación de la educación superior”. Recuerda al premio Nobel de Economía, Kahneman (2012) cuando éste se interroga

sobre el misterio de ideas y conceptos y cuando éstos, a pesar de obvios contra-ejemplos, persisten en el lenguaje político y en el discurso académico, como una teoría “de la ceguera inducida”. Con base a lo dicho por Kahneman, manifiesta que “La política de educación superior del Gobierno, con todas sus importantes ramificaciones, correspondería, si no a un caso de ‘ceguera inducida’, por lo menos a una miopía peligrosa”. El diálogo y el debate son dos hitos que Villavicencio coloca sobre el terreno de un sistema de educación superior que, a decir del autor, necesita cambio de dirección.

No son ajenos al debate más de 100 académicos ecuatorianos de las distintas universidades y escuelas politécnicas del país, que en el 2014 publican un Manifiesto²⁸³ que recoge sus inquietudes alrededor del modelo de evaluación de universidades ecuatorianas por parte del CEAACES, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior. No discrepan, manifiestan, de la evaluación universitaria como herramienta para garantizar la mejora continua del sistema de educación superior; les preocupa, dicen, el modelo de universidad “ideal” que a su entender subyace en el proceso de evaluación de CEAACES. Un modelo disciplinario y vertical que no toma en cuenta las evaluaciones docentes realizadas por estudiantes en cada una de las universidades, en el cual las universidades no fueron informadas oportunamente sobre las herramientas de análisis o sobre las ponderaciones de los indicadores, orientado a la creación de un “ranking” que categoriza a las universidades en un orden jerárquico y según moldes comerciales, en el que el CEAACES no dispone de un documento que discuta, exponga y defina qué entiende por calidad, para el que calidad es igual a cierto tipo de productividad científica que se encuentra, en última instancia, determinado por el hecho de que las revistas en las que se publica figuren en base de datos SCIMAGO (Scopus), o del ISI Web of Knowledge y que es la expresión de un modelo del pensamiento colonizado que trasplanta los criterios de eficiencia y competencia empresarial al mundo académico, en el que calidad coincide con eficiencia administrativa (que miden organización e infraestructura aunque estos indicadores supuestamente se refieren al entorno de aprendizaje), cuyos criterios de medición

²⁸³ El Modelo de Evaluación de las Universidades Ecuatorianas. Apuntes Críticos para el Debate. Manifiesto de más de 100 académicos ecuatorianos. Recuperado en agosto de: <https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-modelo-de-evaluacion-ceaaces>

administrativa se extienden desmedidamente y en el cual la pertinencia y competencia docente no tienen peso en un sub criterio denominado 'academia', asumiendo que el 60% de profesores a tiempo completo es un porcentaje idóneo que garantiza calidad y sin explicar el por qué se ha tomado este porcentaje y un modelo en el cual el Estado desconoce otro tipo de universidad y que subvalora la relación de la universidad con la sociedad:

“Para evaluar es fundamental distinguir entre las capacidades y roles que cumplen las universidades y que no cumplen las empresas. La calidad es fundamental, pero su definición no puede estar desligada de la pertinencia, de la recuperación de los vínculos, relaciones y sentidos de una actividad educativa que no puede confundirse con la 'productividad' de profesionales, sino con las virtudes de la convivencia cívica, de la cohesión social, y del conjunto de los bienes públicos que proveen las universidades. Es muy importante no lanzarse precipitadamente a la evaluación de carreras sin acordar criterios y modelos de evaluación con las comunidades universitarias del país” (Manifiesto, 2014).

Es claro que este Manifiesto recoge el sentir de muchos académicos del país y no sólo de este centenar. Luego de la evaluación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas de Ecuador en 2013, la comunidad académica quedó con un mal sabor de boca y con la sospecha de que el proceso tuvo un afán de control y disciplina.

El Primer Pronunciamiento de los Académicos Ximena Díaz, Agustín Grijalva, Germán Rojas y Rocío Rueda²⁸⁴, se produce el 28 de abril de 2014 bajo el título de “Académicos del Consejo de Educación Superior al País:

“Los suscritos académicos elegidos por concurso público de méritos y oposición como miembros del Consejo de Educación Superior del Ecuador, ante los actuales cuestionamientos al proceso de evaluación de las universidades y escuelas politécnicas,

²⁸⁴ Consejeros del Consejo de Educación Superior –CES- 2011-2016.

y en general a la relación de las instituciones de educación superior con el Gobierno Nacional, expresamos lo siguiente ante la opinión pública: 1) Reiteramos nuestra firme convicción de que el efectivo ejercicio de la autonomía responsable de las universidades y escuelas politécnicas, y su real participación en la política pública son una condición esencial para el mejoramiento académico...”²⁸⁵.

En su pronunciamiento, los académicos resaltan la necesidad de que los procesos de evaluación se construyan en medio de un diálogo permanente con las universidades y con base a su realidad para un proceso de evaluación asumido como una oportunidad para mejorar.

Reclaman un debate nacional serio, sin miedo a la crítica y que debe ser punto de reflexión con respecto a los modelos de la universidad que requiere el país, sin desconocer la importancia de las relaciones internacionales de las instituciones de educación superior.

Consideran que existen visiones gubernamentales, con respecto a las universidades, que pueden resultar “simplistas y reduccionistas”, convirtiendo a éstas en “meros centros de producción de conocimiento funcional a necesidades empresariales o de mercado”.

Reconocen la prioridad que el gobierno nacional ha dado a la educación superior, pero reclaman unas políticas de Estado que garanticen continuidad, consenso y orientación suficientes para que la universidad pueda contribuir de manera trascendente a la transformación de las estructuras sociales, sobre todo en cuanto tiene que ver con la inequidad social.

²⁸⁵ DÍAZ, X.; GRIJALBA, A.; ROJAS, G.; RUEDA, R. 2014. Académicos del Consejo de Educación Superior al País. Quito, Ecuador.

En el mismo enero de 2015²⁸⁶, la Universidad Técnica de Cotopaxi emite un manifiesto, a través de su Honorable Consejo Universitario, en el que refiere la “situación que viene atravesando la Universidad Técnica de Cotopaxi debido a las resoluciones tomadas por otras funciones del Estado que violentan la Autonomía Universitaria”. El Consejo Universitario deja sentado su rechazo a las resoluciones tomadas por Jueces Constitucionales de Cotopaxi que conocen dos acciones de protección con solicitud de medidas cautelares en contra de las mismas personas y por el mismo hecho (!), a pesar de la prohibición normativa existente.

De la sentencia dictada por un juez constitucional que dispone que el proceso electoral de organizaciones estudiantiles se lo realice al margen del principio de autonomía universitaria, denuncian de manera singular la doble injerencia de la administración de justicia en la Universidad: la convocatoria a elecciones y la ejecución y reglamentación de todo el proceso electoral estudiantil a cargo del Consejo Nacional Electoral, “el cual ha conformado vía Reglamento, una Junta Electoral Transitoria, sin actuación de estudiantes en su conformación, constituyéndose dicho gremio estudiantil, en meros espectadores y lo que es peor aún sin la participación del Honorable Consejo Universitario, máxima autoridad de la Universidad Técnica del Cotopaxi”.

Recuerdan a la sociedad ecuatoriana, que la Universidad Técnica de Cotopaxi, a través de su Consejo Universitario y de sus autoridades, ha respaldado y garantizado la organización de estamentos de estudiantes, docentes, empleados y trabajadores y graduados; todo ello en la convicción de que el cogobierno es pilar de la toma de decisiones y que permite que el desarrollo del pensamiento fluya en pos de la búsqueda de la verdad, por medio del debate y la confrontación de tesis.

Afirman que en 20 años de vida, han permitido que sus jóvenes estudiantes se expresen y tomen decisiones y que esa juventud siempre ha sabido honrar la confianza de

²⁸⁶ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.ecuadorlibrered.tk/movimientos-sociales/3693-2015-01-22-13-29-49>

su Alma Mater. Es por eso mismo que insisten en que la decisión judicial atenta contra el principio de libre organización y participación de los estudiantes, desconociendo la existencia de la organización estudiantil y de sus estatuto, calificando ese hecho como “inédito y nefasto en la vida democrática del Ecuador, que deja un peligroso precedente para la organización de la sociedad, ya que con esta desacertada resolución queda abierto el paso para que cualquier gremio, organización sindical, organización social o cámaras, con una simple resolución judicial se interponga por encima de los Tratados Internacionales, Constitución y leyes de la República”.

Su delación abarca también el hecho de que dicha sentencia anularía la autonomía universitaria por cuanto se niega el papel que debe desempeñar el Órgano Colegiado Académico Superior para que sea éste quien garantice la renovación periódica de los gremios universitarios. Destacan el hecho de que la Federación de Estudiantes cuenta con sus propios estatutos y reglamentos y que poseen su propio Tribunal Electoral y Reglamento de Elecciones. Dicen que “les llama profundamente la atención que al Consejo Nacional Electoral, amparado en la resolución judicial, se le haya entregado la potestad de elaborar el Reglamento de Elecciones de los Organismos Estudiantiles FEUE-C, AFU-C, LDUA-C y Asociaciones Estudiantiles, y sea el mismo CNE el que violente la normativa legal, al modificar el Reglamento de Elecciones aprobado el 30 de diciembre de 2014...”.

A su parecer, el juez pudo optar por: pedir al Honorable Consejo Universitario que convoque a elecciones estudiantiles y que el problema se resuelva al tenor de la autonomía interna de la Universidad Técnica de Cotopaxi, o encargar esa tarea al CES para que sea este Organismo el que garantice el proceso electoral en el marco de la autonomía del sistema de educación superior. Su denuncia incluye el hecho de que el proceso electoral actuado por el Consejo Nacional Electoral habría estado salpicado de “serias irregularidades” pues este Organismo “ha impedido el acceso de los observadores acreditados en legal y debida forma por el HCU en las etapas del proceso, se argumenta que todo se hace en Quito para negar la entrega de documentación y [sic] información violentando la orden del Juez que ordenó a la Delegación Provincial participar en el

proceso, se permitió la inscripción tardía y la entrega de documentación fuera del plazo determinado para la inscripción y se han nombrado Juntas Receptoras del Voto con personal administrativo del CNE”.

Apuntan también que su Consejo Universitario habría recibido la denuncia de “un plan secreto” preparado por el Consejo Nacional Electoral para involucrar a secretarías de Estado, a la Comandancia General de Policía y otras carteras de Estado en el proceso. En este plan, denuncian, se estaría trasladando el material electoral a la Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral para su escrutinio, lo cual a su criterio “pone en grave riesgo la voluntad del estudiantado violando lo establecido en el Código de la Democracia que exige realizar el conteo de votos en el propio recinto electoral”.

Finalmente, el Honorable Consejo Universitario de la Universidad Técnica del Cotopaxi, cierra su manifiesto, alertando a la comunidad universitaria para esta vigilantes del proceso electoral del 23 de enero de 2015, por cuanto “estos actos judiciales y administrativos de intromisión, injerencia, desconocimiento y violación a la autodeterminación de organismos estudiantiles y de la Autonomía Universitaria y del Sistema de Educación Superior, son los que no comparte la Universidad Técnica de Cotopaxi y los rechazamos rotundamente”.

No es extraño que la justicia común intervenga en la vida universitaria en estos tiempos en Ecuador. No son pocos los fallos judiciales en los cuales se dispone una u otra cosa a universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas, en desconocimiento de su autonomía universitaria y de su propia capacidad de autorregularse.

Natalia Sierra²⁸⁷, Catedrática de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica de Quito, publica un artículo con su criterio al respecto de la educación superior en Ecuador y la autonomía de las universidades:

²⁸⁷ SIERRA, N. 2015. Yachay: la cereza en el pastel de la “revolución ciudadana”. Recuperado en agosto de 2015 de: <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/yachay-la-cereza-el-pastel-revolucion-ciudadana>.

“Embriagados de un complejo y contradictorio delirio entre una voluntad de esclavos sumisos a los amos colonizadores del centro norte-atlántico y la prepotencia narcisista de los mediocres, los burócratas encargados de la política universitaria, someten a la universidad ecuatoriana a un régimen de control burocrático y tecnocrático absolutamente distante de una dirección académica”.

Sierra inicia su reflexión recordando que la reforma universitaria del gobierno de Correa planteó la creación de cuatro universidades “de excelencia”. Yachay, una de ellas. De la cual dijeron alcanzaría niveles de desarrollo de las universidades estadounidenses (agrega Sierra: “qué tanto admiran los ‘revolucionarios’”). La autora cree que los cuatro proyectos universitarios fueron posicionados por los gobiernistas a fuerza del desprestigio, deslegitimación y humillación de la universidad ecuatoriana. Un verdadero “destrozo de la historia universitaria del país”. De repente, dice, “un grupo de burócratas, sin ninguna experiencia académica real, decide que la universidad ecuatoriana no sirve para nada...”. Dedicados, dice Sierra, a vigilar, castigar y humillar a la comunidad universitaria imponen un modelo empresarial de universidad.

La autora prosigue su análisis manifestando que con todo el autoritarismo que caracteriza al gobierno de Correa, han obligado a las universidades a ingresar en una dinámica burocrática y mercantil; agrediendo el pensamiento universitario y publicitando el proyecto emblemático “Yachay” que se caracteriza por mantener a un pequeño número de profesores “que ganan sueldos escandalosos” y estudiantes a los que se les dota de gran cantidad de recursos en merma de éstos a las universidades públicas. “¿A qué mente sensata, mínimamente coherente, se le ocurriría que se puede inventar de la noche a la mañana una ciudad universitaria de alta investigación científico-tecnológica, en un país

La revolución ciudadana, asociada al partido del gobierno de Rafael Correa y de la lista del movimiento político “35 Alianza País”, es más que un eslogan propagandístico, es la marcaregistrada de Correa: “La revolución ciudadana ya está en marcha”. El populista eslogan ha logrado consolidarse en Ecuador en los años de gobierno de Rafael Correa. Una impronta de los “revolucionarios” que han prometido, bajo este lema, un país mejor y más feliz (!!).

que no cuenta con una estructura económica, financiera e industrial menos aún potente?” A la respuesta, Sierra se responde: “Sólo a los ‘iluminados’ burócratas de PAIS, con mentes alienadas que dicen: ‘Nosotros creemos que podemos ser cualquier cosa que deseemos hacer y ser. Podemos tener universidades de nivel mundial nuestro Harvard, nuestro MIT’”. Estas declaraciones, cree la autora, demuestran el conocimiento del primero a bordo de la educación superior en Ecuador, el Econ. René Ramírez.

El debate continúa. Y lo hace, sobre todo, alrededor de los incontables requerimientos que se hacen a la universidad ecuatoriana sumiéndola en una constante tarea administrativa que la obliga a dejar casi de lado el proyecto académico.

En la revista Anales de la Universidad de Cuenca, Enrique Ayala Mora (Doctor en Educación y Doctor en Historia) publica el artículo La maldición de la Universidad silenciosa²⁸⁸. En éste, Ayala se suma al debate público de la educación superior en Ecuador y de la autonomía de las universidades, estableciendo:

“Nuestra educación superior se ha cubierto de un manto de silencio respecto de la realidad social, justificado por la búsqueda de la excelencia o por la necesidad de satisfacer las necesidades del mercado. Por ello, también ha evitado definir lineamientos de acción y autoevaluación que den cuenta de su propia misión autónomamente asumida, para seguir sin chistar, con sumisión y temor, los parámetros de las acreditaciones y las decisiones, hasta de detalle, de los organismos oficiales”.

Se declara partidario de la evaluación y acreditación, pero critica que las normas de los organismos de dirección y evaluación de la educación superior se conviertan en mecanismos de imposición de un modelo institucional autoritario “donde los establecimientos se conviertan en meras instancias burocráticas sin dinamismo ni autonomía”. Compara el silencio de estos días del alma máter ecuatoriana con un silencio

²⁸⁸ AYALA, E. 2015. La Maldición de la Universidad silenciosa. La educación superior en el debate de los temas nacionales. Anales 58. Universidad de Cuenca. Quito, Ecuador.

que no se dio “ni aún en las dictaduras”. Una universidad amordazada, dice, que ha renunciado a la crítica. Recuerda que los redactores de la Constitución de 2008 se apartaron notoriamente del contenido mismo de la lucha democrática, restringiéndolo y encasillándolo al control estatal, limitándolo a “de manera solidaria y responsable”. La Ley, dice, fue más allá y denominó a este principio “autonomía responsable”, impuesta sin sentido crítico, pues las razones de la academia no fueron escuchadas.

Considera que tanto la Ley Orgánica de Educación Superior como sus reglamentos, limitan a la universidad pues ésta se somete a la planificación estatal y se rige a instancias estatales designadas sin su participación, instancias que tienen injerencia hasta en asuntos académicos internos. Explica “si las universidades deben someterse a los planes de desarrollo periódicos de cada gobierno, no serán autónomas. Porque estarán a merced de las decisiones de los organismos planificadores del ejecutivo...”. No desconoce la necesidad de un consenso de la educación superior con el Estado sobre líneas generales de su desarrollo, pero a su entender, la Ley debe establecer espacios de diálogo y no mecanismos de imposición. No se ha de entender, dice, la autonomía por autarquía. Debe haber una relación universidad-estado y ésta debe estar sujeta a las regulaciones, evaluación y control de entidades públicas. No apologiza un libertinaje, pero reclama una autonomía de los entes reguladores del sistema gubernativo. Su inquietud: “cuando se regulan hasta las minucias de los procesos, el resultado es la ineficiencia, aparte del atropello a la autonomía institucional”.

Se teme que la restricción de la autonomía y la eliminación de la representación sean sólo una parte de un proyecto oficial que pretendería implantar una modernización que enfatiza el cientificismo, la copia indiscriminada de modelos foráneos, eliminando la dimensión crítica del sistema de educación superior. Con preocupación manifiesta que no sólo se promueve que las universidades no se pronuncien sobre temas nacionales sino que además se intenta imponer una consigna de que esa misión no debe ejercerse.

Habla de un “colonialismo académico” instaurado en nombre de la reforma educativa. Una forma que negativa expresa de la experiencia y trayectoria de la universidad ecuatoriana.

En el debate, Ayala Mora hace notar su inconformidad con el sistema impuesto desde el correísmo, su inquietud ante la imposición de modelos que, aunque pueden resultar interesantes para analizar y tomar de ellos lo más relevante, no se corresponden a la realidad ecuatoriana. La autonomía universitaria agonizante bajo el peso de unas políticas gubernamentales aplastantes.

En julio de 2015, el Dr. Gustavo Villacís –Rector de la Universidad Nacional de Loja- remite una carta a todos los rectores de las universidades ecuatorianas²⁸⁹. En esta misiva, la primera autoridad de esa Universidad manifiesta:

“La Universidad Ecuatoriana enfrenta una seria amenaza proveniente de un régimen que poco a poco va absorbiendo todas las funciones e instituciones públicas, cuando su filosofía y accionar no van acordes con las directrices político partidistas de quien ostenta el poder del Estado ecuatoriano. Ello se concreta en situaciones como: a) Injerencia en los procesos internos de organización de los gobiernos universitarios; b) Cuestionamientos a la independencia partidista que no favorece al Régimen; c) No aprobación oportuna de los Estatutos Orgánicos de las IES²⁹⁰; d) Influencia continua del movimiento de gobierno, que distorsiona el accionar de las IES; e) Campaña de desprestigio a las autoridades universitarias, para confrontarlas con el estudiantado y ciudadanía; y, f) Deslegitimación de la academia universitaria”.

Denuncia que la intervención a las instituciones de educación superior, al tenor del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas

²⁸⁹ Recuperado en julio de 2015 de <http://nuniversidadunl.blogspot.com/2015/07/rector-y-vice-rectora-de-la-unl-remiten.html>

²⁹⁰ Instituciones de Educación Superior

Politécnicas, resulta en una suerte de “estado interno de excepción” que no se compadece con los principios constitucionales. La intervención, dice, es un “supranivel institucional que actúa sobre el rector o rectora y el máximo Órgano Colegiado Académico Superior”.

No sólo son los principios constitucionales, a la opinión del Dr. Villacís, los que quedan a un lado con la intervención, sino también los principios legales de autonomía universitaria y cogobierno (docentes, personal administrativo y de servicios, estudiantes y graduados). Su manifiesto incluye también la denuncia de que este tipo de intervenciones constituyen una falacia con respecto a la despartidización de las IES, la erradicación de la violencia, la eficiencia administrativa, la pertinencia social, el aseguramiento de la calidad, la inclusión de sectores sociales históricamente relegados y la meritocracia docente; todo lo que ha sido desplazado por los intereses del poder político y de los organismos públicos.

El año 2016 ha sido un año de debate alrededor de la autonomía universitaria. Posiciones enfrentadas entre universidades y escuelas politécnicas y organismos de control y regulación de la educación superior. Inclusive, al debate se ha sumado el propio Presidente de la República acusando a las universidades particulares de enriquecimiento a costa de sus estudiantes, de que sus autoridades ganan cuantiosas cantidades de dinero y evaden impuestos, de que poseen cuentas bancarias en paraísos fiscales, de incumplimiento de las leyes, etc.

La academia se defiende y lo hace públicamente. En enero de este año, por ejemplo, el Presidente de la República declara que la Universidad Andina Simón Bolívar²⁹¹ tendrá que salir del país por incumplimiento de las leyes.

²⁹¹La Universidad Andina Simón Bolívar, creada en 1985 por el Parlamento Andino, es una institución académica de vocación internacional, que se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Se propone fomentar el espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión, y coadyuvar a la realización y al fortalecimiento de los principios de la Comunidad Andina. La Universidad Andina Simón Bolívar se rige por un estatuto y reglamento general académico únicos que son de observancia obligatoria para todas las sedes. Su estatuto es aprobado por el Parlamento Andino, organismo legislador de la Comunidad Andina. Recuperado en agosto de 2016 de: <http://www.uasb.edu.ec/web/guest/la-universidad>.

La columnista Anamaría Correa publica un artículo en 4pelagatos²⁹²: “¡Suenan casi a un disparate! Se expulsará a la UASB (...) igual que a los que se consideraron como entes o agentes imperialistas que servían a intereses colonialistas... ¡Bravo! Disparate es”. La articulista considera que existe un afán gobiernista por “asirse de esta institución académica...que se volvió la trinchera obsesiva del régimen y sus aúlicos [sic]”.

Desaprueba la forma en la cual el gobierno de la Revolución Ciudadana mete mano en la Universidad Andina Simón Bolívar, a cuenta de que ésta incumple la Ley: “No importa que la Comunidad Andina se vaya al carajo, tampoco que una de las pocas instituciones de esa casi ficticia integración que sí ha dado resultados y se ha convertido en un bien social por defender..., desaparezca por maniobras oscuras y argumentos leguleyos de la trastienda gubernamental”.

Del Presidente de Ecuador dice, que éste olvida que la Universidad Simón Bolívar mantiene una unánime defensa de su autonomía por fuera de los límites del partido de gobierno: “Quizá esta vez el presidente tenga que retroceder, los vientos que le soplan parecen avizorar tormenta”.

No se queda fuera de este debate María Paula Romo²⁹³ quien publica el 30 de enero de este año una columna en 4pelagatos titulada La política del ultimátum²⁹⁴, en la que recuerda las palabras del presidente Correa el 29 de enero de 2016 con relación a la Universidad Andina Simón Bolívar: “Es universidad, si no cumple con la ley ecuatoriana se va del país, salgan a las calles quienes salgan. Prefiero perder mi cargo a permitir este

²⁹² CORREA, A. 2016. Universidad Andina: institución imperialista. Recuperado en enero de 2016 de: <http://4pelagatos.com/2016/01/29/universidad-andina-institucion-imperialista/>

²⁹³ Importante es anotar que esta joven abogada fue Asambleísta Constituyente (2008) y Asambleísta Nacional (2009-2013) por el movimiento político de izquierda Ruptura 25; movimiento que coalicionó con Alianza País. Muy cercana al Presidente de la República, hasta que en 2011 se separa del gobierno anunciando que el Presidente habría excedido sus funciones en el ejercicio del poder.

²⁹⁴ Recuperado en enero de 2016 de: <http://4pelagatos.com/2016/01/30/la-politica-del-ultimatum/>

insulto al pueblo ecuatoriano”. Cita al Presidente y reflexiona sobre esta cita: “Esta semana el presidente Rafael Correa amenazó por décima cuarta ocasión (espero que la cuenta sea correcta, podrían ser más) con renunciar a su cargo...Él y su malsana idea de que tiene la verdad. Estos casos han sido sobre su ego, su palabra, su familia, sus creencias religiosas, su opinión personal sobre determinado caso (ya sea le Código Penal, el comportamiento de un embajador, o su estrategia para cooptar la Universidad Andina).

María Paula Romo pone el dedo sobre la llaga, porque la cuestión de la Andina Simón Bolívar es una más de todas las que han llevado al Primer Magistrado a amenazar con dejar el cargo. Esta vez, tras casi 10 años de gobierno.

Lo de la Andina, señala, es un empecinamiento del gobierno para que el Rector de ésta sea su postulado: un funcionario público y anterior ministro. En cambio, la Comunidad Andina postuló a un docente que ha ejercido cargos administrativos, investigador y docente²⁹⁵: “En los espacios en donde se disputaba la nominación de rector, eran democráticos y se necesitaban votos. En la consulta a la comunidad universitaria, primer espacio, de 1434 votos, el candidato universitario obtuvo el 87.9% de los votos (1218 votos) y el candidato de gobierno obtuvo el 12% (176 votos). En el segundo espacio, el Consejo Superior, el candidato universitario obtuvo 6 de 10 votos. En suma, triunfaron los principios por sobre los proyectos políticos...”.

Las razones de la UASB para desechar la injerencia gubernamental en sus propios procesos electorarios son algunas, entre ellas, la autonomía universitaria: “La Universidad Andina Simón Bolívar es, según el Estatuto, una institución académica autónoma (Art. I.1). La autonomía es un derecho universitario que tiene una dimensión interna y otra externa. A lo interno, ningún órgano político del sistema de integración o de los Estados puede intervenir. La autonomía es garantía de la excelencia, del pensamiento crítico y de la libertad de pensamiento y cátedra. Una universidad sin

²⁹⁵ Fuente: La Universidad Andina bajo amenaza y en resistencia. Recuperado en agosto de 2016 de: <http://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/argumentos-juridicos>

autonomía se convierte en un dispositivo de propaganda. El hecho de intentar poner un rector afín a las políticas de gobierno representaba una seria amenaza a la autonomía...”.

Ramírez (René) sale a la palestra pública para desmentir afirmaciones sobre el interés que tendría el gobierno para poner candidato a Rector en la Universidad²⁹⁶: “Al gobierno no le interesa poner ningún candidato” y “Hay un boicot expreso para que se de [sic] una saluda, aparejado a un proceso electoral, detrás está el doctor Enrique Ayala Mora”. Recuerda que en enero de 2016 el Consejo de Educación Superior respaldó la decisión del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar de desconocer a César Montaña (que había sido elegido en elecciones universales y secretas) como rector por no cumplir con el requisito previsto en la Ley Orgánica de Educación Superior pues su título de doctorado es otorgado por la misma Universidad. “Respetamos la autonomía pero la Andina está acefálica [sic]”; lo dice, por su rector interino y por el plazo que el CES le diera a la Universidad hasta el 15 de agosto de 2016, para fijar una fecha para realizar la consulta para elegirlo; y, hasta el 15 de octubre para tener autoridad designada.

Rodrigo Santillán Peralbo también se une al debate nacional a propósito de la situación de la Universidad Simón Bolívar y la autonomía universitaria²⁹⁷. Santillán se cuestiona, en su columna, la utilidad del Parlamento Andino “nadie sabe para qué sirve” y señala, eso sí, que sus miembros cuestan mucho dinero y que “devengaron” sus remuneraciones al actuar como subordinados del gobierno y desconocer a César Montaña como rector de la Andina, elegido legal y legítimamente por los estamentos correspondientes. Acusa a las autoridades de la educación superior del país y a los parlamentarios andinos de promover un “intervencionismo para acaparar todo” desconociendo las luchas estudiantiles de 1918 en Córdoba: “El ejemplo de Córdoba fue seguido por las universidades latinoamericanas y caribeñas que se opusieron a la

²⁹⁶ Recuperado en agosto de 2016 de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/reneramirez-gobierno-candidato-rector-universidadandina.html>

²⁹⁷ Recuperado en julio de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101908766/1/Autonom%C3%ADa_universitaria.html#.V5WDcfhDZ4

intervención política de los gobiernos en la educación superior. 98 años después, la UASB se ha convertido en ejemplo para la universidad ecuatoriana que, con su hidalguía y en paz, ha hecho prevalecer la autonomía universitaria tan violada, manipulada y venida a menos con la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Superior...”.

Es justamente alrededor del tema de la Universidad Andina Simón Bolívar que continúa el debate al respecto de la autonomía universitaria y de la injerencia de instancias gubernamentales en la universidad ecuatoriana. En el diario La Hora se publica, en enero de 2016, un artículo que refiere la defensa de la Universidad la Andina de su autonomía²⁹⁸, un acto en defensa de ésta desarrollado en la misma Universidad con la asistencia del ex alcalde de Quito, el Gral. Paco Moncayo; el ex ministro de Defensa, José Gallardo; los ex asambleístas constituyentes Alberto Acosta, Martha Roldós y Diana Atamaint; la asambleísta nacional Lourdes Tibán; y, los dirigentes sindicales Pablo Serrano y Nelson Erazo. Varios actores y una sola consigna: “Defendamos la autonomía universitaria”.

Se encuentran también en el acto el rector saliente, el Dr. Enrique Ayala Mora; y, el entrante, el Dr. César Montaña. Los acompañan el Dr. Fernando Sempértegui, Rector de la Universidad Central y el Dr. Carlos Larreátegui, Rector de la Universidad de Las Américas.

La nota reseña cuando Ayala Mora habla a los presentes y les recuerda que “no es un acto social, sino la radical expresión de un compromiso por la defensa de la autonomía y la dignidad de la educación superior del Ecuador”. Le sigue Montaña: “hay sectores interesados en silenciar a esta institución, pero me comprometo a fortalecerla...esta universidad se ha caracterizado por ser sensible ante la realidad nacional y regional y nunca ha dejado de expresarse con libertad y espíritu crítico”.

El debate se extiende conjuntamente con el malestar de los académicos ecuatorianos. Se siente que la injerencia es evidente, que la autonomía es sólo la retórica

²⁹⁸ Recuperado en julio de 2016 de: <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101905648#.V5ao3PnhDZ4>

oferta constitucional, olvidada. Ya son muchos los sectores que se suman al debate. Lo hace también, en febrero del mismo 2016, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, que en conjunto con la Universidad Simón Bolívar defienden -el 22 de febrero de 2016- el presupuesto que perciben del Estado²⁹⁹, frente a la amenaza presidencial en el Enlace Ciudadano del sábado 20 de febrero del mismo año: “Hay una mala asignación, hay una distorsión, fruto de la costumbre y el cabildeo. Esto no es correcto y va a cambiar”.

El Rector de la Andina Simón Bolívar, Jaime Brihl, explica que su presupuesto es de 27 millones anuales y que de éstos, 17 son asignaciones estatales; mientras que el Secretario General de la FLACSO, Adrián Bonilla, explica que la Facultad es una entidad de educación pública y no privada, que recibe recursos estatales a consecuencia de la ley y no “del lobby” y que el 90% de sus estudiantes reciben becas.

Estas dos universidades, así como 8 particulares cofinanciadas por el Estado Ecuatoriano, reciben rentas estatales por efectos de la Constitución de la República del Ecuador y de la Ley Orgánica de Educación Superior.

No sólo es la cuestión del gobierno de la Universidad Simón Bolívar, ni las declaraciones presidenciales con respecto a las universidades cofinanciadas por el Estado Ecuatoriano y las asignaciones estatales y los supuestos incumplimientos de las normas por parte de universidades públicas y particulares. Es también la cuestión de las intervenciones de universidades al tenor del Reglamento de Sanciones del CES.

Habíamos hablado ya de las declaraciones hechas por el Rector de la Universidad Nacional de Loja con ocasión de la intervención de esa Casa de Estudios. Igual el debate sigue en la prensa nacional y lo recoge nuevamente el diario La Hora. De la mano del Dr.

²⁹⁹ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/02/23/nota/5422605/flacso-andina-repican-criticas-presidenciales>

Gustavo Ortiz Hidalgo, la reflexión en este medio de prensa en febrero de 2016³⁰⁰; en su habitual espacio de prensa, el columnista se hace algunos cuestionamientos con respecto a este proceso y recuerda que el artículo 197 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece que este tipo de procesos son una medida académica y administrativa y que no suspenden el funcionamiento de la universidad intervenida, ni a sus autoridades, y que lo que busca es elevar la capacidad de gestión institucional a través de la normalización.

Lamenta Ortiz que el presidente de la Comisión Interventora de la UNL, “sin fundamento legal alguno, lo primero que hizo fue remover a las autoridades académicas y administrativas de la UNL, amparándose en la potestad que supuestamente le otorga una norma reglamentaria, y, en la equivocada afirmación de que la LOES señala que la ‘no suspensión’ rige exclusivamente para las ‘autoridades electas’ (léase rector y vicerrectora)”. Su reflexión, gira en torno de la remoción de estas autoridades “burda e ilegalmente, por el presidente del CIFI”.

En el mismo mes de este año, Adriana Rodríguez Caguana publica en el sitio web La Línea de Fuego un artículo titulado La vulneración de la Autonomía Universitaria en el Ecuador: Caso Universidad Andina Simón Bolívar³⁰¹. La autora sostiene que a partir de la “Revolución Ciudadana” y de Correa, en Ecuador se ha llevado a cabo una reforma universitaria controversial y problemática. “Por un lado, se crearon nuevos estándares e indicadores para la evaluación universitaria y, por otro lado, se cerraron y suspendieron varias universidades que no cumplieron con los indicadores señalados por los organismos evaluadores”.

³⁰⁰ Recuperado en febrero de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101914072#.Vr9EA_nhDZ5

³⁰¹ Recuperado en julio de 2016 de: <https://lalineadefuego.info/2016/02/10/la-vulneracion-de-la-autonomia-universitaria-en-el-ecuador-caso-universidad-andina-simon-bolivar-por-adriana-rodriguez-caguana/>

Toca el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar, la nombra como “una de las instituciones con más prestigio académico del país”; dice de ésta que ha sido epicentro de un “terremoto jurídico-político” por el desconocimiento que sufrió César Montaña (electo como rector según los estatutos de la institución de educación superior) por parte del Parlamento Andino, por el presidente Correa y por el Consejo de Educación Superior. ¿El argumento jurídico para ello? Según la Ley Orgánica de Educación Superior (normas transitorias) el rector no puede ser un doctor (PhD) titulado en la misma universidad. No deja de lado el hecho de que “el escándalo” se produce tras la derrota del candidato oficialista, Raúl Vallejo, al rectorado.

Piensa que todo ello es intentar desconocer un proceso democrático por un mero formalismo de Ley. Que el “gobierno de la ‘revolución ciudadana’ ha planteado un proceso de transformación educativa antidemocrática que atenta contra el derecho humano de los estudiantes y de los docentes universitarios a la libertad”. Relaciona la reforma con los procesos internacionales de la región para el aseguramiento de la “calidad” educativa y la promoción de estudios que se encuentren en el marco de los planes de desarrollo económico.

Considera además que este auge de evaluación educativa internacional surge de lo que se conoce como el Movimiento Global de la Reforma Educativa (GERM, por sus siglas en inglés), que está al servicio “de los intereses del capital internacional”. Cree, además, que el argumento para destituir a Montaña es superficial y que no tiene sentido jurídico, que las normas deben gozar de legitimidad y validez para que socialmente sean aceptables, que deben atender a los derechos de los ciudadanos. Llama a estudiantes, académicos, intelectuales de la región a la defensa de la universidad pública gratuita y democrática: “No hacerlo es retroceder un siglo”.

Con respecto a este artículo, es oportuno recordar la expresión latina “Dura lex, sed lex”. A pesar de ser dura, es la ley..., pero la autora aporta un interesante argumento: la ley tiene que ajustarse al movimiento social, no puede ser estática y menos fáctica.

Hacia marzo de 2016, los cuatro académicos del CES (Díaz, Grijalva, Rojas y Rueda) publican un segundo manifiesto denominado “Consejeros Académicos del CES al País sobre las rentas públicas de la FLACSO y de la UASB-E”. En éste y a propósito de las declaraciones del Presidente de la República en relación a la supresión de las rentas públicas que les corresponden a estas dos universidades, manifiestan que esta medida podría constituir una grave violación al articulado constitucional correspondiente a la asignación de rentas estatales a universidades y escuelas politécnicas (“La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema...” Art. 355 de la Constitución de la República del Ecuador), y que les preocupa “sobremanera que esta posible decisión presidencial viole la autonomía financiera de estas universidades públicas, constituyéndose en un serio condicionante de la autonomía académica y en un grave y amenazante precedente para las demás universidades y escuelas politécnicas del país, cuyas rentas también están aseguradas por la Constitución y la Ley”.

No desconocen que la autonomía universitaria deba ser responsable y que exista la debida sujeción por parte de universidades y escuelas politécnicas a los mecanismos de rendición de cuentas. Por ello, dicen respaldar “un mayor y estricto control del uso que de los recursos públicos hacen las universidades públicas y las particulares que reciben rentas o asignaciones del Estado”. Manifiestan, además, que los ajustes y reformas que pudieran ser del caso si se comprobara un mal manejo de estos recursos, no pueden ser confundidos con la violación del derecho de percibir estas rentas que constitucionalmente están garantizadas: “En este sentido, resulta muy grave que, contrariando la política pública, el nivel de formación de maestría y de doctorado pueda verse restringido a sectores de altos ingresos, justamente en un momento crucial, en que por mandato de la LOES, el sistema de educación superior requiere urgentemente de docentes universitarios y politécnicos con esta formación académica y estas titulaciones”.

En su análisis, también destacan el hecho de que la Ley Orgánica de Educación Superior otorga al CES y no al Ejecutivo, la competencia para aprobar la fórmula de distribución de asignaciones estatales y que en esa fórmula sólo uno de los numerosos

criterios considerados es el costo por carrera o programa de posgrado: “No puede dejar de tenerse en cuenta que la FLACSO y la UASB-E no solo se dedican a la formación profesional y académica de sus estudiantes, sino que gran parte de su labor académica la constituyen la investigación científica, la producción de publicaciones, la educación continua avanzada y otros aportes significativos al desarrollo académico y a la cultura nacional”.

Finalmente, recuerdan al país, que un cambio en el sistema de asignación de rentas estatales podría realizarse únicamente vía reformas de la Constitución y la Ley y que no podría operar sobre “un presupuesto aprobado y en ejecución”, porque eso significaría “la interrupción inconstitucional e ilegal de las labores académicas de más de tres mil estudiantes que cursan posgrados en estas instituciones...”. Así, enfatizando que es deber jurídico del Estado asegurar la continuación de estudios a sus ciudadanos, cierran su manifiesto.

Es todo este debate el que posiblemente provoca que el día 4 de marzo de 2016³⁰², el Econ. Rafael Correa y ante las denuncias de la falta de entrega de recursos estatales a la Sociedad de Lucha contra el Cáncer –SOLCA- por un aproximado de 130 millones de dólares, advierta “que no lo amenacen mucho” con los problemas de SOLCA. El Presidente ha dicho que si no están contentos le pasen (al Estado) los hospitales de SOLCA para que sea éste quien atienda a los pacientes. Ha dicho:

“¡Basta ya de escándalos!”. Y “Eso demuestra...que toditos dependían del gasto público...que son ellos los que no han sabido ahorrar ni manejar liquidez...una de las cosas que tiene que analizar el país son estas falsas autonomías: Autonomía universitaria, municipal, de las federaciones deportivas, del IESS, del ISSFA, de la Casa de la Cultura ¡y de las fundaciones privadas autónomas! ¡Y toditas viven de la plata del Estado! ¡Esto no es verdadera

³⁰² Recuperado en marzo de 2016 de: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/03/04/correa-advierete-que-no-lo-amenacen-con-lo-de-solca-o-que-le-pasen-los-hospitales/>

autonomía! En otros países ustedes tienen grupos ciudadanos que hacen su fundación, ponen un hospital, ¡pero lo ponen de su plata, pues, o lo ponen con el auspicio del sector privado! Pero qué es esto, que ponen una fundación privada, y denme toda la plata del Estado. ¡Entonces debe ser una entidad pública! ¡Eso no es legítimo! ¡Si es plata del Estado, para un servicio público, debe ser público! ¡Si quieren dar un servicio público salud y ser privados, consigan sus fondos propios! Pero todo quieren del Estado...La primera autonomía es la autonomía financiera. Aquí todo el mundo quiere ser privado, con plata del Estado...No ven que en el gobierno no hay plata. Y quieren volver al pasado con una ley que les pre asigne recursos. ¡Señores, los tributos son del Estado, duela a quien le duela, y es el Estado el que debe administrarlos! ¡Para eso ganamos las elecciones! ¡Para eso, el pueblo ecuatoriano me dio cerca de cinco millones de votos!”.

Estas declaraciones, salpicadas de vehemencia, enardecen aún más el debate nacional con respecto a temas relacionados con entes históricamente autónomos y que por mandato constitucional y legal han percibido rentas estatales. Más aún, que por mandato constitucional y legal, no pueden ser privadas de sus rentas.

Carlos Espinoza, Rector de la Universidad Metropolitana del Ecuador, pide que se cumpla con la Constitución y con la Ley. Su pedido lo recoge el diario Expreso el 5 de abril de 2016³⁰³. Considera que existe un trato desigual por parte de los organismos rectores de la educación superior en cuanto a universidades públicas y privadas. Cita, para ejemplificar, la decisión que se tomó con respecto a cerrar 14 universidades particulares, mientras que las universidades públicas que no obtuvieron acreditación siguen funcionando sin más.

La Constitución, manifiesta, determina que aquellas instituciones de educación superior que no superen la evaluación y acreditación quedarán fuera del Sistema de

³⁰³ Recuperado en julio de 2016 de:<http://expreso.ec/guayaquil/un-rector-ve-desigual-trato-para-universidades-publicas-y-privadas-HH229180>

Educación Superior. Recuerda que son 6 universidades públicas que no obtuvieron la acreditación en el proceso del año 2013:

“Las universidades exigimos que el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, al formar parte de la Administración Pública, acaten las normas constitucionales, las normas legales, los principios y las políticas públicas en igualdad de oportunidades, con rigor y transparencia, por lo que sus autoridades deben cumplir con el ordenamiento jurídico que rige el Ecuador y aplicar de inmediato el procedimiento respectivo que implica que estas instituciones no acreditadas deben dejar de funcionar”.

Bajo el título “Epitafio de la autonomía universitaria”, el diario La Hora publica el 10 de abril de 2016³⁰⁴ una carta al Director del medio impreso. En la carta se enfatiza el anuncio del Gobierno del Ecuador de retirar a universidades privadas cofinanciadas las rentas estatales, para manejarlas vía un fondo de becas más útil, justo y eficiente.

El autor del documento, Benjamín Salazar, hace notar que la asignación de recursos a universidades públicas y privadas en el país ha sido una política de Estado, un derecho adquirido por casi 40 años, desde la Constitución de 1978. Un estudiante que desee una beca deberá dirigirse a SENESCYT a pedirla directamente. Se pregunta Salazar “¿es competencia del Estado seleccionar beneficiarios en todas las universidades del país? Evidentemente no, las universidades deben hacerlo, garantizándolas a quienes tienen mérito, particularmente a quienes tienen escasos recursos, sin ver su afiliación política”.

En este escenario de reclamos en pro de la autonomía universitaria, son algunos ciudadanos, académicos o no, los que siguen pronunciándose, en busca de oídos a sus inquietudes. Inclusive, Ecuador Universitario trae a colación una ponencia de Miguel

³⁰⁴ Recuperado en julio de 2016 de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101933669/-1/Epitafio_de_la_autonom%C3%ADa_universitaria.html#.V5asd_nhDZ6

Ángel Aguayo López acerca de la autonomía universitaria³⁰⁵. Su análisis gira, en primer lugar, alrededor de la pregunta ¿de quién es la universidad? “no son sólo los profesores, sino, al menos, cuatro o cinco grandes sujetos...el primero de ellos es el Estado, es decir todos los ciudadanos y sus instituciones, que es el principal financista de la empresa universitaria y que debería obtener de sus inversiones resultados en términos de incremento del saber y de las competencias profesionales”. Como segundo sujeto señala al personal de la universidad, de quienes dice tienen el derecho y del deber de hacer su trabajo decentemente y de sacar el mayor fruto de lo que reciben y de generar ideas y educación avanzada. Un tercer sujeto, a decir de Aguayo, son los estudiantes y sus familias (porque son las que, en la mayor parte de casos, pagan los gastos del sistema académico) y por el derecho que les asiste de tener una universidad de calidad. Un cuarto sujeto es la sociedad, que espera ventajas de la universidad en forma de buenos profesionales graduados de las universidades. Por último, como quinto sujeto, señala a la comunidad académica y científica internacional por ser entidad cuyas evaluaciones se difunden rápidamente por el mundo entero. Luego, a decir de Aguayo, la Universidad es de los docentes, de los estudiantes, del Estado, de la sociedad en general.

Señala que una de las tareas de mayor envergadura de la gobernabilidad universitaria es la autonomía efectiva. El poder resistir, dice, a la intromisión de grupos políticos o de intereses de facciones frente a la obligación de mantener íntegra la institución.

Luego, siguiendo la línea de pensamiento de Aguayo, la Universidad le pertenece a la sociedad en general y sus autoridades (su gobierno) tienen la obligación de resistir a cualquier injerencia que pudiera significar intromisión del poder en su accionar. Una resistencia efectiva para una autonomía efectiva. Quizá, en medio de todo el debate nacional, recordar las palabras de Aguayo es sumamente refrescante.

³⁰⁵Ponencia presentada en la reunión del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, en la Universidad de Panamá en Noviembre de 2006. Recuperado en junio de 2016 de: <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/reflexiones-acerca-de-la-autonomia-universitaria/>

Retomando el debate nacional, Carlos Larrea de la Universidad Andina Simón Bolívar habla por la defensa de la autonomía universitaria³⁰⁶. Y lo hace recordando que es la universidad el espacio de conciencia de la sociedad sobre sí misma, que sus funciones le confieren un potencial único como espacio de identidad social y de construcción crítica de respuestas. Manifiesta que históricamente el poder político del Estado ha sido utilizado por intereses económicos vinculados a sectores dominantes que no necesariamente buscan o representan el interés común.

Sin embargo, dice, la universidad ecuatoriana se encuentra aún distante de su potencial para constituirse como un núcleo de pensamiento crítico y de formulación colectiva de opciones, pues la capacidad para un debate crítico y constructivo desde las universidades se ha visto en los últimos tiempos reducida. Recalca que la construcción del pensamiento crítico requiere, como condición sine qua non, el respeto a la autonomía universitaria.

No cesa el debate sobre la autonomía universitaria y vuelve a aparecer en escena la Universidad Andina Simón Bolívar, cuando en un comunicado publicado el 14 de julio de 2016³⁰⁷, Jaime Breilh Paz y Miño, Rector Encargado de esta Universidad, manifiesta que su Institución –por más de un año- ha soportado un intento de ser intervenida por medio de la eliminación de su autonomía y la privación de sus recursos. “El Gobierno y sus parlamentarios andinos aliados impidieron el ejercicio de su rector legítimamente designado”. Denuncia que instituciones estatales acosan a la Universidad con “abrumadores trámites administrativos”, pero que pese a ello, la Universidad Andina ha respondido “con firmeza y muestras de apertura para dialogar, pero la actitud intervencionista persiste a pesar de los acuerdos establecidos para salir de la crisis”.

³⁰⁶ Recuperado en junio de 2016 de: <https://lalineadefuego.info/2016/01/05/en-defensa-de-la-autonomia-universitaria-por-carlos-larrea/>

³⁰⁷ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.uasb.edu.ec/contenido?comunicado-de-la-universidad-andina-simon-bolivar-sede-ecuador>

El Dr. Breilh resalta que es de dominio público la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior “que afectaría gravemente a diez instituciones del país, entre ellas la Universidad Andina Simón Bolívar”. Señala que de esta reforma, así como se plantea, podría ocasionar que la Universidad deje de recibir el aporte para su funcionamiento general, docencia, proyectos de investigación y que forzaría a la Universidad a duplicar los costos de colegiatura: “Ahora, ante esta nueva eventual arremetida, la Universidad manifiesta que resistirá con energía y altura, oponiendo la razón al sinsentido”

Pero el Presidente Correa tiene formado ya un criterio sobre las universidades particulares del país y así lo manifiesta en su enlace del 16 de julio de 2016³⁰⁸: “Más que indignación, me duele en el alma”. Dice que ha descubierto que cinco universidades particulares están relacionadas con paraísos fiscales y que por ello se hace imprescindible una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior: “Gracias a las exoneraciones que les damos de impuestos y aranceles han logrado sacar más de 200 millones de dólares del país y cuando más se sacaron fue en el 2015, uno de los más difíciles del siglo, en cuanto a entorno económico”. Advierte que de evidenciarse que los excedentes no se reinvierten en sí misma “se les acabará la fiesta”. Señala que no habrá exoneraciones de impuestos ni aranceles y que se harán auditorías de cuyos resultados si deben pagarse aranceles o impuestos retroactivamente, así lo tendrán que hacer.

Mientras el Presidente de la República hace estas declaraciones, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- denuncia³⁰⁹ que el Estado le adeuda al menos ocho millones de dólares que corresponden a siete meses de transferencias impagas. Su representante manifiesta que la falta de recursos podría ocasionar que en octubre de 2016 no se abra el programa de maestría para el cual estaban admitidos 320

³⁰⁸ Recuperado en julio de 2016 de: <http://expreso.ec/actualidad/ecuador-rafael-correa-universidades-auditorias-aranceles-LJ496049>

³⁰⁹ Recuperado en julio de 2016 de: <http://m.eluniverso.com/noticias/2016/07/14/nota/5689932/flacso-universidad-andina-denuncian-estar-impagas-varios-meses>

estudiantes³¹⁰. Lamenta la situación de su Universidad, pues la FLACSO financia becas completas al 50% de estudiantes de maestría y al 100% de estudiantes de doctorado.

También el Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar denuncia que le adeudan transferencias a su Universidad. Lo recoge la misma nota de prensa de la cual se desprende el párrafo anterior: “Una situación similar se vive en la Universidad Andina Simón Bolívar la cual también denunció que se le adeudan las transferencia estatales desde enero de 2016”

¿Nos arrodillamos o defendemos la autonomía universitaria? Se lo pregunta Ramiro Ávila Santamaría, abogado, experto en derechos humanos y ambientales y catedrático. Lo hace en su artículo publicado en julio de 2016³¹¹, en el que se pregunta, alrededor de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior que hiciera público la FLACSO “¿Por qué este gobierno tiene que actuar a espaldas y sin escuchar a quienes afectará sus decisiones? ¿Por qué tiene que tomar decisiones arbitrarias y adoptar también mecanismos arbitrarios para imponer su voluntad?”.

Según la reforma planteada, dice, las universidades deberán cumplir dos requisitos para seguir percibiendo las rentas: “1. Superar una evaluación y 2. Suscribir un convenio de transferencia de recursos”. Sobre la evaluación, indica que ésta la hace el CEAACES, que “sabemos será afín a las políticas e intereses del gobierno. Ya se ha visto y muchas universidades han padecido sus evaluaciones. ¿Creen que una universidad crítica al

³¹⁰ Es necesario acotar que, según el Reglamento de Sanciones del CES, es falta muy grave “Suspender sin la aprobación del CES el desarrollo de las carreras y/o programas académicos que se encuentran en ejecución...” y “Suspender sin la aprobación del CES la apertura y ejecución de cohortes de carreras o programas vigentes”. Las sanciones se podrán imponer a las instituciones de educación superior y/o a sus máximas autoridades. Para las faltas muy graves, la sanción a las instituciones va desde una multa de entre 90 a 150 salarios básicos unificados (\$32.940 - \$54.900) cuando el infractor sea una Institución que cuente con menos de 500 estudiantes; y, de 300 a 500 salarios básicos unificados (\$109.800 - \$183.000) si cuenta con más de 500 estudiantes, todo ello sin perjuicio del inicio del proceso de intervención si el CES considera que hay elementos para aquello. Para las máximas autoridades: amonestación escrita y suspensión de funciones por 60 días sin remuneración. (Artículos 13 y siguientes del Reglamento de Sanciones).

³¹¹ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/nos-arrodillamos-o-defendemos-la-autonomia-universitaria>

gobierno podría superar esta evaluación? Primer filtro controlado por el gobierno. Ellos decidirán quienes merecen recibir dinero estatal”.

Sobre el convenio, considera que éste será un acuerdo de adhesión, uno en el cual la parte fuerte impone condiciones, no un acuerdo de voluntades. Cree que las condiciones para su firma tienen que ver con una sumisión al gobierno y a la norma pública. La desaparición de la autonomía universitaria: “Sin duda alguna estamos ante un acto más de desprecio a la democracia, al pensamiento crítico y a la universidad ecuatoriana”.

El Presidente Correa, en la vorágine de las denuncias y las contra denuncias, debe desdecirse de una: la inclusión de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) entre las cinco universidades que tendrían capitales en paraísos fiscales. A través de su cuenta de Twitter³¹² y en cuanto se da cuenta del error cometido porque la misma UEES lo hace notar, se disculpa con la Universidad y con sus autoridades: “se trata de una confusión –terrible- del SRI. Pedimos disculpas a las [sic] UEES y a sus autoridades”. La suma anunciada en el enlace de los sábados es de 5'560.362,17.

No sólo se dio una cifra antojadiza, sino que también se dijo “ésta es la que alquila bienes inmuebles a una empresa en paraísos fiscales en Panamá, que es propiedad de los hijos del dueño; no tiene edificio, alquilan, pero a quien le alquilan es a una empresa propiedad de ellos mismos”. Y nuevamente se desdice: “En el último enlace afirmé que la universidad UEES arrendaba sus edificios a una empresa vinculada en Panamá. Esto NO es cierto”.

³¹² Yo no sé si es usual que un primer mandatario haga declaraciones importantes a través de una red social. Tal vez, por pertenecer a una generación en la cual no se conocían éstas, me sienta un poco predispuesta a que esto ocurra. Sin embargo, hay formalidades mínimas que cumplir y hay protocolos que no se pueden obviar. Una disculpa pública a una Universidad a la que días antes acusó de poseer dineros en paraísos fiscales, pero dineros productos de las exoneraciones tributarias con las cuales por mandato de Ley se benefician las universidades ecuatorianas, debería ocurrir de manera más solemne. Finalmente, esto resulta muy similar a la moraleja del hombre que fue conminado por su director espiritual a lanzar plumas de ave al viento y luego recogerlas. Lanzarlas resultó muy sencillo, recogerlas no. De hecho no se pudieron recoger todas, quedarían muchas.

No se hace esperar la entrega del proyecto de reformas a la LOES en la Asamblea Nacional. Ocurre el 27 de julio de 2016³¹³. El Econ. René Ramírez, en representación del Consejo de Educación Superior, acude al Poder Legislativo, concretamente a la Mesa de Educación, Ciencia y Tecnología, y presenta un proyecto que, según el oficio que lo acompaña, contiene “los mecanismos para garantizar la prohibición de lucro en las instituciones de educación superior”. El oficio que se dirige a la Presidente de la Asamblea Nacional y suscrito por el propio René Ramírez, remite la Resolución del Pleno del CES y un informe técnico sobre los mecanismos para garantizar la prohibición de lucro en las instituciones de educación superior, “con el propósito de que sea conocido y se adopten las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la prohibición de lucro en el sistema de educación superior del Ecuador, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador³¹⁴”.

El informe está salpicado de cifras y cuadros numéricos, que -más menos- establecen unas conclusiones que llevarían a pedir –a gritos- la reforma: “a) Altos ingresos de autoridades, vinculados al pago de remuneraciones y servicios....A este hecho se suma, que a pesar de que la LOES establece que los rectores desempeñarán sus cargos a tiempo completo, en algunos casos estos [sic] no están afiliados a la seguridad social o lo están por un monto inferior al total de los ingresos percibidos...; b) Salida de divisas por \$ 197 millones de dólares, en el período 2012 a mayo 2016, menos del 10% de las salidas está vinculado a importaciones...; c) Operaciones con empresas relacionadas, en las que resaltan las empresas inmobiliarias...”.

Así, se proponen reformas que establecen que para el uso de recursos que no provengan del Estado las universidades particulares estarán sujetas a su propia normativa

³¹³ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-reformas-loes-educacionsuperior-universidades.html>

³¹⁴ Se refiere al Art. 352 de la Carta Magna del Ecuador que establece: “El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y, conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro”

y a controles que, para el efecto, establezca el Consejo de Educación Superior³¹⁵. Que existen “partes relacionadas” que no podrán ocupar cargos de representantes legales, directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales o cargos de superior o similar jerarquía en las personas jurídicas creadas³¹⁶, ni podrán ser titulares del capital social o de los fondos propios de esas personas jurídicas. Se establece que en el caso de que no se destinen los excedentes anuales a incrementar el patrimonio institucional, las universidades serán sancionadas según lo establece la misma reforma: multa económica de hasta un 10% de los ingresos anuales de la institución, suspensión de la entrega de recursos públicos, descenso al inmediato inferior en la categoría institucional establecida por el CEAACES (!) y pérdida de las exoneraciones y beneficios tributarios hasta por un período de cinco años.

Además dispone que las instituciones de educación superior no puedan realizar contratos, convenios o transacciones con personas jurídicas domiciliadas, constituidas o ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición; y, que no puedan realizar actos, contratos, convenciones u operaciones con partes relacionadas³¹⁷. Si una

³¹⁵ Constitucionalmente, la función del control le corresponde a la función de transparencia y control social, a través de su propio Consejo y de la Contraloría General del Estado.

³¹⁶ A partir del año 2010 y con la emisión de la Ley Orgánica de Educación Superior, las instituciones que realizaban actividades económicas, productivas o comerciales debían crear para el efecto, personas jurídicas distintas e independientes de la institución educativa. El mandato se encuentra contenido en el Art. 39 de la LOES, bajo el título “Prohibición de competencia desleal”.

³¹⁷ Se refiere a promotores, rectores, vicerrectores, autoridades académicas, director financieros o cargos de igual o superior jerarquía, integrantes del órgano colegiado académico superior, cónyuges o los que mantengan unión de hecho o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de las autoridades antes señaladas; personas jurídicas en las cuales las personas antes señaladas sean representantes legales, fundadores, miembros asociados, directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales o cargos de superior o similar jerarquía; y, las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, en las que las autoridades antes indicadas sean titulares de la menos el 25% del capital social o de los fondos propios.

Esta reforma supone una mayor imposición normativa que, incluso, la que rige al sector público en el Ecuador. El Artículo 6 de la Ley Orgánica de Servicio Público, establece “Se prohíbe a toda autoridad nominadora, designar, nombrar, posesionar y/o contratar en la misma entidad, institución, organismo o persona jurídica, de las señalamientos en el artículo 3 de esta Ley, a sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho”. Nótese que establece la prohibición en cuanto a la *autoridad nominadora*. La norma reformativa a la Ley de Educación Superior, entonces, tiene un alcance mayor, por tanto se refiere a las autoridades máximas de una universidad particular y no solamente a la nominadora.

universidad ignorara esta prohibición será sancionada con igual sanción que la antedicha para la no destinación de excedentes anuales en el patrimonio institucional.

Dispone también que la remuneración mensual más alta de las instituciones de educación superior particulares será regulada por el Consejo de Educación Superior³¹⁸ con base a la remuneración fijada para el personal académico titular auxiliar nivel 1 y a la mínima remuneración establecida para los demás trabajadores de la institución.

Presentado que fuera el proyecto de reforma a la LOES en la Asamblea Nacional, la noticia se extiende con prontitud y es objeto de un nuevo debate. Carla Maldonado publica un artículo de opinión en el diario El Expreso³¹⁹. En éste, Maldonado indica que el Gobierno “quiere empezar a fortalecer al CES para fiscalizar, investigar y sancionar a los infractores”. Y, a decir de René Ramírez, “otro de los cambios que quiere el oficialismo es que el CES tenga la posibilidad de bajar o prohibir el incremento de costos en estas instituciones”.

Nuevamente y por tercera ocasión los Consejeros Académicos del CES (Grijalva, Rueda, Rojas y Díaz) se dirigen al país con ocasión del proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Educación superior presentada en la Asamblea Nacional por el Econ. René Ramírez. Los cuatro académicos, en este manifiesto, señalan que “Hacemos público nuestro voto en contra en el seno del Consejo de Educación Superior respecto a esta propuesta del oficialismo, debido a su alcance, al procedimiento y a partes de su contenido”. Dicen coincidir con el principio general de que las universidades, institutos y conservatorios superiores, tanto particulares como públicos, no puedan tener fines de lucro y que la educación debe responder al interés social y público y no a los intereses individuales y corporativos.

³¹⁸ Las universidades y escuelas politécnicas particulares se rigen, en cuanto a relaciones laborales, por el Código de Trabajo. En este cuerpo normativo no existe ningún tipo de disposición que regule máximos salariales.

³¹⁹ Recuperado en julio de 2016 de: <http://expreso.ec/actualidad/universidades-privadas-control-rigidos-YX505221>

Sin embargo, consideran que la propuesta del oficialismo se reduce a un tema limitado, y llaman la atención al país sobre el hecho de que en seis años de aplicación de la LOES se ha evidenciado la necesidad de reformar ésta pero al tenor de otras temáticas: integración del CES y CEAACES y de los consejos universitarios y politécnicos, requisitos para el ingreso y promoción en el escalafón docente, relación del CES y CEAACES con el Ejecutivo, rol de SENESCYT, políticas de evaluación de las instituciones de educación superior y de sus carreras, sistema de ingreso a las instituciones de educación superior, cursos de nivelación, manejo del sistema de información y otros.

Denuncian que el procedimiento para aprobar la propuesta, aprobada por la “mayoría oficialista del CES”, duró apenas dos días, considerando que éste es un tiempo insuficiente para el debate de un tema tan complejo. Que no hubo socialización con directivos y miembros de la comunidad universitaria particular involucrada.

Señalan que, si bien no es aceptable que algunas universidades particulares paguen a sus autoridades “latisueldos” o que se haya uso inadecuado de los recursos estatales; tampoco es aceptable que “para asegurar la fiscalización, responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional...se limite o elimine inconstitucionalmente su autonomía académica, administrativa y financiera, garantizada en la misma norma constitucional”.

Consideran que el posible lucro de las universidades y la detección de ello, revela en realidad, deficiencias institucionales de organismos de control tales como Servicio de Rentas Internas, Superintendencia de Compañías, Superintendencia del Poder de Mercado, SENESCYT y hasta el mismo CES. Deben activarse, a su criterio, los marcos institucionales y normativos para un control eficiente.

Enfatizan que cualquier reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior debe encaminarse a fortalecer la autonomía universitaria (financiera, administrativa, orgánica)

para propiciar que las universidades tengan mayores controles internos y que estos controles estén plasmados en sus propios estatutos y normativa.

Como aspecto positivo de la reforma planteada, destacan el hecho de que se amplíen las posibilidades de crédito preferencial para el financiamiento de instituciones de educación superior. Y, finalmente, se ratifican en la necesidad del debate anterior a la reforma, amplio y suficiente, con base en estudios técnicos fundamentados, y guardando en sus líneas, siempre, el correspondiente equilibrio en cuanto a la autonomía universitaria.

La agencia de noticias Andes publica el 26 de julio de 2016 una nota de prensa en la cual se recogen las impresiones de René Ramírez con respecto a la presentación del proyecto de reformas a la LOES entregado a la Asamblea Nacional. En la nota se dice que el Presidente del Consejo de Educación Superior ha indicado que el proyecto “busca garantizar la democratización de la educación y evitar que las universidades ‘tengan dueños’ ya que estas instituciones deben ser de toda la comunidad académica...se busca desvincular cualquier tipo de propiedad que se quiera tener sobre las universidades particulares”.

Las declaraciones de Ramírez enfatizan en el hecho de que la discusión surge a partir de la aparición de los denominados “Panama Papers”³²⁰, que entre otros, revelaron la vinculación de “ciertas universidades particulares con paraísos fiscales”. Una investigación del SRI demostraría que estas universidades no están cumpliendo con el artículo de la LOES que dispone que las instituciones de educación superior no tendrán fines de lucro.

³²⁰ “El Consorcio Internacional de Periodistas Investigativos (ICIJ) cumplió ayer con poner a la disposición de la opinión pública la base de datos de más de 200 mil empresas de pantalla, trusts y fundaciones con sede en 21 paraísos fiscales ‘desde Hong Kong hasta Nevada, e en Estados Unidos (EE.UU.)’. Nota de prensa recuperada en agosto de 2016 de: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/en-los-panama-papers-pasan-de-3-a-928-los-ecuatorianos-vinculados-con-firmas-offshore> que difunde que serían 1852 empresas offshore vinculadas a Ecuador, 928 directivos, 325 intermediarios y 617 direcciones registradas. La misma nota de prensa destaca que por parte del Sistema de Rentas Internas de Ecuador se han identificado 589 empresas offshore que tienen alguna vinculación con el estudio jurídico panameño Mossack Fonseca y que han sido creadas para clientes ecuatorianos.

El primero a bordo del CES ha dicho “Las universidades particulares han movido 2.800 millones de dólares, que nos son cantidades menores. De acuerdo a las informaciones del SRI existen excedentes de 200 millones de dólares que no son reinvertidos en las instituciones”. Sus declaraciones incluyen también el tema de la contratación con empresas vinculadas: “Las universidades sacan alrededor de 197 millones de dólares anuales del país hacia paraísos fiscales...lo que constituye una práctica deshonesta...se firman contratos entre las universidades y empresas vinculadas a sus autoridades para ‘redondear’ los sueldos”.

René Ramírez ha dicho que las universidades sí pueden crear empresas pero que éstas deben tener un fin relacionado al ámbito académico y que deben ser mayoritariamente de la universidad (capital social). Con las reformas se busca dar potestad sancionadora al CES; y, al SRI, para pedirle cuentas a las universidades particulares. Ha destacado que los aranceles en Ecuador son, en promedio, de \$5.600 (Cinco mil seiscientos dólares americanos) y que las prácticas que han ocasionado el proyecto de reforma a la LOES hacen que se eleven los costos y que éstos, finalmente, son pagados por el estudiante o por el padre de familia: “...estamos proponiendo que en el caos de encontrar estas prácticas el CES pueda tomar la decisión de bajar los aranceles a estas universidades”.

La nota de la Agencia resalta el hecho de que en las reformas también se plantean regulaciones a las remuneraciones de rectores y autoridades, pues “se ha encontrado que en algunos casos llegan a ganar hasta 60.000 dólares (mensuales)...que el nivel salarial en muchos casos no coincide con la producción académica que generan”. A decir de Ramírez los rectores tienen que tener un nivel salarial que esté en función del profesor que menos gana “... que un rector gane 40.000 o 60.000 dólares en un campo que no tiene fines de lucro resulta ofensivo”.

Es el principal del Sistema de Rentas Internas de Ecuador, Leonardo Orlando, el que revela que las universidades que estarían conectadas con empresas offshore serían:

Universidad de San Francisco de Quito, Universidad de las Américas, Universidad Internacional del Ecuador, Universidad Internacional SEK y Universidad de Especialidades Espíritu Santo (ésta última es la que se señala por error de Orlando, a decir del propio Presidente de la República, cuya disculpa pública recojo en líneas anteriores).

Orlando ha dicho “Sus directivos tienen empresas relacionadas con el estudio jurídico Mossack Fonseca, también otras empresas en paraísos fiscales y que tienen participación en empresas nacionales que obtienen beneficios por relaciones comerciales con las universidades de las cuales son directivos”. Esta declaración se recoge por el canal de televisión ecuatoriano Ecuavisa³²¹, que también recoge las reacciones de los rectores de las universidades Internacional SEK y UDLA. El primero “Hasta donde yo sé, en lo relativo a los Panamá papers aparece que la Universidad SEK no está involucrada”. El segundo “Emplazo a Andino, Cayambe, Peñafiel y Ramírez a que prueben que UDLA tiene una sola transacción con paraísos o que no ha pagado impuestos”. Éste último se refiere al Asambleísta del oficialismo, Mauro Andino, quien –por su parte- ha señalado que aspira a entregar hasta agosto de 2016 al Consejo de Administración Legislativa el informe de la investigación realizada y que de ese informe podría sugerirse que se remita el expediente a la Contraloría General del Estado y a la Fiscalía General del Estado “para que inicien las acciones correspondientes, en caso de existir presunción del cometimiento de irregularidades administrativas, civiles o penales”.

En estas últimas páginas he recogido parte del debate nacional que ha significado la presunta injerencia del poder ejecutivo en la autonomía de universidades ecuatorianas. No escapará al lector que no son uno o dos rectores o miembros de la comunidad académica quienes hacen denuncian esta injerencia, pues son muchos los que se pronuncian, alrededor de uno u otro tema de los enunciados, en el sentido de que se estaría coartando la autonomía académica, financiera y administrativa de las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, del país.

³²¹ Recuperado en julio de 2016 de: <http://www.ecuavisa.com/articulo/televistazo/noticias/173921-sri-5-universidades-del-pais-estarian-conectadas-empresas>

2. Opinión de expertos universitarios e intelectuales en torno al poder y a la autonomía universitaria.

Múltiples expertos han escrito, en los últimos años, sobre autonomía universitaria y su relación con la sociedad, con el derecho, con el poder, etc. El ejercicio que ahora propongo es tomar algunos de esos tantos criterios y contextualizarlos a propósito de la realidad ecuatoriana de 2016.

Sin lugar a dudas, los expertos en autonomía universitaria, en primer lugar, la enmarcan como un derecho constitucional, fundamental. Ese algo intangible que permite a las universidades crecer en docencia y en investigación, coadyuvar a los problemas sociales y presentar soluciones viables y sustentables para éstos. Crear e innovar con la libertad que la misma autonomía le significa. Ya hemos dicho antes que no es un libertinaje, sino la capacidad del autogobierno y el autocontrol, básicamente.

Es así que me gustaría ahora traer a colación una reflexión sobre derechos fundamentales con respecto a la autonomía universitaria. Lo hago de la mano de Ángel Sánchez Blanco en la Introducción a los Derechos Fundamentales³²². Para el autor, la enseñanza universitaria se conecta con el concepto de servicio público, por lo que la autonomía universitaria debería terminar cediendo ante las exigencias funcionales y sociales, conexas al Estado Social y Democrático de Derecho.

Cita el reconocimiento que ha hecho el Tribunal Constitucional de España en la sentencia 25/1987 y el argumento jurídico de este reconocimiento: “La actividad fundamental de la Universidad es la enseñanza y la investigación y la libertad científica no se agota en el derecho del profesor a rechazar injerencias extrañas, sino que requiere que la propia estructura del establecimiento haga imposibles tal injerencias”.

³²² SÁNCHEZ, A. 1988. Introducción a los Derechos Fundamentales: El Derecho Fundamental a la Autonomía Universitaria. Vol. 1. Ministerio de Justicia de España. p. 594 y s.s.

Continúa analizando la sentencia y cita: “El fundamento y justificación de la autonomía universitaria en el artículo 27.10 de la Constitución, está y en ello hay conformidad de las partes, en el respeto a la libertad académica, es decir a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de la ciencia sea garantizada en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución...”.

En su análisis, Sánchez enfatiza en la referencia al contenido esencial de la autonomía cuando hace ver la conexión que el Tribunal establece entre garantía institucional y derecho fundamental, que no son –dice la sentencia- categorías jurídicas incompatibles o que se excluyan, sino que se conectan por principio constitucional a partir del cual los derechos fundamentales constituyen también garantías institucionales.

La sentencia del Tribunal Constitucional analizada por Sánchez, como se puede colegir, reconoce el derecho fundamental a la autonomía universitaria. Cree que el factor objetivo que incorpora la noción objetiva de servicio público y que expresa la corresponsabilidad en las decisiones universitaria con referencia a la estructura colegial, corre el peligro de ser neutralizado por la primacía al profesorado universitario en detrimento del principio que incorpora el concepto de servicio público. Que implica “sustituir los criterios de composición solidaria de los intereses implicados en la gestión del servicio público universitario, por el componente dual cuya superación está en los objetivos doctrinales e institucionales que articulan el concepto de servicio público”³²³.

Es que la autonomía universitaria requiere estar presente en el contrato social, pues su posibilidad en una sociedad es la posibilidad de la libertad de la búsqueda del conocimiento; y, sin injerencias, sin actuaciones del poder que la mermen o la debiliten. El conocimiento expresado en la libertad de cátedra y en la libertad de investigación es el que fortalece a las sociedades y les permite crecer.

³²³ SÁNCHEZ, A. 1988. Introducción a los Derechos Fundamentales: El Derecho Fundamental a la Autonomía Universitaria. Ministerio de Justicia de España. p. 606.

Si bien es un hecho que el poder se encuentra enraizado en todo lo que sociedad se llama, también es verdad que es deber de la universidad actuar al margen de la coacción, dando muestras de independencia en la búsqueda de la verdad, del conocimiento. Al final, todo esto puede resultar idílico y utópico, y no faltará quien diga que el poder se encuentra inmerso en todos los ámbitos y que el interés del poderoso es el interés de la sociedad, pues ésta se mueve con base en lo económico, y el poder económico manda y dispone. Sin embargo, hay reflexiones muy interesantes con respecto a una búsqueda autónoma y libre del conocimiento, que esperan sobre la menor injerencia posible del poder dentro de esa búsqueda.

Está, por ejemplo, la declaración sobre la nueva dinámica de la educación superior y la investigación realizada en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Unesco-París en julio de 2009. En ésta se establece, en primer lugar, que la educación superior debe ser responsabilidad de todos los gobiernos, los mismos que deben brindarle apoyo económico; pues es la educación superior la que tiene también la responsabilidad de hacer avanzar la comprensión de los pueblos de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como la capacidad de hacer frente a ellos.

La Declaración no deja de hacer notar que le corresponde a la educación superior el asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales, tales como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública; a través de funciones como la investigación, la enseñanza y el servicio a la comunidad, siempre en el contexto de una autonomía institucional responsable y de libertad académica y con miras a centrarse en aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa.

Por todo ello, la Declaración establece que la autonomía es “requisito indispensable para que los establecimientos de enseñanza puedan cumplir su cometido

gracias a la calidad, la pertinencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad social”³²⁴.

En este Comunicado también se llama a los Estados Miembros a elaborar políticas y estrategias que permitan aumentar la inversión en el sector de la educación superior para lograr calidad, equidad y diversificación en la prestación de servicios de la enseñanza superior; a garantizar inversiones adecuadas para la educación superior y la investigación, estableciendo y fortaleciendo sistemas de garantía de calidad y marcos normativos apropiados; ampliar la formación de docentes alentar el acceso y participación de las mujeres en la enseñanza superior; garantizar la igualdad en el acceso y crear mecanismos que contrarresten las repercusiones negativas del éxodo de competencias y estimulen la movilidad docente y estudiantil; luchar contra las “fábricas de diplomas” a través de iniciativas multifacéticas y crear sistemas de investigación flexibles y organizados, con el apoyo de tecnologías; todo esto, siempre, con base en una saludable autonomía universitaria.

Si tantos países declaran juntos que la educación superior es una necesidad social inaplazable y que ésta debe desarrollarse en el marco de una autonomía universitaria responsable y respetada por los gobiernos, pues es de entender entonces que hay un verdadero imperativo en que la educación superior dé respuestas valederas a los problemas sociales desde el aula y desde el laboratorio, todo ello con el auxilio de la libertad de cátedra y de investigación y de la libertad en la búsqueda de la verdad, sin que sea el poder quien marque los ritmos de esa búsqueda.

Es, justamente, en esa búsqueda, que en noviembre de 2009, a través del número 2 de la revista del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador), *Polémika*, algunos catedráticos publican su pensamiento con respecto a la educación superior en Ecuador, su importancia, sus limitaciones, su autonomía. Titulan

³²⁴ Conferencia Mundial sobre Educación Superior. 2009. La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Sede de la Unesco, París. p. 3.

su debate con el significativo nombre de “Grandeza (s) y Miseria (s) de la Educación en el Ecuador”. La revista está dirigida por el reconocido economista y catedrático ecuatoriano Pablo Lucio Paredes; y, es él mismo el que explica por qué el título del número de esta revista: “Barajamos muchos posibles títulos...Lo bueno (¿poco?) y lo perverso del sistema. Por eso nos quedamos al final con un título que abarca ambas dimensiones. Grandeza en plural, o ¿en singular por qué es escasa? ¿La miseria educativa que debemos magnificar porque es excesiva?”³²⁵.

La cuestión de la influencia política y la economía en la educación la aborda, en el mismo espacio de opinión, Julio Echeverría³²⁶:

“Si asumimos como válida la hipótesis de que una fuerte demanda por educación de calidad desde los ámbitos o sistemas de la economía y de la formación política de ciudadanía, podrían incidir en el mejoramiento de la educación, y por esa vía de la calidad de la participación ciudadana, deberemos reflexionar sobre el papel estratégico de la educación respecto de estos ámbitos. Para que la educación sea fuente de generación de participación ciudadana es fundamental introducir y fundamentar efectivamente conceptos y estrategias que involucren a los sectores y actores directamente gravitantes en el devenir de la política pública”.

Es así que Echeverría, reconoce, más que el influjo de política y economía en educación superior; la influencia que ésta última podría significar en las anteriores. Propone a una educación superior como fuente de la participación ciudadana y, por tanto, de la sociedad, por ende, de la política pública. Pero, apunta que no se trata tan sólo de que la educación superior pueda responder a las demandas provenientes de un sistema

³²⁵ Lucio-Paredes, Pablo. 2009. Grandeza (s) y Miseria (s) de la Educación en el Ecuador. *Polémika*. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. p. 5.

³²⁶ Echeverría, Julio. 2009. Participación ciudadana y educación: ¿cómo la educación puede ampliar las posibilidades de participación? *Polémika*. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. p. 33.

económico, sino más bien el asumir un rol dinámico y propositivo con respecto al desarrollo nacional. Nada que se pueda lograr, opina, sin la reivindicación para el sector de la educación, ciencia y tecnología de la autonomía relativa con el fin de proponer soluciones para el desarrollo social resultantes de la investigación sin menoscabo, tanto de la economía como de la política.

Con respecto a la economía, establece que “solamente si el sistema económico genera procesos de reconversión productiva...que demanden a su vez del sistema educativo procesos formativos de complejidad, acordes a sus lógicas de innovación, la educación podrá ser reconocida como eje fundamental del desarrollo económico...”. Y, en cuanto a la política, a la de los partidos particularmente: “...por lo general una ‘política educada’ o ‘ilustrada’ es poco bien vista por los actores políticos, aparece como no permeable ni asimilable por el vasto electorado, el cual previa propuestas inmediatas, clientelares o de fuerte contenido emocional: las clases políticas ecuatorianas desde hace décadas han hecho de esta construcción simbólica su principal punto de apoyo...una lógica inmediatista poco dispuesta a la discusión de verdaderas estrategias políticas de reducción de complejidad que supongan la superación...del clientelismo propio del mercado político. También en este caso, la posibilidad de revertir este círculo vicioso dependerá de la capacidad de propuesta que pueda emerger del sistema educativo y del sistema de ciencia y tecnología” (Echeverría. 2009. p. 34).

Es decir que, si la educación superior es capaz de influir en economía y política, bien podría instruir al mismo poder; para que, en lugar de tener una injerencia del poder (económico, político) en la educación superior, se genere una educación que, influyendo en política y económica, forme al mismo poder, todo ello desde “la autonomía y capacidad autorreferencial, para establecer sus propias líneas de relacionamiento con los demás sistemas de realidad y no reducirse a una función de respuesta pasiva a sus demandas y requerimientos”.

¿Cómo responder a la nueva estructura de las relaciones sociales? Echeverría (2009, p. 36) cree que la educación superior ha de promover el pluralismo semántico,

como apertura al diálogo intercultural como perfeccionamiento de las prestancias deliberativas de cada cultura, generalizando destrezas y desentrañando códigos y lenguajes culturales. En cuanto a la política, defiende la posición de un sistema educativo que interviene en el contexto de las nuevas condiciones de complejización política “las cuales se manifiestan en la traslación desde la afirmación de la estructura de los derechos fundamentales reducida a su espacio de ejercicios recortado por las fronteras territoriales de los estados nacionales”. Un sistema educativo que oriente procesos de investigación y proyección, definiendo parámetros nuevos que regulen los flujos de poder en una dimensión nacional-internacional.

Si se pudiera lograr una educación superior que influya social, política y económicamente de esta manera, no estaría lejos una autonomía universitaria más sólida y madura, sin la injerencia del poder, pues el poder mismo estaría regulado por cátedra e investigación aterrizadas en la realidad nacional y social del pueblo ecuatoriano. Una educación capaz de cambiar el paradigma político, confluyendo con un pensamiento crítico y reflexivo que ofrezca soluciones viables y sustentables a una sociedad que dialoga interculturalmente, siendo el Ecuador –como en efecto es- un país intercultural.

El mismo Pablo Lucio-Paredes escribe en este espacio de opinión³²⁷, y expresa su inquietud ante una Constitución y una Ley que apuntan a un enorme poder de control del Gobierno Central sobre el Sistema de Educación Superior, estatal o privado. Considera que existen discrepancias con respecto a la educación superior, sobre su provisión, control y regulación, decisiones, aranceles y matrículas, sistemas (abierto, crítico, diverso). Cree que existen dos enfoques: el del Gobierno (R. Correa) que argumenta por una educación pública ofertada por sí misma, que debe primar, siendo la educación un bien público “y no un bien colectivo, que es muy diferente”; y la de quienes consideran que existen otras alternativas que permitirían descentralizar al sistema no sólo hacia Gobiernos Autónomos Descentralizados sino a grupos de ciudadanos con esa capacidad.

³²⁷ Lucio-Paredes, Pablo. 2009. Educación: el poder estatal omnipresente...para uniformizar hacia abajo!. *Polémika*. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. p. 38.

Considera un grave error, plasmado en la Ley que rige a las universidades, el hecho de que la educación privada pueda estar en la esfera del control estatal, decidiendo cómo se produce y cómo se recibe. Que a las instituciones privadas no se les podría imponer el criterio de qué debe ofrecer o no, pues es el estudiante quien debería ser actor de la toma de la decisión. Critica el hecho de que a las universidades privadas no se les permita elegir a sus autoridades y que éstas sean electas por votación de la comunidad universitaria, pues cree que este concepto no es aplicable al sector privado. Se muestra en desacuerdo con el hecho de que el rector deba tener un doctorado (PhD), pues considera que no es un jefe de un departamento de investigación, sino tener las cualidades y la experiencia que lo hacen un buen rector. Reclama por la libertad de contratación en las universidades privadas y por la posibilidad de que éstas tengan fines de lucro y concluye que es el Gobierno Central el que se encarga de todo y la sociedad se “retira” y la solidaridad estatal conlleva a una “des-solidaridad social, la cual no solo es malo en términos de participación colectiva, sino que el sistema es mucho menos eficiente”, porque “contrariamente a lo que algunos piensan, el sistema que cree en los individuos es mucho más solidario que el sistema de la supuesta solidaridad impuesta por el Estado”.

Cuando Lucio-Paredes clama por una diversidad, por pensamiento crítico, por la capacidad de mirar de otras maneras y de generar dudas, apuesta por un sistema universitario diverso, abierto a la creación continua de nuevas opciones, competitivo y desafiante, en el que no cabe la visión estatal del gobierno de turno (R. Correa) en el que se evita, a su entender, que la educación pueda ser un proceso de diferenciación que potencie todos los caminos y en el que un máximo de personas acceda a la educación, desde su propia diversidad.

Es evidente que para Lucio-Paredes existe una gran injerencia del poder político en la educación superior de Ecuador y, que a su criterio, la educación superior estaría en mejores condiciones de lo que está actualmente en el país. La libertad y la autonomía de cada una de estas instituciones para un mejor y mayor acercamiento de la universidad a la sociedad.

Es que la política estatal referente a la educación superior en Ecuador, en los últimos 10 años (desde 2006, la llamada “década ganada” por el gobierno de Correa) ha apuntado por una estandarización del sistema de la educación superior, una homologación entre educación superior pública y privada con similares estándares de control y de gestión. Ha dicho, pues, no a la diferenciación, a la singularización de lo privado con respecto a lo público.

En la entrevista que Giuseppe Marzano hace a René Ramírez en 2009, publicada en la revista *Polémika* (año 1, número 2, 2009, p.p. 56 y siguientes) se puede apreciar, con claridad meridiana, esta universidad homologada que –por ejemplo- no debería brindar más educación superior en administración de empresas, ni en pre ni en posgrado. Una visión de marcada oposición a lo que llama “la universidad que ha tenido una mirada únicamente individualista en la cual se ha usufructuado del bien público de la educación superior sin que haya control sobre ese bien público”. Una universidad que deje de ser lo que ha sido, a su entender, por más de 20 años, a la que solo ha logrado acceder el quintil más rico de la población, y transitado y titulado también.

A la pregunta de Marzano del por qué no fortalecer la universidad pública y dejarse de preocupar por la particular, Ramírez ofrece su opinión sobre el hecho de que no ve el por qué habría que hacer esta diferenciación (entre público y privado), porque ambas ofertan educación superior y la educación superior es un bien público. Se define como partidario de una universidad particular que marque una sana competencia con respecto a la pública, pero cree que es, justamente, en el sector privado donde más irregularidades ha habido, por tanto se pronuncia por un control estatal que regule a la educación superior pública y privada.

Con respecto a la autonomía universitaria, Ramírez indica “Nosotros no vamos a decir que se haga en las universidades privadas tal o cual investigación. Esto es parte de la libertad de cátedra, parte de la libertad de cada uno y de la autonomía de las universidades que se garantiza estrictamente. Pero sí podemos señalar que existen líneas

de investigación que el Estado está interesado en auspiciar”; y “...la mayoría de veces se hacían investigaciones de cualquier tópico, de mínimo alcance y con cero impacto social...”. Entonces, si bien Ramírez ratifica la libertad de investigación, por otro lado también dice que el Estado debería marcar el paso de lo que más interesa investigar con respecto a las necesidades poblacionales.

Cuando se le pregunta sobre el concepto del cogobierno, al respecto de éste en el marco de la autonomía universitaria y el entrevistador refiere que parece aceptable que en una universidad pública se lleven a cabo elecciones, pero no ve –de ninguna manera– la utilidad de las elecciones en la universidad privada, Ramírez inspira su respuesta en la Constitución, anotando que en ésta no se separa a la universidad pública de la privada en cuanto a cogobierno; defiende el hecho de que el cogobierno sería un principio que tiene “que enseñar la universidad como principio social...parte de la democracia...del sentido de alternancia”.

Ramírez señala que uno de los puntos más criticables, a su entender, es que el sistema de la educación superior hasta antes de las reformas que se introducen por ley, no manejó una adecuada regulación del campo, perdiendo así una oportunidad histórica de demostrar que las universidades pueden autorregularse, “eso llevó, por ejemplo, a una proliferación y podemos decirlo a una indulgencia con las universidades de las propias instituciones que regulaban al campo...el primer punto de la ley, es separar a los rectores de la toma de decisiones sobre las regulaciones”. Se cierra la entrevista, finalmente, con la reflexión de Ramírez sobre la forma en que ve él la universidad ecuatoriana en el futuro: “...una universidad que dé oportunidades a todos...que sea de alta calidad...que permita diálogo de saber...que permita sobre todo la transformación de la sociedad ecuatoriana, en términos económicos, productivos, culturales y sociales, y que esté en la vanguardia de hacia dónde tenemos que ir”.

Una universidad como la que pinta Ramírez, es la universidad- sin perjuicio de la ideología que se profese-que el ecuatoriano común, con mucho, puede pedir. El inconveniente no se encuentra en el tipo de universidad que se espera tener, el problema

radica en los medios que se aplican para el efecto. Se intenta una universidad simplificada y de excelencia, y uno de los medios utilizados para el efecto es una verdadera tormenta de normativa que rige al sistema y que más que normar, confunde. Otro medio es un sistema de evaluación y acreditación que se queda en el papel y que termina “categorizando” a las instituciones de educación superior en una especie de ranking alfabético. Se intenta un control por medio de instituciones como el Consejo de Educación Superior que no forman parte del sistema contralor del Estado Ecuatoriano y que resulta inconstitucional. Se entorpece, de todas formas, el accionar de las universidades con una suerte de *hipercontrol* estatal que abruma.

No se trata, entonces, de una divergencia del tipo de universidad que se espera evolucione la universidad ecuatoriana, eso –creo- se da por descontado. Son declaraciones poco afortunadas del primero al mando en la educación superior del Ecuador –R. Ramírez- cuando dice que se ha perdido la oportunidad histórica de que la universidad ecuatoriana se autorregule. No puede haber tal cosa, la universidad no puede perder la oportunidad histórica de gozar de autonomía, no se trata de perder o ganar, es que es un concepto que a estas alturas ya está asentado en gran parte del mundo; y, Ecuador no ha sido la excepción.

Juan Manuel Rodríguez, catedrático ecuatoriano, reflexiona profundamente sobre la educación (la básica, la media, la superior) en un artículo³²⁸ que resulta en extremo interesante por las metáforas míticas que emplea con respecto a la educación en Ecuador. Y, cuando de comentar sobre el proyecto ecuatoriano de educación superior que ha traído consigo el gobierno de R. Correa, cita a Anthony Wilden “El discurso de la ciencia se halla cargado de propaganda”, desarrolla su crítica según la cual en este modelo unos “supuestos académicos” que obedecen a consignas partidistas han confundido ciencia con ciencia ficción. Llama la atención sobre un proyecto de educación superior que clama por

³²⁸ RODRÍGUEZ, J. 2009. “El dolor de Tristán y el adulterio de Isolda –de informaciones, educaciones y culturas”. Polémika. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. pp. 84 y ss.

la priorización del interés público sobre el particular. Pero, se pregunta, ¿quién marca el interés público? “El Gobierno. De este modo la educación universitaria tendrá que responder al interés del gobierno de la misma manera que se hizo en las Repúblicas Soviéticas”. Considera que declarar a la educación superior como de interés público, coarta el sentido mismo de ésta, pues su centro es la persona y ha de propender la formación de ella para alcanzar el bien social.

Sobre una educación superior como condición indispensable para alcanzar el “buen vivir”, enunciado comúnmente repetido por los ideólogos de la educación superior del gobierno de Correa, enfáticamente indica que un enunciado de esta índole resultaría discriminatorio, pues sólo la educación superior podría llevar a un “buen vivir”. Se pregunta, en las mismas líneas, si los que no siguen una carrera universitaria, por las razones que fueran, quedarán – a la luz de este enunciado- excluidos del llamado “buen vivir”.

Sobre las actividades académicas que ha de desempeñar el docente, Rodríguez resalta el hecho de que el proyecto ha apuntado a “oficios administrativos, docentes y de investigación científica”, cuando –dice- “un verdadero universitario lo que debe realizar es trabajo científico. Este trabajo científico es el paso inicial hacia la investigación científica”. Todas las labores previas a la investigación misma no se reconocen como tal, el trabajo científico que es el que conduce a la investigación. No se reconoce.

He de decir que encuentro mucha razón en lo afirmado por el catedrático Rodríguez, porque no se hace investigación de la noche a la mañana, no por mandato de ley, no por fuerza imperativa estatal, no por decisión burocrática. La investigación debe ir cuajando poco a poco, conjuntamente con la conciencia de hacerla y llegar con ella a la sociedad y a la solución de sus problemas. Un proyecto de educación superior que busca, como dice el adagio popular “soplar y hacer botellas”, no puede ser el camino. Ha de ser sí, en cambio, un análisis profundo de la realidad ecuatoriana en cuanto a educación superior y un diálogo abierto y sano del sistema. Ello podría dar mejor resultado que la

imposición sistémica de ideologías preestablecidas, que no necesariamente se ajustan a nuestra realidad.

En el mismo medio de divulgación, *Polémika*, publican sus ideas Tracey Tokuhama-Espinosa y Daniela Branwell³²⁹ alrededor del principio de calidad en educación y de su medición y estatus en el Ecuador. Los autores coinciden en el hecho de que la educación influye directamente en una sociedad y que entre más educado es un pueblo mejor es el estado social, económico y político de éste. Es decir, la educación influyendo en la sociedad de manera pro positiva, pero una educación de calidad.

Este concepto de calidad, que a decir de los autores se mide de distintas formas en el mundo, es el que ellos proponen considerar en Ecuador dada la cobertura y permanencia; equidad y oportunidades; rendimiento en exámenes nacionales e internacionales; nivel de preparación de los educadores; e, inversión en educación.

Con respecto a la cobertura, siendo que ésta es el acceso mismo a la educación, establecen que en Ecuador el acceso a todos los niveles educativos aún es limitado, básicamente por temas de orden económico y por ende la necesidad de trabajar para subsistir. Y, por supuesto, en cuanto a la permanencia versus la deserción, en un mundo educativo en el cual muchos de los que accedieron eligen retirarse por los mismos motivos económicos o porque sencillamente no ven mayor utilidad en su educación y prefieren incorporarse al mercado laboral. Casi iguales consideraciones refieren con respecto a la equidad y oportunidades, dejando sentado el hecho de que este tema se refiere básicamente a la diferencia de oportunidades entre miembros de la población y con respecto a los sectores históricamente relegados.

³²⁹ TOKUHAMA-ESPINOSA, T., BRAMWELL, D. 2009. El ciudadano ideal: ¿conocemos la definición de “educación de calidad”? *Polémika*. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. pp. 112 y ss.

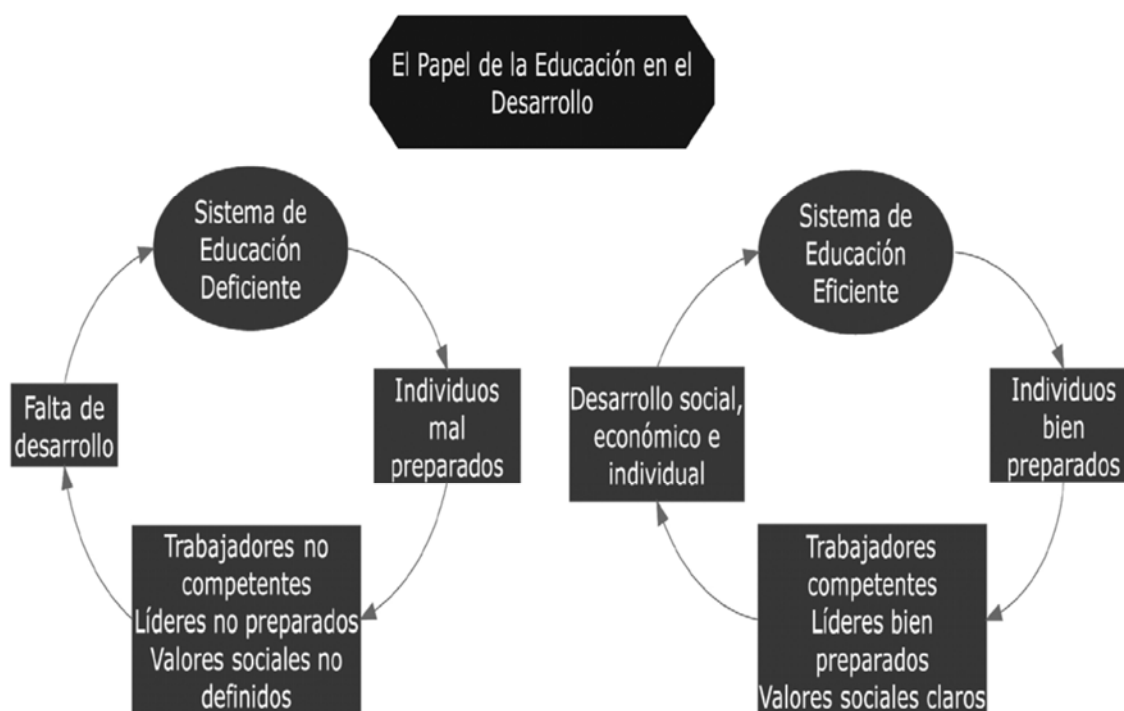
Con respecto a los exámenes nacionales, refieren que éstos deben ser medidores de los logros de aprendizaje de los alumnos, y que en participación en exámenes impulsados por el Laboratorio de la Calidad de la Educación de UNESCO, Ecuador ocupó –lamentablemente- los últimos lugares. Por ello recuerdan que la relevancia de los datos tiene que ver con el hecho de que los métodos utilizados sean de calidad.

Abordan el tópico de la preparación de educadores como factor preponderante en la calidad de la educación: conocer la materia, tener destreza para enseñar y conocer del manejo de grupos y de la clase.

Y, finalmente, el tema de la inversión en educación que, a decir de los autores, mejora significativamente entre el 2005 al 2008 con un 3.5% del PIB. Pero, señalan, “los estudiantes universitarios reciben más del doble que lo invertido por estudiante de Bachillerato, cinco veces más que en la Educación General Básica, y seis veces más que en la inicial. ¿Ésas son las prioridades lógicas? Citando a Carneiro y Heckman (2003), concluyen que entre más temprano se invierta en la educación del individuo, mayor es el retorno económico para la sociedad, reduciendo –incluso. de forma continua la inversión en la educación superior.

Todo lo dicho, lo refuerzan finalmente con el siguiente gráfico:

Gráfico 7: El papel de la Educación en el Desarrollo



Fuente citada por los autores: Tokuhama-Espinosa, (2006).

Gráfico del que se desprende que, a la luz del pensamiento de los autores, existe un círculo en el cual claramente una educación eficiente o una deficiente, impactan directamente en la sociedad. Y, la eficiente, genera “más trabajo a través del cual se tienen más impuestos para invertir en la educación”. De ahí, entonces, la necesidad de un Estado que invierta en la educación (en todos los niveles) y apueste por la calidad, pero entendiendo siempre que entre más libre sea el conocimiento, mejor será la sociedad, de acuerdo al círculo más beneficioso: un sistema eficiente que genere ciudadanos más preparados, y trabajadores y líderes competentes con valores claros, que produzcan un adecuado desarrollo social.

No lejos de estas reflexiones, Jorge H. Zalles, Miembro Asociado Permanente del Programa para el Análisis y la Resolución de Conflictos Internacionales del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard, aborda en el mismo espacio de

opinión³³⁰ la cuestión de una educación liberal y socrática, frente a la impositiva; en la seguridad de que la primera prepara infinitamente mejor que la segunda.

Zalles apuesta por un mundo educativo en el cual no exista la imposición, que lleva a la creencia de una única verdad, una única forma de resolver el problema; y, que por el contrario, propenda al sistema socrático en el cual exista apertura a las diversas posibles interpretaciones de la realidad y la búsqueda de resoluciones confiables.

El autor explica el hecho de que en muchas sociedades, particularmente en las de América Andina, ha sobrevivido el sistema de educación impositivo, porque “un número considerable de quienes gozan de autoridad, poder y privilegios jamás han considerado las potenciales virtudes morales y sociales de ejercer esa autoridad, ese poder y esos privilegios de manera que estimule a las personas sobre quienes se ejercen a ser más libres y menos sumisas y dependientes”. Recuerda a Dahl (1991) con su frase “guardianes de la sociedad”, cuando explica el fenómeno de este sistema impositivo, como el que sigue creyendo en que sólo unos pocos son los privilegiados que pueden tomar decisiones por el resto.

Con Zalles coincido, no sólo en la necesidad de un sistema de educación socrático, tendiente al pensamiento crítico y reflexivo en búsqueda de las soluciones, sino también en el hecho de que el sistema que rige al sistema, no debe confrontar en una búsqueda de Ganar-Perder, sino consensuar y dialogar para que no sea la imposición de un modelo lo que prime, sino la búsqueda del modelo mejor y más flexible que se ajuste a las realidades y al paso del tiempo.

Axel Didriksson (2006) dice –al respecto de la autonomía universitaria- que “es el aire que se respira para las universidades de América Latina y el Caribe, su atmósfera y su medio ambiente consustancial...”. La autonomía académica como el análogo de *libertad académica* “en otras latitudes” (p. 3), tiene plena vigencia y se constituye en

³³⁰ ZALLES, Jorge. 2009. Educación y Convivencia. Polémika. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador. pp. 124 y ss.

estrategia para mantenerse activa en la construcción de la sociedad civil y del mundo de la producción y la competitividad; y, como fundamental condición para el funcionamiento de las universidades en tanto institución social.

Este autor propone una re definición de la relación Universidad- Estado “simplemente porque la universidad ha pasado a ser parte de un poder inconmensurable que está en el juego de la conformación de una nueva hegemonía. Esto hace referencia a un concepto de autonomía siempre cambiante y ascendente...que se define siempre y críticamente en relación al poder” (Didriksson, 2006, p. 13). No como un reflejo de la lucha por el poder, sino como una fórmula resolutoria frente a los conflictos y a las coyunturas, así como a las fuerzas antagónicas: “Ya no puede ser sólo estar determinada por una adecuada toma de decisiones, dentro de un contexto de democratización, pero tampoco puede ser sólo limitada a la libertad académica, que hace referencia a una autonomía de carácter individual, entendida en los términos de libertad de enseñanza y de investigación, como un privilegio del profesor o del investigador sin el cual sería difícil el desarrollo y la profundización del conocimiento” (Didriksson, 2006, p. 13).

Así, la propuesta de la autonomía de Didriksson es algo más que un concepto que se funda con la Reforma. Es una acción que va más allá de la capacidad de autodeterminación y que ya no responde sólo al ámbito individual y se convierte en la determinación de las metas de la academia y la forma en la que se han de cumplir éstas. Desnudando el concepto de autonomía universitaria de romanticismo y retórica, Didriksson la plantea desde la visión de una sociedad en la cual los conocimientos se constituyen en fuente estratégica del desarrollo social y económico y como reconocimiento de la importancia de la educación en la construcción del proyecto nacional, todo ello en el marco de una autonomía garantizada por las cartas magnas de los países: “porque las universidades son ahora la plataforma sobre la cual se articula un nuevo modo de producción sustentado en los conocimientos, también porque es un sujeto propio, con una alta capacidad de intervenir en la vida social y económica, crítica sobre su propio devenir y activa para desarrollar sus estrategias relacionadas con la educación superior, la investigación académica y la transferencia de conocimientos de alto nivel

social... Así, la autonomía ha dejado de ser, como antaño un mero referente formal de la universidad, para pasar a ser un componente de constante negociación y reposicionamiento” (Didriksson, 2006, p. 14).

Si hacemos una reflexión sobre el modelo autonómico propuesto por el autor, tendremos a una autonomía que se mueve en un mundo socio-económico-político con una misión que va más allá de la declaratoria formal. Un espacio donde el conocimiento y la posibilidad de transferirlo a las sociedades, es de vital importancia y actúa socialmente con más poder que el mismo poder (político, económico); una aceptación de la posibilidad de una hegemónica posición del conocimiento en la sociedad y de lo que éste puede lograr. Y, a partir de ello, la propuesta de una reflexión y una redefinición de autonomía universitaria.

Ante una visión de la autonomía en la perspectiva de una ley de educación superior en 2010, Tandazo y Costa³³¹, catedráticos de la Escuela de Derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja, señalan: “La participación y el apoyo del Estado es importante dentro del desenvolvimiento económico de todas aquellas universidades que se mantienen con la cogestión, sin embargo esto no quiere decir que el Estado sea el responsable de establecer políticas de conducción en el saber universitario, los diversos intereses de cada grupo que llega al poder son variados, lo que no se puede poner en riesgo bajo ningún concepto aquellos avances alcanzados en nombre y cumplimiento de una verdadera autonomía...” (p. 3). Resaltan el hecho de que el quehacer universitario no puede estar pautado por los intereses de quien detenta, temporalmente, el poder. La posibilidad de un poder inmerso en la actividad universitaria, disponiendo según sus intereses ocasionales, podría resultar, a decir de los autores, una dependencia del poder de los centros de educación superior, en detrimento de la calidad.

³³¹ TANDAZO, S., COSTA, M. 2010. Autonomía Universitaria en el Ecuador “Una visión de la Autonomía Universitaria en la Perspectiva de la Futura Ley de Educación Superior en el Ecuador”. Recuperado en julio de 2015 de: <http://marcelocostacevallos.blogspot.com/p/autonomia-universitaria-en-el-ecuador.html>

Los autores, con una reflexión de “no se trata de asumir una posición radical que obstaculice el desarrollo del sistema de Educación Superior, ni de mantenernos ausentes ante un hecho que consideramos trascendental para el futuro de nuestra Universidad” (p. 9), analizan la propuesta de Ley presentada entonces (2010) en la Asamblea Nacional, destacando algunos puntos particulares del mismo. En cuanto a los fines de la educación superior que se redactan en el proyecto, consideran que la redacción “parece una anquilosada declaración de principios y no una regulación normativa precisa que especifique fórmulas de financiamiento y estrategias de planificación” (p.10), con lo cual dejan sentado el hecho de que la retórica en la normativa no es la vía para lograr dinamía en el cumplimiento de la misma. Reclaman la inconstitucionalidad del articulado que circunscribe la autonomía académica a un orden normativo; esto, y el hecho de que en tanto financiamiento no cabe un texto ambiguo que pretenda que el poder ejecutivo pudiera tener facultad de injerencia a cuenta de los recursos entregados.

En cuanto a la elección universal, directa y secreta para autoridades que el proyecto disponía, reflexionan ante la posibilidad de que un modelo de este tipo podría afectar el modelo autonómico, con la preocupación de que la universidad se pueda ver transformada en instrumento de políticas económico-sociales del gobierno de turno.

Del sistema de evaluación y aseguramiento de calidad, observan su congruencia con valores y objetivos de las instituciones de educación superior; y, sobre la articulación del sistema de educación superior con el Plan Nacional de Desarrollo y la necesidad de que los centros de educación superior armonicen su oferta académica y su investigación con políticas nacionales, consideran que existe “una innegable intromisión que arriesga el sistema autonómico de la Universidad Ecuatoriana” (p. 12).

Se refieren a la integración del Consejo de Educación Superior y al hecho de que éste contará con cinco representantes del Ejecutivo: “el resultado puede ser nocivo en cuanto se ostente una delegación politizada de criterios o una posición arbitraria, centralista y monopolizadora respecto de las decisiones...para definir las políticas de

educación superior, la misma aprobación de carreras, su legislación interna, incluso las normativas de creación” (pp. 12 y 13)³³².

A modo de conclusiones, los autores recomiendan que el proyecto aún debiera ser objeto de estudio y razonamiento crítico de la opinión pública, con la incorporación de la sociedad civil especializada en esta revisión, evitando que el proyecto se vicie con el solo criterio político; pues, a su entender, el proyecto adolece del predominio de “sesgos ideológicos e intereses particulares” (p. 14). Gira, su crítica, alrededor de un proyecto que responde a “tendencias burocráticas y centralistas de la Educación Superior, condicionando el sistema autonómico de administración universitaria” (p. 14); pareciéndoles un proyecto cuestionable que no se compadece con la realidad y que resulta contradictoria ante las mismas respuestas gubernamentales planteadas en torno al tema de investigación, ciencia y tecnología.

Pues, es evidente, que el tiempo ha dado la razón a los autores con respecto a sus temores en relación al entonces Proyecto de Ley de Educación Superior. Por ejemplo, se verifica hoy (2016) el hecho de que las asignaciones estatales en cuanto a las universidades particulares cofinanciadas, es ahora fórmula de presión hacia ellas, cuando se ha establecido que si bien la Constitución de la República del Ecuador establece que no se privará de rentas a este tipo de centros de estudios superiores, se propone por parte de SENESCYT una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior que contiene una forma de administración de ese dinero por esta Secretaría de forma progresiva hasta el año 2021 (partiendo de un 15% y llegando al 100%)³³³.

³³² El artículo 167 de la Ley de Educación Superior (2010) establece la integración del Consejo de Educación Superior: “a) Cuatro representantes del Ejecutivo...b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición...; y, c) Un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz”. Si bien es cierto el número de representantes del ejecutivo, en el texto de la Ley aprobado, se redujo a cuatro, no es menos cierto que en la práctica el Pleno del CES ha sido caja de resonancia del ejecutivo.

³³³ Esta propuesta de reforma que parte desde SENESCYT y que se ha consensuado con los ocho rectores de las universidades particulares cofinanciadas del país, ha sido producto de dos o tres reuniones del máximo personero de la Secretaría de Educación Superior con los ocho rectores. En estas reuniones, como primer punto de reflexión se plantea el hecho de que la educación particular no debe ser financiada por el Estado y que por tanto, si así ocurre por mandato constitucional, se debe buscar la fórmula para que sea SENESCYT quien al final apruebe las transferencias a las universidades mediante un sistema de becas ingeniado por esta Secretaría: 1. El aspirante rinde pruebas de admisión en la universidad particular

Para Jamil Salmi³³⁴ se verifica un desafío en crear universidades de rango mundial, rango que al tratar de ser definido se podría resumir en alta concentración de talento, abundantes recursos para ofrecer un fértil ambiente de aprendizaje y para investigación avanzada, características favorables de gobernabilidad que permitan que “las instituciones tomen decisiones y administren sus recursos sin ser obstaculizadas por la burocracia”. Salmi grafica esta “receta”, destacando tres esferas de ésta: la concentración de talento (estudiantes, docentes, investigadores, internacionalización); los recursos del presupuesto público, fondos privados, matrículas y becas; y, el marco normativo de apoyo en el que se destaca la autonomía y libertad académica como principios básicos de gobernabilidad favorable. Aunque, aclara, “no existe ninguna receta universal o fórmula mágica para ‘hacer’ una universidad de rango mundial” pues “los

cofinanciada de su elección; 2. Si es aceptado y requiere una beca, acude a SENESCYT para solicitar una; 3. SENESCYT analiza la situación socio-económica del aspirante y –de creerlo pertinente- beca a éste para la totalidad de su carrera universitaria; y, 4. SENESCYT autoriza la transferencia de fondos a las universidades según la cantidad de becados que tenga para cada universidad.

He estado presente en estas reuniones y he constatado, de primera mano, que los rectores de estas universidades han aceptado, resignados, el modelo. Por ello han suscrito un Acuerdo con SENESCYT por medio del cual aparece el consenso para la nueva forma de distribución de recursos. No es constitucional, no es legal, pues ni la Constitución ni la Ley establecen condiciones para la asignación de rentas, ni establecen triangulación alguna para ellas. Sin embargo, aun así, algo se recibirá...

Art. 1 del Acuerdo: “Sustitúyase el artículo 30 por el siguiente: Art. 30.- Asignaciones y rentas del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares.- Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, podrán continuara percibiéndolas en el futuro, si cumplen todas las condiciones y cada una de las siguientes: a) Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior. b) Destinar los recursos recibidos al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos. c) Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula. d) Que los estudiantes matriculados con beca parcial, paguen como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno. e) No superar las escalas remunerativas de las autoridades de las universidades y escuelas politécnicas las que serán fijadas por el órgano colegiado académico superior de acuerdo con la escala de remuneración del nivel jerárquico superior del sector público, de conformidad al Reglamento expedido por el CES. El Consejo de Educación Superior (CES), establecerá anualmente el porcentaje de las pre asignaciones y otros recursos públicos a favor de las instituciones particulares, los que se distribuirán de acuerdo con el valor y cantidad de becas totales y parciales, para estudios de tercer nivel, que el organismo rector de la política de becas del gobierno adjudique a estudiantes de escasos recursos económicos matriculados”.

³³⁴ SALMI, J. 2009. El desafío de crear universidades de rango mundial. Banco Mundial, Washington D.C, USA, en coedición con Mayol Ediciones Colombia. p. xxi.

contextos nacionales y los modelos institucionales son muy diferentes de un país a otro” (p. xxvi).

Salmi desarrolla (p. 12) una de las tres esferas que, a su entender, suponen una universidad de rango mundial: una gobernabilidad adecuada. Para él, el grado de autonomía académica y administrativa de que gocen las universidades produce un gran y beneficioso impacto en éstas. Son “instituciones que tienen una completa autonomía y que son también más flexibles, ya que no están limitadas por engorrosas burocracias y por normas impuestas desde el exterior, aun a pesar de los legítimos mecanismos de rendición de cuentas a los que deben responder” (p. 14).

Para el autor, entonces, la posibilidad de autogobernarse marca la diferencia para la universidad. Un estado burocrático trae como consecuencia universidades burocráticas limitadas por la misma limitación de la esfera estatal. Rígidas normas estatales se constituyen en impacto negativo para el crecimiento de una universidad y para su proyección como una de rango mundial. Destaca la necesidad de “un entorno político favorable y una iniciativa y apoyo públicos” (p. 22). Sin embargo, destaca más adelante, “el objetivo de construir universidades de rango mundial no implica que todas las universidades de un determinado país puedan o deban aspirar o alcanzar un nivel internacional. Un objetivo más asequible y apropiado sería, más bien, desarrollar un sistema integrado de instituciones de enseñanza e investigación orientadas hacia la tecnología que se acoplen y aponen a algunos centros de excelencia cuyo enfoque se sitúe en áreas de valor agregados y áreas de ventaja comparativa cuidadosamente seleccionadas...” Es decir, Salmi propone un diálogo entre universidad y estado, sin imposición ni de una ni de otro. “Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de mejorar un pequeño número de universidades existentes que posean el potencial de sobresalir...podrían estimular a una serie de instituciones existentes a que se combinen y se transformen en una nueva universidad que pueda alcanzar el tipo de sinergias que corresponde a una institución de rango mundial...” (p. 25). Narra, a continuación, los casos de éxito que se han registrado alrededor del mundo a partir de estas acciones gubernamentales. Claro que el autor establece también una tercera posibilidad: la creación

de una universidad de rango mundial desde cero, pero él mismo admite que el alto presupuesto que para ello requiere el estado es elemento significativo a tomar en cuenta en esta posibilidad.

Las reflexiones de Salmi resultan de interés en este trabajo, pues son visión de una universidad de calidad que se autogobierna, pero que no deja de rendir cuentas. Un Estado respetuoso de esa autonomía, pero que se encuentra en constante búsqueda de excelencia de la educación superior y que para lograrlo planifica y dialoga. ¿Una utopía? Pues no, porque Salmi ejemplifica su reflexión a través de las universidades más prestigiosas y de mayor calidad del mundo.

Alimentando el análisis de una universidad que aporte respuestas a la problemática social, el primero a bordo de la Secretaría Nacional de Educación Superior –SENESCYT³³⁵, coordina en 2012 la publicación “Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad”³³⁶. En la introducción de dicho documento, el mismo Ramírez afirma que es la educación superior un bien público, independientemente si se administra desde el espacio público o el particular. No sólo se refiere a la educación superior como un bien público, sino a la universidad misma: “De la misma forma, al ser la universidad un bien público, la aprobación de su producción, disfrute de resultados, a más de ser individual, es sobre todo social” (p. 9).

En la misma línea de reflexión, sentencia que lo público se relaciona con la “deselitización” y la “democratización” de la educación superior. Apunta al hecho de que la desregularización del sistema de educación superior habría dado paso a una revelación de “los intereses corporativos, pirámides jerárquicas y relaciones ‘semifeudales’ al

³³⁵ En septiembre de 2016 se posesionaron los nuevos miembros del Consejo de Educación Superior, para el período 2016-2021 y como resultado de aquello se eligió un nuevo presidente de entre su seno. Por esa razón, el Econ. René Ramírez dejó de ser –a partir de septiembre de 2016- Presidente del Consejo de Educación Superior. Sin embargo, siendo la Secretaría de Educación Superior una Cartera de Estado y por lo tanto su dirección decisión del Primer Mandatario del país, el Econ. Ramírez persiste como Secretario General de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

³³⁶ RAMÍREZ, R. (Coordinador) 2012. Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad. SENESCYT, Quito, Ecuador.

interior de las universidades” (p. 9); y, que la Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 habría traído consigo una “supuesta conquista social...con un sistema regulado ‘autónomamente’ por el CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior), y el CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación), es el claro ejemplo de lo que pasó en el Estado ecuatoriano en las dos últimas décadas. El sistema fue cooptado por intereses particulares para usufructuar el poder que se tenía al momento de tomar decisiones” (p. 10).

En defensa de su tesis de educación superior como bien público, señala además que ello permite una “despatriarcalización” del campo universitario, apuntando que éste aún es campo de hombres; y, que una universidad como bien público se interpreta como espacio de encuentro común y que la producción de las universidades no debe estar vinculada a la acumulación de capital, refiriéndose a las universidades ecuatorianas en duros términos: “...dado que la universidad ecuatoriana solo excepcionalmente genera conocimiento” (p. 11). Por tanto, para este autor, el conocimiento siempre debe ser visto como bien público para la sociedad y no para fines del mercado.

Ramírez cree que al democratizar y masificar la educación superior, se podría contar con universidades pertinentes en cuanto a los problemas sociales y con la construcción de colectivos que hagan viable la discusión pública con el ánimo de buscar soluciones. Visualiza una universidad que busque mecanismos para saltar “de la sociedad antropocéntrica a la biocéntrica” (p. 15). A partir, dice, de una universidad emancipada y emancipadora se produciría la innovación científica que se cierne en la sociedad.

Quisiera llamar la atención sobre algo que Ramírez señala en este espacio introductorio: “Si a la deserción del Estado en el financiamiento de la investigación, que se ha dado a nivel mundial, se suma la realidad de que ‘el que financia manda’, concurrimos a lo que se ha denominado una pérdida de autonomía universitaria y su heteronomía en relación al mercado” (p. 19). A la luz de esta reflexión, entonces Ramírez apuesta por una universidad libre de presiones que investiga según ¿un plan nacional? ¿un plan del buen vivir? ¿sin presiones económicas? Si lo deseable es una universidad

libre y autónoma, que produzca conocimiento como bien público y que se permee a la sociedad, entonces en un marco legal absolutamente rígido que enmarca la producción del conocimiento en tal o cual requerimiento gubernamental ¿no pierde la universidad con relación a su autonomía? Pues, como vimos antes como Salmi, la transformación universitaria debería ser producto de un diálogo, con base en las necesidades de la sociedad, pero de un diálogo al fin.

El autor considera que durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en Ecuador, a propósito de la autonomía universitaria y en su nombre, se habría producido una autarquía del sistema de educación superior: “Mientras la universidad se desentendía de las necesidades del país, se articulaba a los intereses privados y mercantiles” (p. 23). El mercado, dice, habría sido el que marcó el ritmo de las universidades, perdiendo éstas, como consecuencia, su autonomía. Destaca el hecho de que se buscaba, no sólo en materia de educación superior, eliminar lo público; frente a un nuevo modelo de universidad, dibujado por el Pacto Social del 2008, en el cual se buscaría un “proyecto unitarios, plurinacional e intercultural, más democrático, más igualitariamente inclusivo, no racista ni discriminador, soberano, que dependa de sus propias fuerzas, no patriarcal, que recupere la público para la sociedad, que respete la (bio)diversidad...(p. 23). Y “ecuatorianizar la universidad implica construir instituciones de educación superior que canalicen la emancipación de la sociedad desde sus necesidades y potencialidades, y que viabilicen el proyecto inconcluso, plurinacional e intercultural, llamado Ecuador” (Ibídem).

Este “ecuatorianizar” puede resultar de una visión nacionalista o de la necesidad de que la universidad ecuatoriana responda a las necesidades sociales de Ecuador, desde la perspectiva socio-económica del país. En las palabras de Ramírez se advierte, insistente, el desasosiego frente a lo que sería la amenaza de una educación superior al servicio de las necesidades del mercado, de la privatización y de lo particular frente a lo público.

Citando a Kant, Carlos Arcos Cabrera da inicio a su artículo³³⁷ que refiere a la autonomía universitaria como argumento político: “No es posible pensar nada dentro del mundo, ni después de todo fuera del mismo, que pueda ser tenido por bueno sin restricción alguna, salvo la buena voluntad”. Y, al tenor de esta reflexión, denota su sorpresa ante el los rectores de algunas universidades particulares que militan en la derecha y los de las públicas que militan en la izquierda, se hayan agrupado en “un solo discurso que en otro contexto de la vida pública se verían forzados a ocupar posiciones contrarias” (p. 58). Se refiere a la autonomía universitaria y su debate en Ecuador.

Arcos analiza la autonomía desde su concepción y reflexiona sobre ésta alrededor de la sociología clásica (Weber) en tanto la universidad como asociación; y, desde la sociología marxista, en tanto la universidad como aparato ideológico del Estado. Tras esta reflexión, anota que sería la autonomía, en ambos casos, “una consecuencia funcional tanto del ejercicio del monopolio de los títulos y las acreditaciones profesionales, como de su desempeño en el aparato ideológico del Estado” (p. 61).

La línea de análisis de este autor destaque que el considerar a la autonomía como funcional, ésta no puede ser considerada como general o absoluta y que por lo tanto está llamada a rendir cuentas. Por otro lado, en el caso de una autonomía auto sustentada, aunque ésta pudiera ser reconocida por el rey o por el Estado, podría ocurrir una autonomía en la que sus autoridades son nombradas por la misma asociación o por una distancia distinta.

Arcos resalta que la concepción original de autonomía expresaba “las relaciones de tensión y conflicto en el poder público y religioso, que en los primeros momentos de la vida universitaria, en los momentos de la vida universitaria, era un poder estatal” (p. 63). Y, más adelante “Mantener una definición de autonomía referida exclusivamente a

³³⁷ ARCOS CABRERA, C. 2012. La Autonomía como Argumento Político. Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad. SENESCYT. Quito, Ecuador. p. 56.

las relaciones entre universidad y poder público estatal es a todas luces un arcaísmo que sobrevive de las primeras luchas por la autonomía” (p. 63).

Justifica su posición desde el hecho de que no puede ser ignorado el hecho que algunas definiciones formalistas de la autonomía universitaria la refieren a ésta siempre en tanto el poder público y que se cae en el error de olvido que existe además una interacción entre las mismas universidades y una red compleja de poderes públicos no estatales. A la autonomía total con respecto al Estado, la denomina “utópica, universidad isla, torre de marfil, ideal y caracterizada por una “capacidad extraordinaria de resistir cualquier presión externa proveniente de cualquier forma de poder público, tanto estatal como no estatal”. (p. 64). Y, una universidad heterónoma en extremo, sin recursos propios, con autoridades electas por terceros ajenos a la institución, y sin poder regular su propia programación académica y con investigación “a pedido”; de esta universidad dice que calza en la creada por una empresa o grupo político, económico, religioso o mediático.

Con la siguiente gráfica, Arcos explica la doble tensión entre autonomía y heteronomía y la interacción con poderes públicos estatales y no estatales:

Tabla 7: El origen de las normas internas de la Universidad

Campos específicos		El origen de las normas internas	
		<i>Autonomía</i>	<i>Heteronomía</i>
		La universidad define sus normas internas, académicas y administrativas en el marco de la Constitución y de las leyes de un Estado soberano.	La universidad no define sus normas internas sino que éstas son definidas por instancias exteriores públicas, estatales y no estatales.
Relación con el poder público	<i>Poder público estatal</i> Define el contexto jurídico en que opera la autonomía: define normas internas; provee de financiamiento; nombra autoridades; evalúa la calidad y certifica a las universidades a través de instancias oficiales	Autonomía frente al poder público estatal	Heteronomía frente al poder público estatal

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

	<p><i>Poder público no estatal</i></p> <p>Financia directamente (donaciones), o a través de una oferta que se realiza en el mercado de las profesiones y los títulos; nombra autoridades directamente o a través de consejos controlados por los fundadores o los socios, evalúa a través de organismos privados.</p>	<p>Autonomía frente al poder público no estatal</p>	<p>Heteronomía frente a poderes públicos no estatales</p>
--	---	---	---

Fuente: ARCOS, C. 2012: 65.

Y, es a la luz de este cuadro que el autor concluye que este modelo “permitiría observar, desde una perspectiva diacrónica, el desplazamiento de una universidad o de un grupo de universidades de una posición en el campo hacia otras posiciones ,y establecer en cada momento el surgimiento de discursos específicos sobre autonomía; igualmente, en términos de una perspectiva sincrónica, se puede establecer en cada momento de corte, la posición relativa de cada universidad en el campo de fuerza de la autonomía/heteronomía”.

Volviendo a citar a Kant (“la autonomía es el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional” p. 76), concluye en que no existe condición de continuidad entre la autonomía individual y la universitaria (institucional), pues la autonomía universitaria no sería el fin mismo sino el medio para “alcanzar el conocimiento, el desarrollo del saber, la investigación científica sin cortapisas de ninguna naturaleza, en el fin de un conocimiento de mejor naturaleza, o en la libertad de cátedra, que también es un medio para algo, y no un fin en sí misma” (p. 77).

Arcos sentencia que la autonomía universitaria no es el deber ser, en sí mismo, sino el medio para la obtención de un fin. Por ello y a través de otro gráfico destaca el hecho de que la autonomía individual, en todo caso, debería garantizar que los estudiantes tengan la garantía de unos derechos que frenen la arbitrariedad del ejercicio de la autoridad universitaria y que frente a la elección se hace deseable una situación de

heteronomía institucional y de autonomía individual; es decir, una autonomía institucional que no vulnere la autonomía del individuo.

Propone un ejercicio de clasificación de la universidad ecuatoriana para establecer qué instituciones del sistema de educación superior se encuentran ante una autonomía institucional pero que sus estudiantes y docentes son medios (heterónomos) para la consecución de un fin: la educación mercantilizada: “En este marco se descubre la falacia del discurso de la autonomía como discurso político que subordina la autonomía de los estudiantes y profesores a los intereses de los grupos de poder que controlan el campo universitario” (p. 79).

A todo ello, el autor apunta al hecho de que el debate alrededor de la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de la Educación Superior, más que un debate sobre autonomía, sería un argumento político resultante de los intereses de diversos grupos de poder en el campo de la educación superior. Por eso, su reflexión final denuncia el hecho de que en Ecuador la autonomía de las universidades se habría dado frente al Estado y a los gobiernos (radical) y absolutamente sumisa ante los grupos corporativos, económicos y confesionales y sus intereses.

Si el debate sobre la autonomía universitaria es resultado de la defensa de los intereses de ciertos grupos para lograr de las universidades la perennización de esos intereses por encima de los generales y nacionales, se presenta entonces un escenario en el cual la lucha por la autonomía universitaria sólo es la lucha para mantener una universidad heterónoma que puede -en efecto- atender uno u otro problema social, pero que básicamente es medio para los fines de estos grupos; y, que responde al mercado y no a las necesidades sociales.

Es este debate el que anima la discusión teórica sobre la universidad. Al menos así lo entienden los autores del artículo que aborda el debate y la perspectiva de la

autonomía universitaria³³⁸. La definición de autonomía en sentido estricto, las condiciones misma para que ésta ocurra, su razón de ser, son algunos puntos sobre los cuales desarrollan los autores su artículo. Una universidad que nace como ente estatal y luego autónomo, pero público, por ser el proyecto universitario un proyecto de estado; y, la autonomía universitaria como resultado de la lucha de clases, ya que el logro de la autonomía sería el logro de la clase media latinoamericana y los antagonismos de las clases que utilizan a la autonomía como fórmula para posicionarse en la lucha política. Como explicación ulterior a este planteamiento los autores esbozan dos posiciones: "...o bien la dinámica histórica bajo el estado se reduce al mero despliegue de las contradicciones Universidad-Estado, con lo que la autonomía se reduciría efectivamente a un mero 'epifenómeno', pero no podría entonces ser instrumento de transformaciones universitarias relevantes; o bien, las transformaciones históricas universitarias dependen de las relaciones de fuerza entre el campo estatal y el social, con lo cual la autonomía deja de ser un mero epifenómeno, pasando a formar parte de la lucha de clases, pero sin ser constitutiva de ésta" (p. 2).

Serrano y González se cuestionan la autonomía como instrumento y fuente absoluta de intereses de la clase media (estudiantes y profesores universitarios); si fuera así, consideran que sería suficiente con que las universidades la obtuviesen para que se den cambios rápidos y necesarios "que disolvieran la vieja relación Universidad-Estado. De esta reflexión, concluyen que resultan absurdas las conceptualizaciones que sentencian que la transformación de la universidad en el sentido reformista es el resultado automático y necesario para una concentración de la totalidad de los esfuerzos reformistas en este sentido.

Los dos autores llaman la atención sobre el hecho que, de todas formas, el sistema universitario sigue siendo regulado y exige "de modo creciente la intervención estatal" (p. 3). Entonces, se plantean el hecho de que la universidad no es justamente un terreno homogéneo que hace posible la explicación de las articulaciones sociales concretas que en ella ocurren; y, además, los grupos no pueden ser considerados como

³³⁸ SERRANO GARCÍA, J., GONZÁLEZ VILLANUEVA, L. 2012. Debates y Perspectivas sobre la Autonomía Universitaria. Revista Electrónica de Investigación Educativa. 14.1: p. 56. Universidad Autónoma de Baja California.

sujetos simples, porque sus discrepancias comprenden la integralidad de las luchas universitarias; y, por tanto, es oportuno cuestionarse sobre los términos en los cuales se ha de concebir el tipo de unidad existente en el ámbito universitario.

Es así que llegan a tres conclusiones: a) “los movimientos ponen de manifiesto la variable política en el centro mismo de la vida universitaria; la Universidad ya no es presentada como una mera institución académica, sino como una compleja relación de fuerzas...resultando ininteligible si se procede a un análisis meramente institucional. b) “Los intereses del Estado representan los intereses monopólicos, que se oponen –además de la clase obrera- a diversos sectores populares y a las fracciones no monopólicas del capital, en tal oposición la lucha y el quehacer universitario dan cuenta de que la participación estudiantil, magisterial, obrera y social por la Universidad, más aún, de la Universidad por la sociedad, rebasa la lucha de clase en su sentido tradicional”. c) “La ausencia de un análisis estructural del Estado y de la Universidad, significa que no podemos establecer los límites y la eficacia del Estado y de la Universidad en la prosecución de sus propios fines. Sabemos que el Estado interviene en la vida universitaria pero, ¿hasta qué punto puede intervenir eficazmente?...la ausencia de respuestas...llevan a suponer que el Estado opera ilimitadamente siempre que el proyecto político económico capitalista se ven en dificultades...”. (p. 4).

A la luz de lo anotado por estos autores, es posible pensar, entonces, que la universidad-en realidad- no resulta un ente autónomo, pues si no es el Estado quien injiere en ésta políticamente y en miras de sus intereses, son las mismas fuerzas internas de la universidad las que, en compleja relación, presionan también por sus intereses.

Pero de su autonomía, aunque sea poca, las universidades deben rendir cuentas. Del uso que han hecho de ésta para beneficio de la misma comunidad universitaria y de la sociedad. Para Carlos Espinoza Cordero³³⁹ por los presupuestos que manejan, sobre todo las universidades autofinanciadas, deben ser sujeto de investigación por parte de los

³³⁹ Rector de la Universidad Metropolitana del Ecuador.

organismos de regulación del Sistema Nacional de Educación Superior con el fin de determinar si cumplen con el principio consagrado en la Ley de Educación Superior, a saber, que no persigan fines de lucro: “A las autoridades de regulación la recomendación de examinar y revelar sin tapujos, y periódicamente, la realidad universitaria ecuatoriana, a la búsqueda del modelo educacional de excelencia que aplique los principios constitucionales de la administración pública de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación...”³⁴⁰.

Y es que la autonomía universitaria, como cualquier derecho y garantía constitucional, debe atender también a la regulación que le es propia y rendir las cuentas de su uso a la sociedad. Autonomía, decía alguna vez (en sentido figurado), Víctor Borja Terán³⁴¹ “no es licencia para matar”. La universidad debe acatar las normas e informar periódicamente sobre su quehacer a la sociedad.

Es en el marco de una autonomía universitaria responsable, en el que se desarrolla con la academia y se potencia la investigación. Así también lo cree Altbach en un análisis del pasado, presente y futuro de las universidades de investigación³⁴² como instituciones “de élite complejas, con múltiples funciones sociales y académicas que establecen un vínculo clave entre la ciencia global y la erudición y entre la ciencia nacional y su sistema de información” (p. 11). Siempre ligando la autonomía a los casos de éxito de universidades de investigación, refiere a ésta como pilar de liderazgo y administración en los centros universitarios dedicados a la investigación. Refiere la relación positiva del incremento gradual de autonomía con respecto a la respuesta más proactiva y eficaz de las universidades en cuanto a investigación. Y, así mismo, señala los casos de

³⁴⁰ ESPINOZA CORDERO, C. 2012. Sinceramiento del Sistema de Educación Superior. Apremia: Acatar la Constitución, la Ley y Rendir Cuentas. Universidad Metropolitana del Ecuador. p. 3.

³⁴¹ Abogado y Doctor en Jurisprudencia quiteño, experto en Derecho Laboral.

³⁴² ALTBACH, P., SALMI, J. 2011. El camino hacia la excelencia académica. La constitución de Universidades de Rango Mundial. The World Bank. Washington. p. 11.

universidades e institutos de investigación que han decaído considerablemente en su producción investigativa en tanto su autonomía se ha visto reducida o restringida.

Cuando se analizan pronunciamientos como los antes anotados, se obtienen elementos conducentes a la certeza de que la autonomía universitaria es el camino del crecimiento, la academia fortalecida y de calidad, la investigación que auxilia a la sociedad y el núcleo universitario que favorece al incremento de una masa crítica.

Guillaume Long³⁴³ publica un artículo en 2013 en el libro publicado por CEAACES “Suspendida por falta de calidad” El cierre de catorce universidades en Ecuador³⁴⁴ en el cual hace notar que “quizás uno de los elementos más palpables del proceso de descomposición de lo público durante el período neoliberal en Ecuador haya sido la desregularización del Sistema de Educación Superior...una creciente mercantilización y privatización de la oferta de educación superior...todo esto en el contexto de una absoluta ausencia del Estado para precautelar la calidad, pertinencia y el carácter del bien público de la educación” (p. 11). Al tenor de esta sentencia, recuerda que una autonomía universitaria responsable se caracteriza por la garantía del ejercicio de la libertad académica, pero sin que por ello se deje de lado la calidad, la rendición de cuentas y el cumplimiento de la norma que regula la educación superior. De acuerdo con Long. Ése es el verdadero perfil de la autonomía responsable.

En el artículo hace un análisis de lo que fuera el Mandato Constituyente No. 14 que decretó la extinción de la ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia, por las irregularidades que se habrían detectado en esta institución universitaria y el encargo a los que fueran el Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP- y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación –CONEA- de elevar un informe sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior y la

³⁴³ Presidente del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador (2011-2013). Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano de Ecuador (2013-2015). Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, actual (2016).

³⁴⁴ LONG, G. 2013. “Suspendida por falta de calidad”. El Cierre de catorce universidades en Ecuador. Quito, Ecuador: CEAACES. p. 9 y ss.

depuración de éstos. Este proceso, que como apunté antes, trajo consigo la categorización de universidades desde la A hasta la E, y que supuso la ubicación de 26 universidades ecuatorianas en la categoría E. Sobre éstas últimas y con respecto al informe del CONEA (2009), Long resalta de éste que “representan el sector más dinámico y de crecimiento más rápido en la educación universitaria del Ecuador en los últimos años...definitivamente, no presentan las condiciones que exige el funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencian las deficiencias y problemas que afecta a la universidad ecuatoriana” (p. 17).

Es así que Long considera que la oposición de muchos rectores con respecto a todos los cambios implementados en el marco normativo de la educación superior en el país, responden, más bien, a una visión fundamentalista de la autonomía universitaria, que se ancla en el “ultra-autonomismo neoliberal”, en permanente rechazo a lo público. Con este razonamiento, Long justifica la creación, en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, de tres instituciones destinadas a la planificación y ejecución de las políticas públicas y la regulación del Sistema de Educación Superior de Ecuador: SENESCYT, asumido como un Ministerio rector de la política pública de la educación superior; el CES, como ente regulador y sancionador; y, CEAACES, en tanto las competencias de la evaluación, la acreditación y la categorización de las entidades de educación superior del país.

Cierra su artículo el autor, con la aseveración de que “muchos de los males identificados en el Sistema de Educación Superior ecuatoriano, en particular la estafa académica con fines de lucro, responden a fenómenos bien conocidos y recurrentes en muchos países de nuestra región y del mundo...en el contexto de una América Latina plagada por una educación superior cada vez más mercantilizada y atravesada por hondos problemas de calidad y de carencia de pertinencia...”.

Como se puede ver, el argumento principal de los ideólogos de la educación superior del Socialismo del Siglo XXI, se basa en el hecho de que la educación superior en Ecuador, antes de su intervención, ha estado secuestrada por el neoliberalismo, con

una marcada propensión de lo privado y no de lo público, mediante la privatización de la educación superior y su *hipermercantilización*, en desmedro de la calidad de ésta.

Uno de los temas que más abona a esta teoría es la desregulación de la educación superior durante los años 80 y 90 del siglo pasado. Para Gina Chávez³⁴⁵, quien escribe un artículo sobre este tópico³⁴⁶, la noción de autonomía universitaria en Ecuador ha pasado por algunas fases históricas, partiendo desde el mismo movimiento de Córdova de 1918 y pasando por un proceso, a mediados del siglo XX, de buscar espacios para la participación estudiantil al gobierno universitario, la libertad de cátedra y el aseguramiento de las rentas públicas. Apunta que, sin embargo para las legislaciones tras las dictaduras, la autonomía universitaria significó restituir el campo universitario y asegurar la imposibilidad de clausurarlo o intervenir la universidad; pero, además, una politización del campo en contra de las aspiraciones estudiantiles.

Entonces, dice Chávez, se viene entre 1980 y 1990 la adopción de reformas en el marco de acuerdos económicos: “El énfasis de esta ola reformista, que también trascenderá el espacio universitario –ya no como aspiración social del movimiento estudiantil sino como parte de la estrategia global de desarrollo... Como consecuencia de la política general de la desregulación de la institucionalidad de la educación pública se produjo una proliferación de centros educativos privados, el incremento de la matrícula estudiantil, la pérdida de calidad de la educación pública y de gran parte de la educación privada, así como la precarización de la labor docente...” (p. 66).

La autora considera que, a partir de la Constitución de 2008 y de la Ley Orgánica de Educación Superior en 2010, el Estado Ecuatoriano ha podido regular la educación superior para su transformación; y, que en cuanto a autonomía universitaria, este marco legal permitió el paso de un “ámbito de autarquía” a la instauración de “un orden público supuesto a garantizar el derecho de la educación” (p. 67). De ahí que Chávez cree que el

³⁴⁵ Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

³⁴⁶ CHÁVEZ, G. 2013. Desregulación, re-regulación o revolución: el poder transformador del derecho y la educación superior. Quito, Ecuador: CEAACES. p. 57 y ss.

diseño constitucional del 2008 permitió que la autonomía universitaria sea un medio para la consecución de valores, principios y derechos en materia de educación superior, así como la posibilidad de rendición de cuentas y transparencia de todas las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior.

Como muestra de sus aseveraciones, la autora trae a colación el hecho de que en el ejercicio de depuración de universidades ecuatorianas, aquellas que se ubicaron en categoría E tenían un promedio del 75% de profesores con dedicación de tiempo parcial, lo que a su entender demuestra “que la autonomía universitaria se transformó en la fase neoliberal de un espacio de consolidación de poderes de grupo o de poderes locales que poco respondían a fines sociales...” (p. 68). Por ello, justifica el cierre de 14 universidades como la respuesta a una visión integral que aplicó criterios distributivos de tipo igualitaria para ingresar y culminar el proceso de la educación superior y un entorno educativo que asegura calidad, atiende la empleabilidad como demanda social de profesionales y técnicos y que genera un impacto positivo en una estructura transformadora de la sociedad ecuatoriana.

Es decir, para Chávez, la regulación de la educación superior acarrea consigo transparencia y calidad con un impacto positivo y significativo en la sociedad. Su reflexión gira alrededor del hecho de que en una época en la cual la regulación fue mínima, las condiciones fueron favorables para la mercantilización de la educación superior y la privatización de ésta, amén del hecho de que no se reconocía a la educación superior como bien público con todo lo que ello significa, a decir de la autora.

Pero ¿debería estar la educación superior *hiper* regulada? Creo que no. Y para mi aseveración me baso en que el exceso de normativa, lejos de ser un marco normativo simple y que presupone cumplimiento del mismo, conlleva –en no pocos casos- a la antinomia en los cuerpos normativos; y, producto de ello, la confusión y la imposibilidad de acatamiento de éstos.

Y de los marcos normativos flexibles o rígidos, según sea el modelo, nos vamos a la disputa entre un modelo monofónico y uno polifónico, enfatizado por Napoleón Saltos Galarza³⁴⁷ cuando señala que uno “gira en esferas en torno a un centro que piensa, vigila y controla, en nombre del discurso de la excelencia y la calidad, con satélites dependientes...” y, otro “traza la armonía en la diversidad...busca pasar de la armonía de la convergencia, a la armonía de la disonancia, de la superposición de voces...” (p. 3). Saltos apunta a una universidad que se mueve en tres campos: el rol de la universidad frente a las nuevas condiciones de globalización (sociedad y conocimiento); el nivel de democratización de la educación superior; y, la constitución del sujeto del cambio universitario.

El ponente enfatiza el hecho de que la universidad se enfrenta actualmente con un doble asedio, el del mercado y el del estado. Una batalla global entre ambos asediadores, cuyo centro es la reforma curricular: “igualdad y equidad se convierten en homologación para la movilidad de carreras, estudiantes y docentes, el enfoque se centra en la educación por competencias, la traducción en el campo de la educación del concepto de la gobernanza” (p. 6). Pero no sólo apunta a este doble asedio como el solo causante de la crisis de la universidad, la responsabilidad de ésta también es –señala- de las fuerzas que dominaron la vida estudiantil en las décadas de los 70 a los 90 del siglo pasado.

Cita a Ribeiro (1978) y recuerda que éste distingue dos formas de modernización: la refleja y la de las reformas. La primera, funcional a las variaciones cíclicas del sistema; la segunda, orientada a la liberación nacional y social. “No está en discusión la necesidad del cambio y de la transformación estructural de la Universidad; el debate está sobre qué tipo de cambio” (p. 7). Con ello, relaciona a la reforma de la universidad ecuatoriana desde 2008 (Constitución, Ley Orgánica de Educación Superior) con una necesidad de

³⁴⁷ SALTOS, N. 2013. La Polifonía de Platón: De la Universidad a la Pluriversiad. Reforma Universitaria y Modernización. Ponencia: Congreso “Universidad en el camino de la innovación pedagógica”. Quito, Ecuador. Recuperada en septiembre de 2016 de: <http://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/ANALES/article/view/86>

modernización, una respuesta a la crisis de hegemonía mediante la calificación y clasificación de las universidades atendiendo al discurso de calidad.

Siguiendo el hilo de su reflexión, Saltos manifiesta que la presión del Estado sobre el Sistema de Educación Superior del Ecuador, ha obligado a las universidades a un proceso de cambio; lo cual, dicen, entraña dos peligros: el de responder desde el sometimiento y la obediencia, renunciando al pensamiento crítico; o, el de responder desde una perspectiva gremialista “defensa de las conquistas” (p. 11).

Entonces, un marco normativo rígido puede resultar de una imposición estatal sobre las universidades, una hegemonía, un asedio. Recuerda como en el período neoliberal el asedio estatal estuvo marcado por un cerco presupuestario; y, considera que en el contexto de la nueva legislación que rige la educación superior, este asedio se lleva a cabo a través del control disciplinario de los organismos rectores del sistema, dependientes del régimen.

En cuanto a la autonomía, antes como una característica constitutiva de la universidad (consustancial a la universidad), señala que hoy “se trata de una capacidad dependiente de la correlación de fuerzas entre las universidades frente al mercado y al Estado” (p. 12). Por eso, del marco normativo que ha tenido lugar en materia de educación superior desde 2008, dice que desplaza el sujeto al control del Estado, del régimen. A CES y CEAACES, los identifica como externos al Sistema y que operan bajo formas de control.

Andrés Ortiz Lemos realiza³⁴⁸ una aproximación crítica en torno a la interrelación entre Estado y sociedad civil en Ecuador. Para ello cita la tipología de sociedad civil de Franklin Ramírez (2009) que divide a las organizaciones de la sociedad civil en: “organizaciones de la sociedad civil vs Estado, dentro de las cuales se encuentran los movimientos sociales de carácter reivindicativo y con alta preocupación por su autonomía

³⁴⁸ ORTIZ, A. 2013. La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana. FLACSO, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

organizativa...las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, caracterizadas por organizaciones de la acción ciudadana sin entrar en directa confrontación con el Estado...organizaciones sociales de sociedad civil con Estado, caracterizado por procesos organizativos y mecanismos de participación que entran en articulación con el Estado...organizaciones sociales en el Estado por ejemplo desde procesos de inclusión de representantes de grupos de interés organizados, asociaciones y organizaciones en el proceso político...” (pp. 19 y 20). A esta clasificación, Ortiz agrega que –a su entender– las organizaciones que han tenido mayor efectividad influenciando a la sociedad política y exigiendo más espacios de participación, son las primeras: organizaciones de la sociedad civil vs Estado; o sea las que luchan por la autonomía de sus estructuras.

El autor aborda la construcción de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 como el camino hacia el control gnoseológico y con respecto a esto establece que desde la universidad podría generarse una suerte de eficiente cuestionamiento a un régimen autoritario; y, de ahí que “el interés que las lógicas de notoriedad pública manipulativa tendrían en el manejo y el control de la educación superior” (Ortiz, 2013:176). Fundamentando su análisis recuerda que las estructuras de poder pueden llegar a buscar estrategias de control gnoseológico caracterizado por el acercamiento a los receptores desde las fuentes que consideran como autorizadas, la obligación de recibir discursos desde la educación, la inexistencia de otros discursos que provean creencias alternativas y la ausencia en los receptores de los conocimientos y creencias necesarias para desafiar el discurso oficial. Por ello, señala Ortiz “es posible inferir que una normativa que regule la autonomía universitaria, podría, potencialmente, constituirse en una estrategia que tenga entre sus objetivos, precisamente este tipo de control” (Ortiz, 2013:176).

De ahí que a la luz de este razonamiento, la Ley Orgánica de Educación Superior no era para el poder estatal un cuerpo normativo más, sino la posibilidad estatal de limitar la autonomía universitaria para empoderar al Estado como fuente autorizada definidora de la realidad social. El autor describe este proceso como uno en el cual se distinguiría un marco de diagnóstico y luego uno de pronóstico. O sea, la “terrible condición” de la educación superior antes de la norma y el pronóstico de una Ley capaz de solucionar tal

condición. Un ataque, dice Ortiz, a la autonomía universitaria “basándose en el hecho que sus rectores no rendían cuentas...se planteó que las organizaciones estudiantiles tenían una fuerte manipulación de partidos políticos tradicionales, se alimentó la creencia que las universidades producían graduados de baja calidad...Además los informes técnicos del organismo de acreditación que daban fe de la mala calidad universitaria...” (ORTIZ, 2013:182). Por ello, el gobierno “salvador” de la educación superior en Ecuador, provoca un nuevo marco normativo a partir del cual se genera el diagnóstico y el pronóstico.

Así, la LOES permitiría una autonomía responsable (por haber sido “diagnosticada” la excesiva autonomía); cogobierno; y, pertinencia (una educación superior coherente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, ante un diagnóstico de una universidad que padece de grandes males, una norma que pronostica grandes curas.

Cuando el cambio se sostiene en el desprestigio, muchos actores de la sociedad civil apuestan por este cambio; seguros, quizá, de que todos los males serán cosa del pasado y que se gestionará el cambio prometido. El diagnóstico siempre es positivo y de éste resultan, sin duda, los puntos sobre los cuales se ha de trabajar en busca de la mejora. Pero, la oferta de un futuro “tan brillante” siempre debería generar duda.

Para René Ramírez³⁴⁹ “Ecuador busca consolidar una tercera agenda de transformación del sistema de educación superior en general y de la universidad en particular” (Ramírez, R. 2013:7). La proclama de Ramírez es la del gobierno de Correa, un sistema de educación superior de carácter público, que asegura el bien común de los ecuatorianos y que recupera lo público del bien educación superior.

¿Cómo lograría Ecuador todo este cometido? A través de la *descorporativización* del campo, la democratización de la educación superior y del conocimiento, la construcción de un sistema que genere conocimiento en el marco de una autonomía

³⁴⁹ RAMÍREZ, R. (2013) Tercera ola de transformación de la educación Superior en Ecuador. Hacia la *constitucionalización* de la sociedad del buen vivir. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Quito, Ecuador.

universitaria responsable y pertinente con la sociedad, la revalorización de la carrera docente y de investigación, la eliminación de la ausencia de reglas y de la precarización laboral para docentes e investigadores, la *endogeneización* regional del sistema de educación superior en América Latina y en el sur global, la convergencia cualitativa de excelencia de instituciones de educación superior y la construcción de una episteme emancipador a través de un nuevo régimen académico (Ramírez, R. 2013:7-8). La quintaesencia de la revolución de la educación superior. La receta, el “chequeo de lista” de la fórmula magistral para darle a la educación superior en Ecuador el giro que requiere, la refundación de la academia.

Y es que Ramírez insiste en que la fórmula mejor para que la educación superior ecuatoriana dé el salto que requiere es la de la recuperación de lo público y con ello se sobrevendría un momento de “*deselitización*” del campo universitario, lo que ocurriría a partir del control implementado para lograr que no se arancele la universidad pública y que se controle la proliferación de universidades particulares autofinanciadas (privatización de un bien público, cual es la educación superior). Ramírez entonces, para afianzar su teoría, señala que la recuperación del carácter público está vinculada con la redefinición de los actores que participan en las decisiones colectivas y obligatorias para el sector y a una reconexión del Estado con el campo de la educación superior: “...en el más absoluto respeto a la autonomía de las universidades, se trata de una estatalidad que tenga como horizonte normativo la separación de los intereses de clase, corporación, grupo, y/o estamento y que su reconstitución como actor fundamental dentro de la sociedad, sea para alcanzar el bien común” (Ramírez, R. 2013:16).

No es sencillo entender una estatalidad con absoluto respeto a la autonomía de las universidades. Lo estatal es lo estatal. Lo privado es lo privado, aun cuando, obviamente, lo privado debe acatar la normativa que desde el Estado se emana. Si hablamos de estatalidad, hablamos de lo estatal disponiendo cada detalle en lo particular; al menos, la mención de una estatalidad, así parece sugerirlo. Pero, aunque la norma emana del Estado Constitucional y del pacto social, la estatalidad sugiere imposición de Estado sobre lo particular y, quizá, su capacidad de auto gestionarse.

Para la transformación de la educación superior a la que Ramírez aspira, éste propone siete pilares sobre los cuales se construye un sistema de educación superior público para y con la sociedad³⁵⁰: *la descorporativización* del sistema para el bien común, la democratización de la educación superior y el conocimiento, generación de nuevo conocimiento en el marco de una autonomía universitaria responsable, revalorización del trabajo docente y de investigación en el sistema, *endogeneidad* regional para la integración latinoamericana y la inserción inteligente a nivel mundial, convergencia hacia “arriba” eliminando circuitos diferenciados de calidad, construcción de una episteme emancipadora de la sociedad. (Ramírez, R. 2013: 22-48).

Ahora bien, centrándonos en el tercer pilar, cual es el de la generación de nuevo conocimiento en el marco de la autonomía universitaria responsable, Ramírez señala que la investigación y la innovación deberían surgir del pensamiento autónomo y que esta autonomía está ligada al quiebre de “las lógicas político – partidarias y empresariales- (2013:31). Analiza el hecho de que desde el año 2002 hasta el 2012 toda la universidad ha ecuatoriana tan solo ha generado 10 patentes y que ha sido muy pobre la producción científica en estos años también. Cuestiona, entonces, la autonomía si ésta no es producto del pensamiento crítico. Sin masa crítica suficiente ¿cómo puede hablarse de autonomía? se pregunta el autor. Sin pensamiento novel, dice, “pertinente y sistemático al interior de cada institución de educación superior” no puede haber autonomía universitaria.

Como se ve ahora, a la luz del pensamiento de Ramírez vertido en las líneas anteriores, y se ha visto antes también en esta investigación cuando se cita a Ramírez, el primero al mando de la educación superior en Ecuador no cree que la autonomía universitaria que defendieron rectores y estudiantes en los años de debate de la construcción de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, haya sido producto de un pensamiento crítico-reflexivo alrededor de la educación superior y su vinculación con

³⁵⁰ Recordemos aquí la definición de democracia de Lincoln: poder del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

la sociedad; sino más bien, un aferramiento de estos sectores a las antiguas prácticas del sistema.

Tan solo a modo de reflexión, vale anotar lo señalado por Edgar Morin en el prólogo del Acuerdo por lo Superior 2034³⁵¹, cuando relievra el error de creer que despojando de afecto todo conocimiento, se elimina el riesgo de error y que se milita contra la ilusión perceptiva; señalando que el primer objetivo de la educación del futuro es dotar a los alumnos de la capacidad para detectar y subsanar los errores e ilusiones del conocimiento y convivir con sus ideas, sin que éstas los destruyan ((Morin, E. 2014:8-9). Por ello, la reflexión alrededor de la educación superior siempre nos ha de llevar a establecer que no hay modelo infalibles, pues –construidos como son por seres humanos falibles- son sujetos de fallo. Como la educación superior se adapta a una sociedad dinámica y cambiante, los modelos deberían serlo también. Es verdad que una adecuada política de Estado debe perdurar en el tiempo, pero cierto es también que en la búsqueda de lo mejor, siempre cabe lo perfectible.

Hay experiencias en el mundo que apuntan a esta búsqueda. Por ejemplo, la Universidad de Costa Rica –su Consejo Universitario- declaró el 12 de abril como Día de la Autonomía Universitaria. La creación de una Comisión Institucional de Autonomía Universitaria (2011) en esa Universidad, pretende desarrollar diversas actividades relacionadas con la autonomía universitaria y la reflexión que alrededor de ésta debe existir.

Luis Muñoz Varela en su artículo publicado en la revista de Ciencias Sociales de Universidades de Costa Rica³⁵², señala que la autonomía universitaria no es tema sencillo que dentro de la misma comunidad universitaria hay diversas percepciones sobre ésta: “La autonomía universitaria es matriz fundante de identidad cultural, histórica, académica

³⁵¹ Consejo Nacional de Educación Superior de Colombia –CESU- 2014. Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Multi-impresos S.A.S.Colombia.

³⁵² MUÑOZ, L. 2014 (II). Autonomía Universitaria Hoy: Una reflexión necesaria. Rev. Ciencias Sociales Universidades de Costa Rica. 144:67-79.

e institucional para la universidad, antes que una codificación técnica e instrumental de normatividad regulada jurídicamente...no se trata de establecer yuxtaposiciones, lo que cabe destacar, antes bien, es que en todo caso, entre ambas dimensiones debe existir siempre una relación dinámica, a fin de que la autonomía pueda realizarse de manera permanente como un principio activo que da sustentación al quehacer académico de la universidad...” (Muñoz, L. 2014:69-70).

Para este autor se ha de considerar que la autonomía se sustenta en el diálogo con las instancias sociales, pues la interacción de la universidad con la sociedad garantiza que ésta última cumpla, en efecto, con la construcción de una sociedad democrática. Una universidad que busca, a través de su autonomía, el involucramiento y compromiso con el análisis y la reflexión crítica con respecto a los problemas sociales. Cita el autor a Ornelas (2008:33) para recordar que la autonomía tiene sentido en tanto sea lucha contra “privatización, desnacionalización y usurpación de las instituciones públicas y nacionales para convertirlas en empresas mercantiles...contra la transformación de la educación en mercancía...” (Muñoz, L. 2014:76).

Es desde esta cavilación cuando, coincidiendo con Aboites (2008:80), el autor advierte sobre el peligro de que el concepto se desvirtúe y ocurra que políticas institucionales se ajusten a lo que se entiende por excelencia académica según indicadores de organismos financieros internacionales u otro tipo de organizaciones similares: “En situaciones como esas, la autonomía pierde solidez y se transforma en una mampara que sirve para validar precisamente aquello mismo que la está socavando” (Muñoz, L.,2014:76). Por ello se ha de evitar que la autonomía se convierta en eslogan peligroso que idealiza la historia y no atiende a necesidades de la educación y del país.

Como Muñoz, también creo que autonomía no es término análogo de excesos. El riesgo es latente y no puede ignorarse. Las viejas prácticas y discursos politiquereros deben ser eliminados al momento de plantearse una autonomía responsable, que no es otra que la identidad de cada universidad salvaguardada por su propia cadena de valor, su normativa, su libertad de academia e investigación; pero en un marco normativo nacional

que no puede dejar de atenderse. Marco que, si se pretende exitoso, no puede ser producto de *hiper* legislación, sino de diálogos profundos entre sociedad y academia.

He citado en este trabajo, algunas veces, a Arturo Villavicencio. Lo he hecho porque considero que Villavicencio está enterado debidamente de la realidad de la educación superior en Ecuador. En su artículo La Universidad Virtuosa³⁵³ destaca el hecho de que la reforma universitaria emprendida por el actual Gobierno se ha enfocado a corregir sólo algunos síntomas de la crisis que aqueja a la universidad ecuatoriana y que se agudiza día con día. Critica el modelo empleado y critica la consecuencia de ello: “La carencia de sólidos puntos de anclaje alrededor de los cuales articular los cambios necesarios está conduciendo a trasplantar, sin criterios de pertinencia, modelos y esquemas, quizá exitosos en otras circunstancias, pero que en realidad nos están dirigiendo a una suerte de neocolonialismo académico... Todo esto bajo una mentalidad burocrática y de desconfianza hacia la universidad y desemboca en prácticas de disciplina y vigilancia permanente” (Villavicencio, 2014:7-8).

Su crítica alcanza también al hecho de que se ha identificado, gubernamentalmente, a la “institución perversa, depósito de males”, siendo el mismo Gobierno el que como respuesta tienen la receta de la “universidad virtuosa”, emblemática: “...se trata de instituciones de educación superior disciplinadas y dóciles al poder, verdaderos oasis de sanidad académica, funcionales a las demandas de un capitalismo en proceso de modernización, enclaustradas físicamente y aisladas de la contaminación del resto de universidades...” (Villavicencio, 2014:9). Yo agregaría: la ciudad de sol, la utopía.

Para Villavicencio, la creación de este modelo de universidad emblemática se constituye en un golpe certero en contra de la universidad ecuatoriana, pues la sataniza por el solo hecho de pertenecer al pasado de la refundación de la educación superior. El gobierno de Correa se autoproclamó el gobierno de la refundación. De la refundación de

³⁵³ VILLAVICENCIO, A. La Universidad Virtuosa. 2014. Boletín Informativo Spondylus. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

la patria, de la educación, de la salud, de la vialidad, de la política misma, inclusive. Sobre las cenizas del país de la “larga noche neoliberal”, como dieron en llamarle, se levanta triunfante el *ave fénix* de la Revolución Ciudadana.

Y lo hace, entre otras cosas, expidiendo una gran cantidad de norma; y, ante esta evidente disentería –más bien- produce un efecto negativo en las universidades ecuatorianas. Parafraseando a Villavicencio (2014:28), la universidad, se ve impelida a cuestionarse a sí misma a través de términos foráneos a su propia esencia y se debe someter a procesos de evaluación que resultan en la anulación de su autonomía. Este escenario conlleva, finalmente, a una universidad sometida que se termina convirtiéndose en una dependencia de la estructura burocrático gubernamental: “...se crean las bases de un nuevo esquema corporativo entre Estado y las instituciones de educación superior...” (Villavicencio, 2014:29).

Este autor no es ajeno al hecho de que la autonomía de la universidad con respecto al estado y al mercado, se constituye en elemento sustancial de su principal actividad, cuál es la de la reflexión, el pensamiento crítico. Sostiene Villavicencio que una parte significativa del papel social de la universidad es la de proporcionar un terreno fecundo para que sus miembros se cuestionen sobre lo que la sociedad hace, buscar las explicaciones del caso y promover el debate sin limitaciones externas ni objetivos direccionados (Villavicencio, 2014:33). Me parece que éste es el concepto de lo que debe significar autonomía universitaria ahora.

Es justamente un sistema que habría llegado hasta la *tragedia*, el que critica René Ramírez³⁵⁴, enfatizando en que la crisis está vinculada a la forma de gestión del conocimiento y que el proyecto político ecuatoriano (el de la Revolución Ciudadana) se habría impuesto la tarea de gestionar el conocimiento y operar una transición “hacia un tipo de sociedad cuyo fundamento sea el socialismo del ‘buen vivir’” (Ramírez, 2014:11). Un proyecto mesiánico en el cual prima la democracia humana sostenible a través de un

³⁵⁴ Ramírez, R. 2014. La virtud de los Comunes. De los paraísos fiscales al paraíso de los conocimientos abiertos. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.

sistema que coloca en el centro del debate al conocimiento y el saber, a la innovación y a la creatividad, como una manera de superar la pobreza y la desigualdad. Según Ramírez, centrar el debate en conocimiento, saberes y creatividad tiene un resultado adicional: la libertad individual. Una libertad individual emancipadora del pensamiento.

Y en la dicotomía proclamada por Ramírez, el mal se dibuja en forma de un capitalismo neoliberal cuya panacea fue la construcción de paraísos fiscales para la libre circulación del capital; el “socialismo del buen vivir” ofrece la construcción de paraísos de conocimientos abiertos donde circulen, con libertad, las ideas; y, donde los individuos tienen libertad absoluta para la búsqueda creativa del bien común (2014:13).

Es la oferta del sistema infalible que viene a contrarrestar todos los males históricos de la universidad y del conocimiento. Conocimiento al que Ramírez llama “bien público” también y que asegura haber sido gestionado –hasta antes de la aparición de los ideales gubernamentales de la Revolución- por un capitalismo cognitivo que “ha permitido la apropiación del *plusvalor* del conocimiento social a través de sistemas de propiedad intelectual que rigen, hoy en día, en el comercio mundial, produciendo lo que Michael Heller en 1998 denominó la tragedia de los anticomunes” (Ramírez, 2014:15).

Es justamente ante esta tragedia que propone la “virtud” de un sistema en el cual el conocimiento es construido con la participación de todos y en beneficio del común. Una construcción colectiva del conocimiento, que da como resultado que los derechos de propiedad recaiga sobre la comunidad generadora de conocimiento. Y, agrega: “Si se construye privadamente difícilmente se romperá el maleficio de los comunes” (2014:17).

Una propuesta, dice Ramírez, que busca la emancipación social a través de la emancipación de ideas y pensamientos. Una transformación educativa que “busca transitar de la sociedad del ‘privilegio’ a una sociedad del ‘bien común’” (2014:55). Para poner en la mesa de debate los lineamientos para la construcción de la sociedad del conocimiento “emancipada, democratizante y democratizadora, que busque romper los circuitos del capitalismo cognitivo” propone Ramírez once tesis, entre la que se destaca “La universidad así como las redes de generación de conocimiento deberán tener

autonomía frente a los poderes económicos mercantiles” (2014:60). La autonomía responsable, señala, como condición previa para que una institución de educación superior se pueda proclamar como universidad. Una autonomía, explica, que marque una escisión en la producción del conocimiento de las corporaciones empresariales y del control financiero. “Esto no quiere decir, que la universidad no tiene que trabajar con el sector privado sino que no exista heteronomía con el capitalista financiero o corporativo en la generación de conocimiento” (2014:60-61).

Estimar un proyecto refundador resulta arriesgado. ¿Qué ocurre si con el paso de los años el proyecto no rinde los frutos esperados? o ¿rinde espurios resultados? Las refundaciones conllevan siempre ese riesgo. A la sazón, un anuncio tan rimbombante como es una recreación del proyecto educativo, atrae –de todas formas- la atención de propios y extraños. Cuando se detracta con tanto ahínco lo pasado y se ensalza con tanta vehemencia el proceso revolucionario venidero, no sólo esperan resultados los coincidentes con el régimen, sino también sus opositores. Tras una década de gravamen ideológico, de la revolución y el buen vivir, algunos coincidentes analizan los resultados.

Universidad urgente para una sociedad emancipada³⁵⁵ es la obra que coordina René Ramírez y que se publica en 2016. En 570 páginas, Ramírez y otros analizan una década de la puesta en marcha del proyecto. Inicia el balance el mismo Ramírez recordando la universidad del pasado: mercantilizada para una sociedad elitista. Una universidad que “coadyuvó a la construcción de una sociedad excluyente” (2016:12). Con la Constitución de 2008, afirma, se da paso a un proceso que desarma la antigua institucionalidad y arma una nueva que se ajusta al Pacto. Habla de transformación radical; de la recuperación de lo público; de la democratización en el acceso, tránsito y egreso de la universidad; de la democratización de la toma de decisiones a través del cogobierno; de un trabajo de articulación de intereses plurales para alcanzar alguna forma de interés general sobre el campo universitario. También habla del “más absoluto respeto a la autonomía de las universidades” y de cómo en ese marco ocurre una estatalidad que

³⁵⁵ RAMÍREZ, R. 2016. Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador.

“tiene como horizonte normativo la separación de los intereses de clase, corporación, grupo y/o estamento, y la reconstitución de las universidades como actores fundamentales *dentro de la sociedad* sea para alcanzar el bien común” (2016:14).

Ramírez se anima a hablar ya de una universidad transformada en la cual existe un espacio de homogenización y selección social. Analiza comparativamente: “Durante el ciclo neoliberal y hasta la Constitución del 2008 el ingreso a la universidad se cumplía en función del precio que se podía y se estaba dispuesto a pagar, y no necesariamente su finalidad era la obtención de formación sino el acceso a las clases dominantes y a las relaciones sociales que de ellas se desprenden” versus un sistema en el cual se garantiza la gratuidad para el pregrado en universidades públicas y se regulan los esquemas de cobro en el sector universitario privado. Recuerda cómo la autonomía universitaria habría sufrido un proceso de subordinación al mercado; y, que el rescate de lo público que realiza el proyecto revolucionario resulta en la recuperación del sentido de la autonomía “frente a la autarquía y heteronomía que reinó en estos centros de estudio en las últimas décadas” (2016:15-16).

Otros beneficios de la recuperación del carácter de bien público de la educación superior, señala Ramírez, son la recuperación de la legitimidad de la universidad en la crítica pública, la “*desmercantilización*” del conocimiento y la construcción de un sistema que reconoce lo diverso como parte del aprendizaje social. Habla también de la democratización en el campo de la educación superior y de cambios radicales en este campo que combinan calidad con igualdad. Destaca como un logro significativo de la década la reversión de la “tendencia perversa que se dio en el sistema mercantilizado de acceso a la educación superior técnica y universitaria” y “la recuperación de un sistema de educación superior gratuito, la política de becas que favorece a los grupos históricamente excluidos, la eliminación de examen de conocimiento por uno de razonamiento cognitivo, la ruptura de mecanismos parainstitucionales (redes de influencia social) para acceder a las universidades, más un sistema de nivelación que buscó compensar las disparidades con que vienen los estudiantes del bachillerato...” (2016:20).

Parece que Ramírez aún encuentra algún inconveniente en el sistema cuando señala que a pesar de que en el acceso a la educación superior pública se duplica la matrícula en los dos quintiles más pobres, en la universidad privada la matrícula sigue siendo muy concentrada (el 78% de este sector proviene en 2014 del 30% del sector más rico de la población, frente a un 84,6% del 2006).

Ramírez llama al proyecto de educación superior de la Revolución Ciudadana “la tercera ola de transformación de la educación superior” y dice que éste se caracteriza por “haber *demercantilizado* la oferta, tanto en términos de cantidad como calidad” (2016:35). En una búsqueda, afirma, de fomentar las artes y las humanidades y de poner énfasis en la formación de formadores/educadores, e identifica a este movimiento como el que pone relieve en la articulación educación – mundo del trabajo “a través del fomento de la formación dual impulsada en los institutos técnicos y tecnológicos. Finalmente una particularidad de este proceso de reforma que está en curso en la formación de especialistas de cuarto nivel (de maestrías y doctorado) que cursan estudios en el exterior” (p. 36).

No deja de lado en su análisis el tema de la calidad y como indicadores de ésta señala el incremento del porcentaje de profesores a tiempo completo, con maestría, con doctorado, con salarios dignos, de la tasa de retención inicial (p. 39). Establece que existe “una mejora sistemática en general en el sistema de educación superior...en el 92% de las universidades y escuelas politécnicas financiadas por el Estado existe una mejora significativa en los índices de calidad y únicamente en el 8% se da un retroceso en el mencionado índice” (p. 41).

Ramírez enfatiza en una segunda fase en esta ola de transformación, una fase que tiene que ver con la construcción de un nuevo sistema de gestión del conocimiento, tecnología y de la innovación, dice. No habla de otra cosa que del “Código Orgánico de Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación”, código que ha

sido aprobado en octubre de 2016 en la Asamblea Nacional y que debe vetarse por parte del Presidente de la República hasta el 12 de noviembre de este año.

Como corolario de este balance, Ramírez concluye que no puede haber emancipación sin autonomía, autonomía como sociedad. Mientras en el neoliberalismo, señala, se buscó construir una autonomía utilitaria ligada a procesos de privatización y mercantilización de ésta; una autonomía -que enfatiza- estaba ligada con el “dejar hacer/dejar pasar”; utilitaria con un efecto perverso dejando a grandes mayorías excluidas del acceso al bien conocimiento, cargada de vicios y desreguladora del sistema. Esta edad oscura de la autonomía universitaria ecuatoriana se compara, al tenor de la reflexión de Ramírez, con una autonomía social-republicana que trae consigo la Constitución de 2008: “pieza fundamental de la sociedad del bien vivir o del bio-socialismo republicano, tiene su fundamento no solo en que la libertad negativa es fundamental sino también y sobre todo la libertad positiva republicana” (2016:46).

Para Ramírez la autonomía tiene un deber objetivo: ser pro-común y buscar estar al servicio de la sociedad. Una autonomía social que genere pensamiento crítico y propio, que genera pensamiento nuevo y pertinente en cada institución de educación superior. “La disputa política sobre ‘qué autonomía’ es la disputa política sobre ‘qué sociedad’...romper con el segundo neo-dependentismo ligado a la sujeción de nuestros países del Sur al conocimiento y la tecnología del Norte, implica conquistar una autonomía emancipadora”. Aboga, entonces, por la construcción de una autonomía emancipada que “cimente una universidad que sea germen de una democracia emancipada y emancipadora” (2016:47).

Planteadas así las cosas, entre el 2008 que se expide la Constitución de Montecristi y el 2016 que se publica comentado en líneas anteriores, la educación superior habría ganado ampliamente. Un balance con cifras positivas y apenas uno que otro debe, que en todo caso no afecta el patrimonio ganado. Es decir, un proyecto tan reformador y tan virtuoso que logra, en unos pocos años, lo que no se ha podido lograr en algunas décadas y que ha recuperado a una universidad decadente que, sobre todo, en los años 80 y 90

vive –según Ramírez- una edad oscura resultante en tragedia. Luz, finalmente, tras el túnel oscuro de la “larga noche neoliberal”.

Sobre el asunto del financiamiento de la educación superior en Ecuador, Claudia Ballas³⁵⁶ analiza la evolución del gasto público en educación superior en Ecuador durante el período 2006-2015: “el destino de los fondos públicos, sus formas de distribución, así como los principales resultados alcanzados a partir de la aplicación de la nueva fórmula de reparto aprobada por el Consejo de Educación Superior (CES) en el año 2013” (2016:83).

Tras el análisis detallado de cifras estatales invertidas en educación superior en Ecuador, concluye en que la nueva fórmula “ha generado un sistema de reparto que promueve el cumplimiento de los principios de calidad, equidad, pertinencia, y el uso eficiente de recursos públicos”; y, que si bien quedan algunos desafíos en el campo de distribución de recursos (procesos de levantamiento de información, cambios en el modelo a medida que las universidades alcance los máximos para cada indicador, etc.), el balance resulta positivo. (2016:102-103).

Lorena Araujo analiza la política de acceso a la educación superior³⁵⁷ en la década Correísta. Araujo critica el sistema antes de 2010, al decir que en éste el 89% de las instituciones de educación se contaba con mecanismos de selección de estudiantes para primer año o nivelación; sistemas a los que llama “anacrónicos y excluyentes”, en un escenario donde el estudiante, muchas veces desinformado, se trasladaba lejos de su domicilio, incurría en gastos importantes y aun así se generaba una selección sesgada (2016:132).

La política de acceso a la educación superior que se implementa desde el gobierno de la Revolución, según Araujo, es la puerta de entrada para la educación superior pública y un puente entre la educación media y la superior, como instancia responsable de la

³⁵⁶ BALLAS, C. 2016. Financiamiento de la Educación. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador.

³⁵⁷ ARAUJO, L. 2016. El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en el Ecuador. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador

gestión de la vinculación de aspirantes a la educación superior a través de un Examen Nacional que marca el inicio de la postulación a los cupos ofertados por universidades e institutos de educación superior, asignación de cupos y cursos de nivelación (2016:136).

Por eso, para Araujo, después de cuarenta años de pérdida de estudios, abandono académico y no culminación de estudios superiores que significaron la estructura excluyente del acceso y la escasa planificación académica, el proceso implementado por el gobierno habría logrado la democratización y la inclusión de sectores históricamente excluidos. Y habla de desafíos: las instituciones deben hacer giros y acomodos en los procesos educativos a causa de la heterogeneidad de perfiles que ingresan al Sistema; la educación universitaria debe ser más adaptativa para responder ágilmente a nuevas exigencia sociales y mecanismos de estímulo que predisponen a los actores a mejorar su capacitación permanentemente. (2016:158-160) En fin, al parecer luego de cuatro décadas decadentes, el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión viene a dar luces sobre la oscuridad.

Hasta aquí hemos visto como Ramírez, Ballas y Araujo coinciden en que lo realizado en esta última década (2006-2016) -en materia de educación superior- ha sido de importancia capital para un sector que decaía a todas vistas y que se había mercantilizado a través de un proceso de privatización, cual ente de venta al mejor postor. Una universidad carente de calidad, *precarizadora* de sus relaciones laborales-docentes, *hipermercantilizada*, y que además manejaba el concepto histórico de autonomía como una especie de “licencia para dejar ser/hacer”.

Es justamente con respecto a la autonomía universitaria que Juan Guijarro escribe³⁵⁸ como parte del debate social, señalando que los académicos -en la práctica cotidiana- asumen que la autonomía es libertad, razón crítica, bien social. Su opinión gira en torno al hecho de que una autonomía negativa se entiende como “libertad de”, cuando la autonomía con razón crítica es una autonomía “reflexiva” (Guijarro, 2016:216).

³⁵⁸ GUIJARRO, J. 2016. Autonomía Universitaria: Política no Metafísica. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador

Considera que el reivindicador de la autonomía negativa pueda considerar que un ente es autónomo cuando no enfrenta impedimento externo alguno para cumplir sus objetivos. Una autonomía en la cual prima “el reforzamiento de derechos subjetivos de no interferencia, y se justifica porque se da por supuesto que esta postura va en beneficio de los intereses de los individuos”, desatendiéndose el componente de cooperación social de la autonomía (Guijarro, 2016:2016).

Sobre la autonomía reflexiva, señala que se caracteriza por “entender que los actos y elecciones de la universidad son autónomos si están guiados por sus propias intenciones”. Requiere una voluntad libre hecha de motivos y razones reflexivos, requiere que la universidad reflexiones sobre sus objetivos; y, estos objetivos deberán ser filtrados por la razón, para que no resulten de necesidades temporales o contingentes. (Guijarro, 2016:217).

El autor esboza un tercer concepto que propone la superación de las críticas a la autonomía negativa y reflexiva, una autonomía “con relación de grado que depende de los vínculos con el entorno social”, en la que las universidades interactúan con la sociedad y en la cual la experiencia de las interacciones representa el grado de autonomía universitaria. Mientras más es la correspondencia entre objetivos universitarios y expectativas sociales, mayor es la autonomía de la universidad. Autonomía social. (Guijarro, 2016:218).

Tres son las condiciones de la autonomía social, a decir de Guijarro: que la universidad realice sus objetivos como bien social por medio del cual la sociedad promueve dichos objetivos; que los bienes relacionales adquieren su valor a partir del reconocimiento mutuo; y, que sea aceptada por parte de todos los involucrados desde un punto de vista reflexivo.

Critica el momento histórico en el cual la autonomía se enfocó utilitariamente, un cálculo instrumental del costo-beneficio; ubicando ese momento a finales del siglo XX y

principios del siglo XXI. Una universidad en la cual primaban, dice, los intereses propios y la negación de lo colectivo, relación entre universidad y mercado. Procesos de instrumentalización neoliberal, señala, que truncan la autonomía universitaria por presiones mercantiles.

Guijarro rescata la transformación que sufriría la educación superior a partir de la propuesta de la Revolución Ciudadana: “se impugnó la mercantilización de la educación superior y se recuperó la gratuidad de la universidad para democratizar su acceso...desde el Estado se realizó un proceso riguroso de evaluación de las universidades...también se recuperó en la esfera pública la importancia prioritaria de la labor académica, se frenó la precarización de los profesores e investigadores y se incrementó significativamente su salario...se aumentó progresivamente la inversión pública en la educación superior...La sintonía de la vanguardia intelectual con la conciencia social crítica es la que ha permitido avanzar en esta transformación a fondo de la universidad ecuatoriana...” (Guijarro, 2016:232:233).

De la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) el autor señala que trae consigo: “la concepción más compleja de las postuladas hasta el momento, en su definición como ‘autonomía responsable’. Esta concepción, en el plano jurídico, vincula normativamente las libertades (art. 18): de cátedra, para expedir normativas propias, nombrar autoridades y otros cargos de conformidad con la ley, gestionar procesos internos, elaborar y ejecutar el presupuesto, adquirir y administrar su patrimonio de acuerdo con la ley, administrar recursos de acuerdo con los objetivos del régimen de desarrollo, conformar órganos de cogobierno de acuerdo a principios de igualdad y paridad” (Guijarro, 2016:233).

No lejos de la línea de pensamiento de Guijarro, Rina Pazos expone también sus consideraciones con respecto a la autonomía universitaria y lo hace desde dos dimensiones, una externa que se relaciona con la protección de intromisión de actores y factores externos en la universidad; y, uno interno, que tiene que ver con la participación

de distintos estamentos universitarios en la autodeterminación de la universidad para cumplir con sus fines. (2016:242)³⁵⁹.

La autora coincidente con algunos autores que dan por valiosa la línea de intervención de la Revolución Ciudadana, señala que entre 1990 y 2000 la autonomía no era otra cosa que una disputa que intentaba evitar la intromisión estatal y que permitía que sea el mercado quien guiara la actividad universitaria. Es por ello que, a decir de la autora, se hizo necesaria una redefinición de la autonomía a partir de la Constitución de Ecuador de 2008 y de la Ley Orgánica de Educación Superior en 2010. Una redefinición que abarca el concepto de responsabilidad, de autonomía responsable.

La autonomía responsable, dice Pazos, presupone una connotación jurídica porque ha de ser observada al momento de auto gestionarse; de manera que, no aparecen como contradictorias de ésta las regulaciones que expiden el CES y el CEAACES (2016:247). Una reorientación del concepto a partir también de la consideración ética de la actuación responsable de la universidad frente a la sociedad: “observancia de los principios de solidaridad, participación, alternancia, género, reciprocidad con el Estado y la sociedad, y sobre todo el enfoque al cumplimiento de los derecho constitucionales y al régimen de desarrollo, dejando claro que la autonomía universitaria no es un fin en sí mismo” (p. 248).

No deja también de mencionar lo que en otros artículos analizados ya se ha visto, el hecho de que la LOES incorpora a la autonomía universitaria principios como el cogobierno, la calidad, la pertinencia, etc. Y es con respecto al cogobierno que hace un énfasis especial a partir de la tabla que sigue:

Tabla 8: Porcentajes de participación de los estamentos universitarios en los órganos colegiados de cogobierno y en la votación para elección de rector y vicerrectores

Elemento universitario	Órganos colegiados	Elección de rector y vicerrector
------------------------	--------------------	----------------------------------

³⁵⁹ PAZOS, R. 2016. El cogobierno: elemento sustancial de la autonomía universitaria responsable. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador.

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

Autoridades	Hasta el 40%	N/A
Estudiantes	10% al 25%	10% al 25%
Profesores	Según estatuto	100%
Servidores y Trabajadores	1 al 5%	1 al 5%
Graduados	1 al 5%	N/A

Fuente: Pazos, R. 2016:251

Esta fórmula, explica, “desarrolla los derechos de los miembros de la comunidad académica, establece la estructura organizativa de la universidad y la forma en la que se toman decisiones...”, una estructura que asegura, fortalece la autonomía universitaria (2016:251).

Otro punto que señala como importante en cuanto a la autonomía universitaria es la elección de rector y vicerrectores, indicando que se reconoce la libertad que tienen las universidades para nombrar sus autoridades sin injerencia gubernamental y porque al ser rector y vicerrectores electos mediante votación directa, secreta y universal, y por la observancia que los candidatos deben guardar con respecto a los requisitos para sus dignidades, se asegura la participación democrática de todos los miembros de la comunidad universitaria (2016:256). De todo ello concluye que, al haber redefinido la autonomía se ha entregado a esta misma ciertas características que garantizan su ejercicio.

No se excepciona de un análisis similar a los anteriores Elizabeth Larrea³⁶⁰ quien hace notar la tragedia en la que estaba sumida la universidad ecuatoriana hasta antes de la intervención de la Revolución en ésta y los cambios operados a partir de una transformación radical del modelo de gestión de la educación superior en Ecuador. Por tanto, justifica la intervención, a partir de lo que llama “nodos críticos para la intervención”: integralidad y trayectorias del sistema educativo nacional; diversificación, organización y regularización de currículos y aprendizajes; pertinencia del Modelo Educativo; validación de habilidades y desempeños del perfil de egreso de los niveles de formación e inserción laboral; investigación y producción académica; formación,

³⁶⁰ LARREA, E. 2016. El Reglamento de Régimen Académico: Horizonte de Futuro para la Construcción de la Democracia Cognitiva y la Innovación Social. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador.

habilitación e integración del personal académico; e, integración nacional e internacional de la educación superior (2016:297-298).

Rescata la necesidad del Reglamento de Régimen Académico expedido por el CES en noviembre de 2013, en tanto dice que se planteó la transformación y adaptación de tres matrices de organización de la academia: del conocimiento, de los aprendizajes y de la academia (2016:299). De este Reglamento relievamos el hecho de que “se articula sobre la base de una propuesta de organización epistemológica del conocimiento y sus aprendizajes, que se distribuye en todos sus niveles de formación, estructuras curriculares y prácticas, así como en el modelo de investigación y de vinculación...”; y, que son dos los aportes sustantivos de este Cuerpo Legal: “la organización y generación del conocimiento en base a los dominios científicos, tecnológicos y humanísticos de las IES y en red...y b) La organización del aprendizaje de todos los niveles de formación sustentados en la investigación...” (2016:301).

Es, sin duda, un cuerpo normativo de singular importancia para las instituciones de educación superior de Ecuador, pues marca la vida y actividad académicas de éstas. Sin embargo, lo que no explica Larrea es por qué este Reglamento ha sido reformado *ocho veces* entre noviembre de 2013 y mayo de 2016. Un cuerpo normativo que tomó al CES tres años expedir, entre octubre de 2010 (fecha de expedición de la LOES) y noviembre de 2013 (fecha de expedición del Reglamento de Régimen Académico) y que recoge todas las consideraciones necesarias en cuanto a la academia, pero requiere ocho cambios significativos, o se ajusta a la dinámica de las universidades o ignoró los pormenores de ésta.

La defensa del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador de las Instituciones de la Educación Superior, les corresponde a Enrique Santos y a Marcelo Cevallos³⁶¹. Un Cuerpo Legal que fuera expedido en octubre de 2012 y reformado por

³⁶¹ SANTOS, E. & CEVALLOS, M. 2016. Políticas para el mejoramiento de la calidad docente: la construcción del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador. SENESCYT-IESALC. Quito, Ecuador.

diez y seis veces hasta agosto de 2016. Como los autores anteriores encuentran falencias significativas en la universidad de antes de 2008, consideran que tanto la LOES como este Reglamento, de forma conjunta, han concretado “los principales perfiles de la docencia e investigación, los requisitos genéricos de ingreso y promoción a la carrera de académicos titulares...y de ejercicio de la condición de no titular..., las actividades académicas...en los tres tipos de dedicación o carga horaria..., las modalidades de nombramiento y contratación, los niveles escalafonarios..., los procesos de evaluación, las normas de las licencias, comisiones de servicio, cesación, retiro voluntario y jubilación” (2016:347-348).

Estos últimos análisis proceden de quienes apologizan esta “tercera reforma” de la universidad ecuatoriana, porque la educación superior no sólo sea considerada como bien público sino tratada como tal, por una *desmercantilización* de esta educación, un acceso democrático a ella, un cambio – en fin-del paradigma que predominó –afirman- entre los años 80 y 90 del siglo pasado.

Es una suerte para la autora de este trabajo investigativo que haya sido la misma Asamblea Nacional del Ecuador³⁶² quien decida levantar un informe ejecutivo de evaluación de la implementación de la LOES y lo haya publicado en agosto de 2016, justamente se construía este capítulo. El informe se piensa a partir del lustro de vida de esta Ley (octubre 2015) y como producto de una necesidad de revisión de la aplicación de la LOES tras un lustro de su promulgación. Se anuncia que si bien no existe un enfoque metodológico bien desarrollado en Ecuador a efectos de evaluar leyes, este proceso apuesta por una investigación evaluativa, de gran rigor metodológico que busca la participación de todos los actores involucrados.

El trabajo se levanta a partir del de encuestas y entrevistas a los actores de la educación superior del Ecuador. Me parece útil transcribir aquí el estudio que hiciera el área de Legislación Universitaria de la Procuraduría de la Universidad Técnica Particular

³⁶² ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Comisión Permanente Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2016. INFORME EJECUTIVO: EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (LOES). Quito, Ecuador.

de Loja y que establece la problemática que esta Universidad enfrenta a partir de la emisión de la LOES. Es importante indicar que la tabla es formato que la Asamblea Nacional hiciera llegar a las instituciones de educación superior, es decir que el documento contiene sólo aquellos parámetros que estaban previamente señalados:

Tabla 9: Evaluación del Cumplimiento y Aplicación de la Ley Orgánica de Educación Superior

EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LOES			
ÁMBITOS	NORMAS CONSTITUCIÓN	NORMAS LOES	PROBLEMÁTICA UTPL
ACCESO	<p>Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado (...)</p> <p>Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (...)</p> <p>Art. 356.- (...) Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de</p>	<p>Art. 2.- Esta Ley tiene como objeto definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 5.- Son derechos de las y los estudiantes los siguientes:...b) Acceder a una educación superior de calidad y pertinente, que permita iniciar una carrera académica y/o profesional en igualdad de oportunidades;...i) Obtener de acuerdo con sus méritos</p>	<p>Políticas de Cuotas y Admisión. (Art.32 y 33 del Reglamento Sistema Nacional de Nivelación y Admisión): La normativa no es suficiente para las universidades particulares cofinanciadas por el Estado. La forma de distribución de los recursos para Política de Cuotas</p> <p>La norma constitucional y legal señala que las rentas estatales sólo pueden ser utilizadas para becas. Sin embargo, SENESCYT señala por medio de comunicación oficial que un porcentaje de estos recursos deben</p>

	<p>aranceles en la educación particular (...)</p>	<p>académicos becas, créditos y otras formas de apoyo económico que le garantice igualdad de oportunidades en el proceso de formación de educación superior. Art. 71.- El principio de igualdad de oportunidades consiste en garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica o discapacidad. (...) Se promoverá dentro de las instituciones del Sistema de Educación Superior el acceso para personas con discapacidad bajo las condiciones de calidad, pertinencia y regulaciones contempladas en la presente Ley y su Reglamento(...) Art. 74.- Las instituciones de educación superior instrumentarán de manera obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación</p>	<p>utilizarse para contratar y pagar tutorías para los admitidos mediante Política de Cuotas.</p>
--	---	--	---

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

		<p>superior de grupos históricamente excluidos o discriminados. Las políticas de cuotas serán establecidas por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Art. 77.- Las instituciones de educación superior establecerán programas de becas completas o su equivalente en ayudas económicas que apoyen en su escolaridad a por lo menos el 10% del número de estudiantes regulares. Serán beneficiarios quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, los estudiantes regulares con alto promedio y distinción académica, los deportistas de alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales, a condición de que acrediten niveles de rendimiento académico regulados por cada institución y los discapacitados.</p>	
	<p>Art. 351.- El sistema de educación superior (...) se</p>	<p>Art. 4.- (...) Las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva,</p>	<p>Cogobierno: La LOES debe establecer con claridad la forma de representación del</p>

<p>PARTICIPACIÓN</p>	<p>regirá por los principios de (...) cogobierno (...)</p>	<p>las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, a través de los mecanismos establecidos en la Constitución y esta Ley. Art. 5.- Son derechos de las y los estudiantes los siguientes: ...e) Elegir y ser elegido para las representaciones estudiantiles e integrar el cogobierno, en el caso de las universidades y escuelas politécnicas; Art. 6.- Son derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras de conformidad con la Constitución y esta Ley los siguientes: ...e) Elegir y ser elegido para las representaciones de profesores/as, e integrar el cogobierno, en el caso de las universidades y escuelas politécnicas; Art. 13.- Son funciones del Sistema de Educación Superior: (...) g) Garantizar el cogobierno en las instituciones</p>	<p>personal académico de universidades y escuelas politécnicas en el Cogobierno, pues únicamente se ha normado mediante resolución del CES.</p>
-----------------------------	--	---	---

		<p>universitarias y politécnicas (...)</p> <p>Art. 45.- El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable (...)</p>	
CALIDAD	<p>Art. 351.- El sistema de educación superior (...) se regirá por los principios de (...) calidad (...)</p>	<p>Art. 2.- Esta Ley tiene como objeto definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 93.- 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.</p> <p>Art. 94.- La Evaluación de la Calidad es el proceso para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académico...a fin de que sus resultados sirvan para reformar y</p>	<p>La tipología de universidades establecida en el Art. 117 no es acorde con la realidad de la Universidad. Es improbable que exista una universidad que se pueda tipificar como de Educación Continua.</p> <p>No se ha llevado a cabo por parte del CEAACES el proceso para tipología de universidades. Lo que se ha hecho es categorizarlas desde A hasta E.</p>

		<p>mejorar el programa de estudios, carrera o institución.</p> <p>Art. 95.- La Acreditación es una validación de vigencia quinquenal realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior, de una carrera o programa educativo, sobre la base de una evaluación previa (...)</p> <p>Art. 117.- Las instituciones de Educación Superior de carácter universitario o politécnico se clasificarán de acuerdo con el ámbito de las actividades académicas que realicen. Para establecer esta clasificación se tomará en cuenta la distinción entre instituciones de docencia con investigación, instituciones orientadas a la docencia e instituciones dedicadas a la educación superior continua (...)</p>	
--	--	---	--

<p>FINANCIA- MIENTO</p>	<p>Art. 355.- (...) La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema (...)</p> <p>Art. 356.- (...) El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.</p> <p>Art. 357.- (...) La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares.</p> <p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA DECIMOCTAVA.- (...) Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.</p>	<p>Art. 20.- En ejercicio de la autonomía responsable, el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior estará constituido por:...b) Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO); c) Las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución de la República del Ecuador (...)</p> <p>Art. 22.- La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley.</p> <p>DISPOSICIÓN GENERAL SEGUNDA.- En sujeción a lo normado en el inciso segundo de la Décimo Octava Transitoria Constitucional, solamente previa evaluación, las universidades</p>	<p>Permitir transferencia de recursos del Estado para financiar o cofinanciar proyectos o programas de investigación y vinculación con la sociedad</p> <p>La obligación del 10% de becas completas a estudiantes de IES cofinanciadas debe ser con recursos del Estado.</p> <p>Regular sistema nacional de contratación pública para que las IES puedan ofertar bienes y servicios.</p>
------------------------------------	--	--	---

		<p>particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado y de acuerdo con la presente Ley podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas de las y los estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera. Estas instituciones continuarán recibiendo las asignaciones y rentas que le correspondan hasta ser evaluadas (...)</p>	
--	--	--	--

Fuente: Área de Legislación Universitaria de la Procuraduría Universitaria de la Universidad Técnica Particular de Loja. Román, J. y otros (2016).

El Informe Ejecutivo de la Comisión Permanente Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, se piensa en torno a un mecanismo de evaluación para la aplicación de la norma evaluada y en virtud de que los organismos que rigen el Sistema de Educación superior han implementado medidas que han incidido en la vida de las Instituciones de Educación Superior. La Asamblea que “tiene la responsabilidad de realizar acciones de control en la aplicación de leyes”, emprende esta tarea con el fin “de identificar aspectos positivos y los puntos críticos” de la LOES (Informe Ejecutivo, 2016:4-5). Otro de los objetivos que se espera alcanzar con este Informe es la determinación de mecanismos desarrollados por CES, CEAACES, SENESCYT y otros responsables gubernamentales “para dar cumplimiento con el articulado de la LOES y, a

la vez, conocer la percepción de la operatividad y funcionamiento de dichos mecanismos, a través de la participación de los que llamaremos usuarios de la LOES, entre ellos: estudiantes, docentes, directivos y administrativos de universidades e institutos de Educación Superior”. (Informe Ejecutivo, 2016:8).

Para lograr estos objetivos, el equipo técnico lleva a cabo consultas a la ciudadanía a través de entrevistas, grupos de discusión y encuestas y constatación de los dispositivos elaborados por las autoridades competentes (reglamentos, instructivos, etc.); e, identifican cinco componentes principales referentes a lo más relevante de la LOES: acceso, calidad/pertinencia, gobernanza, participación, financiamiento:

Tabla 10: Componentes principales referentes a lo más relevante de la LOES.

COMPONENTE	TEMA	MARCO JURIDICO (Art. LOES)
Acceso	Nivelación y admisión	4-80 (b)-81-82-183 (e)
	Política becas/ gratuidad	Gratuidad: 74- 80-183 (c) becas: 5 (i)-28-30-77-78-79-183 (f)
	Principio de equidad para grupos prioritarios	13 (i) (j) -72-74-75-78
	Oferta universitaria	162-163-164-169-DT 1era
Calidad/ pertinencia	Proceso de acreditación, categorización y evaluación	DT 2da- 169-95-96-97-100- 174 (q)
	Procesos, sistema, articulaciones	DT 3ra- 116-174 (ñ)
	Información / realidad	25-42-43-72-129-134-136 realidad: 90-124-
	Formación de docentes	6 (h)- 24 (3er inciso)-156-157-160
	Escalafón docentes	DT 23-169
	Infraestructura / equipamiento	28-31-34-89-109(10)
	Investigación	13 (a y b)-35- 36- 156-157-183 (g)

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

Gobernanza	Autonomía universitaria	13 (f)- 45-207 (c)
	Procesos administrativos	13-DT13-16-194
Participación	Cogobierno	45-46-59 al 63
Financiamiento	Mecanismos asignación de recursos	11-20-24
	Fuentes complementarias de ingreso	20
	Procesos administrativos	DT06-DT16-DT26-

Fuente: Comisión Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2016:12-13

En cuanto a las fases del proceso, se destacan: evidencia objetiva de cumplimiento de la LOES (p. 13); percepción ciudadana: autoridades, personal administrativo, docentes y estudiantes de las universidades; conclusiones y recomendaciones (pp. 14-15).

El Informe refiere que se establecieron algunas preguntas por actores y según componentes:

Tabla 11: Preguntas realizadas a los actores de la educación superior por componentes: acceso, calidad, gobernanza, participación y financiamiento.

COMPONENTES	AUTORIDADES	ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	ESTUDIANTES
LOGROS	¿Cuál cree usted que han sido los logros más importantes en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los logros más importantes en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los logros más importantes en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los logros más importantes en la política pública de educación superior en los últimos años?
NUDOS CRÍTICOS	¿Cuál cree usted que han sido los nudos críticos en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los nudos críticos en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los nudos críticos en la política pública de educación superior en los últimos años?	¿Cuál cree usted que han sido los nudos críticos en la política pública de educación superior en los últimos años y las alternativas que usted plantearía?
ACCESO	NIVELACIÓN Y ADMISIÓN	¿Considera que el Sistema de Nivelación y Admisión ha logrado los fines para los cuales fue planteado?	¿Considera que el Sistema de Nivelación y Admisión ha logrado los fines para los cuales fue planteado?	¿Considera usted que existen limitaciones para el ingreso, permanencia y egreso de estudiantes a la Educación Superior. Ejm. Económicas, culturales, temporales, sociales?
	BECAS/ GRATUIDAD		¿Cómo considera que debe ser la política de becas y ayudas económicas en su institución?	¿Cómo considera usted que se ha cumplido la gratuidad integral de la Educación Superior?
	PRINCIPIO DE EQUIDAD PARA GRUPOS PRIORITARIOS	¿Considera que la política de cuotas ha cumplido con el principio de equidad a favor de los grupos históricamente excluidos?	¿Qué políticas se han implementado que contribuyan a personas que requieran atención prioritaria y a personas con necesidades educativas especiales (derivados o no de una discapacidad)?	
	OFERTA UNIVERSITARIA			¿Le parece pertinente y suficiente la oferta de carreras universitarias existentes en el país?

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

	COMPONENTES	AUTORIDADES	ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	ESTUDIANTES
CALIDAD	PROCESO DE ACREDITACIÓN		¿Cuál consideran que fue su rol en el proceso de acreditación de las universidades?	¿Considera usted que los procesos de acreditación de la universidad y carreras han contribuido a la mejora de la calidad de las instituciones de educación superior?	
	PROCESOS APLICADOS	¿Qué opina de los procesos aplicados por el CIES, SENESCYT Y CEAACES desde su experiencia institucional?		¿Se evidencia trabajo de las autoridades a favor de la calidad de la educación universitaria?	
	INFORMACIÓN / REALIDAD	¿Considera usted que el SNIESE con información actualizada muestra la realidad de la educación superior en el Ecuador?			
	FORMACIÓN DE DOCENTES			¿Considera que han existido suficientes políticas para impulsar la formación continua de los docentes?	
	ESCALAFÓN DOCENTES			¿Considera usted que la reglamentación respecto de los requisitos para ser docente es adecuada para lograr la calidad la educación superior? ¿El escalafón es el adecuado? ¿Es transparente y claro?	
	INFRAESTRUCTURA / EQUIPAMIENTO				¿En qué aspectos se siente y no se siente satisfecho en relación a la infraestructura, equipamiento y equipo humano que dan respuesta a su formación universitaria?
	INVESTIGACIÓN			¿Considera que las políticas de impulso a la investigación científica, han contribuido al beneficio de la sociedad?	

	COMPONENTES	AUTORIDADES	ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	ESTUDIANTES
COGERANZA	AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	¿Considera usted que se ejerce el principio de Autonomía Universitaria Responsable (académica, administrativa, financiera, orgánica) contemplado en la LOES?	¿Considera usted que se ejerce el principio de Autonomía Universitaria Responsable (académica, administrativa, financiera, orgánica) contemplado en la LOES?	¿Considera usted se ejerce el principio de Autonomía Universitaria Responsable (académica, administrativa, financiera, orgánica) contemplado en la LOES?	¿Considera usted que se ejerce el principio de Autonomía Universitaria Responsable (académica, administrativa, financiera, orgánica) contemplado en la LOES?
PARTICIPACIÓN	COGOBIERNO	¿Se sienten representados por la Asamblea Universitaria?	¿Como considera la participación de servidores y trabajadores en el espacio de Cogobierno de su universidad?	¿Considera usted que existe una participación activa de los docentes en el cogobierno universitario? ¿Si, no, por qué, es suficiente?	¿Considerando que el Cogobierno está establecido en la LOES como un mecanismo para ejercer la participación de los estudiantes en la toma de decisiones? ¿Cómo consideran que se ha ejercido esta forma de gobierno en sus universidades, en su rol como estudiantes?
FINANCIAMIENTO	MECANISMOS ASIGNACIÓN DE RECURSOS	¿Está de acuerdo con los criterios del reglamento que definen la distribución de recursos por parte del Estado a las Instituciones de Educación Superior?	¿Cree usted que los MECANISMOS DE asignación de recursos para sus universidades son adecuados y oportunos		
	FUENTES COMPLEMENTARIAS DE INGRESO	¿Han podido llevar a cabo iniciativas que generen fuentes complementarias de ingreso y exoneraciones tributarias? De haberlas, ¿qué tan efectivas han resultado en relación a los objetivos que se han planteado en su planificación institucional?	¿Cuáles son los mayores problemas u obstáculos que se le han presentado en la ejecución presupuestaria asignada?		
	PROCESOS ADMINISTRATIVOS		¿Los procesos administrativos son óptimos, para que se logren sus propósitos?		

Fuente: Comisión Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2016: 16-18

El informe concluye con algunas consideraciones y recomendaciones por cada componente. En cuanto al que interesa al presente trabajo, Gobernanza, las conclusiones son: se reconoce que la libertad de cátedra es respetada; la comunidad educativa no tiene claro el alcance real de la autonomía; la generalización del criterio en las Instituciones de Educación Superior de que no existe autonomía administrativa por regulaciones del CES y la correspondiente conclusión –por parte del equipo técnico- de que la LOES establece que este Organismo debe planificar, regular y coordinar, y por tanto, los actos emprendidos por el CES están ceñidos a la Ley; el criterio generalizado de falta de autonomía financiera, ante lo cual el mismo equipo considera que en cuanto a las universidades públicas los criterios de asignación de recursos son eficientes, equitativos, justos, y que en cuanto a las privadas, son los estudiantes los que piden mayor regulación; normas emitidas por los organismos de rectoría y control del Sistema de Educación Superior que varían frecuentemente, de manera constante; que el indicador de autonomía responsable se ha homogenizado; que hay necesidad de participación más protagónica de estudiantes en elecciones de autoridades; que la vinculación con la colectividad aún es poco clara. (Informe Ejecutivo, 2016: 50).

En cuanto a las recomendaciones: en relación al término autonomía responsable, que se establezca una definición clara y precisa sobre su implicación, límites y alcances (administrativo, financiero, académico y orgánico); los recursos asignados a través del Ministerio de Finanzas deben priorizar las necesidades reales e individuales que requiera cada Institución de Educación Superior; socialización –con la suficiente antelación- de las reformas de norma secundaria y aplicación de procedimientos administrativos desde los órganos rectores hacia las Instituciones de Educación Superior; establecer –a través de la norma secundaria de CES y CEAACES- criterio homogéneos o conceptos claros de lo que es la vinculación con la colectividad, para que sea ejecutada y evaluada adecuadamente; modificación de los porcentajes (en la LOES) de equivalencia de los votos de estudiantes en relación con los docentes para lograr mayor incidencia del voto estudiantil; establecer que los decanos sean electos; regular que el excedente de los ingresos de universidades particulares sean reinvertidos en la calidad educativa y sin lucro (Informe Ejecutivo, 2016:51).

Así, con esta evaluación, con sus conclusiones y recomendaciones, realizada por la mismo Organismo Legislativo que escribió la Ley Orgánica de Educación Superior, con los justificativos que sobre la “percepción ciudadana” propone el mismo documento, y con la sensación de que la autonomía universitaria en Ecuador es frágil, extremadamente frágil, concluye este capítulo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los expertos en autonomía universitaria, enmarcan a ésta como un derecho constitucional, fundamental. Ese algo intangible que permite a las universidades crecer en docencia y en investigación, coadyuvar a los problemas sociales y presentar soluciones viables y sustentables para éstos. La Universidad, dueña de su propio destino, debe responder por su quehacer en el uso y disfrute de su libertad, ya que la autonomía no es un fin per se, sino el medio que permite a la institución el desempeño de sus cometidos y misiones.

Las sociedades deben reconocer que la generación de conocimiento las mueve, que las universidades son centros luminosos del saber y de todo el recorrido que la humanidad ha hecho a través de los siglos. Su autonomía, que es derecho y obligación de hacer su ejercicio académico sin tutelajes ideológicos exclusivos, con respecto a la crítica social y el debate de problemas nacionales e internaciones, es su más grande bien. Los movimientos que a través de la historia han ocurrido en defensa de la autonomía universitaria, han provocado una universidad en la que la búsqueda de la verdad se hace de manera más transparente y libre.

En Ecuador, se define actualmente a la autonomía universitaria desde la enunciación de principios de responsabilidad, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción de pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogos de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global. La norma garantiza la libertad de cátedra, el pleno ejercicio de la autonomía responsable y libertad investigativa. Al análisis comparado con norma de 15 países, Ecuador no está se encuentra a la saga. En su norma, al menos en el sentido estricto de la letra, la autonomía universitaria está plenamente garantizada.

Es al tenor de estos antecedentes que formulo las siguientes conclusiones:

PRIMERA CONCLUSIÓN:

Definir la autonomía universitaria, aún a partir de las gestas históricas que han tenido lugar con respecto a ésta, parece una tarea sencilla en los albores del siglo XXI. Es más, en un mundo globalizado, la tarea es intrascendente: la autonomía es inherente a la Universidad, es su esencia y no está en discusión.

Autonomía es potestad de regirse bajo normas y órganos de gobierno propio. En la Universidad, la autonomía resulta en la responsabilidad de abordar todo cuanto esto supone a partir de las políticas institucionales, la academia, la investigación, los actos administrativos y la gestión financiera.

Es cuestión trascendente el tema del gobierno y el cogobierno de los centros de estudios superiores, siendo que la autonomía de éstos tiene relación estrecha con la forma en que se gobiernan y la participación de las comunidades universitarias en estos espacios.

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 define a la autonomía universitaria como aquella de orden académico, administrativo, financiero y orgánico, que permite el ejercicio de la libertad académica y la búsqueda de la verdad sin restricciones; gobierno y gestión propios y acordes al principio de alternancia, transparencia y paridad de género; sin exceptuar a universidades e institutos de lo concerniente a responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

Atendiendo a las definiciones semánticas, teóricas y constitucionales, la autonomía universitaria es la libertad de autogestión, independencia académica, libertad para autorregularse, gobierno y cogobierno, gestión administrativa y financiera. Todo ello con responsabilidad social y a condición de rendir cuentas a la sociedad.

Históricamente se ubica en el siglo XII en Europa, concretamente en Bolonia y París; sus universidades alcanzaron alto grado de autonomía, marcando el inicio histórico de las luchas por ésta en Santo Domingo, Perú y México.

Pero la lucha relevante por la autonomía universitaria en América Latina y El Caribe aparece a inicios del siglo XX en Córdoba - Argentina, en 1918. El mundo se encuentra inmerso en hechos históricos tales como la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa. La lucha de Córdoba significa la lucha de librepensadores e independentistas con respecto a la dominación monárquica y monástica. Ecuador, emulando esa lucha, también vive su propio momento histórico y son algunos de sus estudiantes universitarios los que propugnan por la autonomía universitaria. Su batalla fue simiente fecunda.

La historia demuestra que las gestas en pro de la autonomía universitaria lograron – mayormente- su cometido. Por ello, una primera conclusión es que la universidad contemporánea no puede despreciar el legado histórico que le ha proporcionado un cúmulo de luchas en pro de su autonomía.

SEGUNDA CONCLUSIÓN:

Es necesario hacer un estudio de derecho comparado para establecer la realidad normativa de un pueblo, su situación real frente a países con similares condición social y política. La cuestión de cómo se encuentra el Ecuador en cuanto a autonomía universitaria con respecto a algunos otros países, la aborda el mismo Consejo Nacional de Educación Superior –CONESUP- en 2009 y examina otras legislaciones para provocar un análisis a

partir de los elementos comunes que pudieren surgir de la comparación y por cuanto el proyecto de lo que sería la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 se encontraba ya en conocimiento de los actores de la educación superior de Ecuador.

Analizando las leyes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Perú y Venezuela, el CONESUP concluye que el proyecto de la LOES resultaba extremadamente reglamentarista y no era coherente la dinámica de la era del conocimiento y cambio mundial.

La comparación de legislaciones con 15 países iberoamericanos y de El Caribe, objeto de estudio de este trabajo de investigación, auxilia también para conocer la situación de la autonomía universitaria en estos países frente a la situación ecuatoriana, al menos en cuanto a legislación se refiere. Autonomía académica, de investigación y financiera; libertad de cátedra; inviolabilidad de recintos universitarios; capacidad para autorregularse y elegir su propio gobierno; cogobierno; capacidad para la regulación de oferta académica; capacidad para otorgar títulos y para regular el acceso, la permanencia y la promoción de docentes y personal administrativo y para administrar su propio patrimonio, son las características comunes de la educación superior en las legislaciones estudiadas.

Una segunda conclusión entonces, pasa por el hecho de que en Ecuador, en la letra constitucional y legal, se acoge la tendencia de la gran mayoría de la normativa de países estudiados. Es decir, tanto la Constitución de la República del Ecuador como la Ley Orgánica de Educación Superior, proclaman la garantía de autonomía para el sistema de Educación Superior en Ecuador.

TERCERA CONCLUSIÓN:

Educación y universidad, obviamente, van de la mano. Pero, conocimiento y universidad son dos términos que se articulan con naturalidad. El poder no ignora que el conocimiento es la base de la liberación. El que conoce ya no ignora y el que ignora ya no es dócil ante las injusticias, las tiranías y la falta de equidad. El poder, entonces, no debe caracterizarse por el excesivo control estatal sobre la sociedad, porque entonces deja de ser el poder del pueblo y para el pueblo y pasa a ser un poder que sirve sólo a ciertas clases privilegiadas. El poder debe estar supeditado al derecho, a la Ley. Poderes que no atienden las normas constitucionales y legales, son poderes que se colocan por encima del mismo pueblo cuando desconocen el pacto social que rige a la sociedad.

La experiencia social, sin duda alguna, marca la producción de la norma y el control social. A partir del contrato social, que resulta de ideologías y realidades, se genera un sistema de producción legislativa que provoca el ordenamiento de la sociedad. Aunque la producción de la norma y la administración de justicia no deben estar influenciadas por el poder, generalmente intereses económicos o políticos resultan en esta influencia, a menudo.

El poder, como elemento que surge del Derecho, debe perseguir el beneficio social, la equidad, la promoción de acciones en pro del bien común. Pues el poder en las sociedades democráticas nace del pueblo y es conferido por éste; y, por tanto, al pueblo debe volver en forma de servicio.

Se hace necesario que la democracia responda a la división de poderes porque de esa manera se garantiza el efectivo ejercicio del poder del pueblo y para el pueblo. Así, otra característica que en cuanto a poder se ha de tomar en cuenta es la alternancia, siendo ésta la que garantiza la democracia, pues el tirano siempre busca perennizarse en el poder, al creerse el único dueño de la verdad y una suerte de Mesías.

El poder político al que le pertenece el uso legítimo de la fuerza, ha de tener sus límites debidamente normados, de manera que no responda a conveniencias oportunistas o coyunturales y a intereses particulares. En cuanto al poder económico, si se produjera una convención con el poder político, conseguirá una fuerza avasalladora.

En Ecuador, la respuesta sobre la influencia del poder político en otras esferas tales como administración de justicia o la producción de la norma, la dio el mismo Rafael Correa: *“...porque el presidente de la República, escúchenme bien, no es solo el jefe del poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, superintendencias, Procuraduría, Contraloría, todo eso es el Estado ecuatoriano”*.

La norma en cuanto a la educación superior en Ecuador es múltiple y se recoge en cuerpos normativos distintos. Legislan en este campo: la Asamblea Nacional del Ecuador, el Consejo de Educación Superior, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Innovación y Tecnología.

En 2010, octubre, se promulga la Ley Orgánica de Educación Superior –LOES-, y se reforma en el año 2016 a través de dos cuerpos legales expedidos por la Asamblea Nacional: El Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación y la Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para Asegurar en la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior. Median 57 Reglamentos, Instructivos y Normativas expedidos por el CES; 23 Reglamentos e Instructivos expedidos por el CEAACES; y, 10 Reglamentos, Normas e Instructivos por SENESCYT.

Es menos probable que las universidades ecuatorianas se centren en generar educación de calidad e investigación articulada a los problemas sociales de la nación, cuando tienen que cumplir constantemente con una indiscriminada cantidad de solicitudes de informes de parte de CEAACES, CES y SENESCYT. Constantes requerimientos, a menudo agobiantes, que en el marco de la norma expedida deben atenderse con prontitud obligatoria, con acuciante urgencia, siempre con plazos y términos que cumplir, sin tregua. No puede la Universidad quedarse paralizada (atendiendo requerimientos inacabables de organismos de control, que terminan en cientos de kilos de papel abandonados en la oficina de algún burócrata) ante el clamor social, ante todo lo que está sobre el tapete hoy en día y todo lo mucho más que estará mañana.

Por tanto una tercera conclusión es que el poder sí tiene injerencia en la autonomía universitaria en Ecuador, así como en el resto del mundo. Pero esa influencia debe regularse de tal manera que deje a la universidad producir el conocimiento libre y suficiente para el beneficio de la sociedad. No es la respuesta la injerencia descarada y el exceso de normas que regulen a la educación superior, tampoco la respuesta pasa por procesos de evaluación y categorización que escalonan a las universidades en una suerte de abecedario jactancioso/vergonzoso. El poder debe regular, sin duda alguna, pero no híper controlar; porque en el híper control no hay desarrollo, sino retroceso. Porque una universidad autónoma es una universidad que produce el conocimiento que requieren las sociedades.

CUARTA CONCLUSIÓN:

El año 1918 también significa mucho para Ecuador en cuanto a las luchas universitarias, pues en este año se forma en la Universidad Central la Federación Universitaria, misma que levantó su voz a favor de las reivindicaciones universitarias y populares. Y es en la Constitución Ecuatoriana de marzo de 1945 en la que se plasma por primera vez el

derecho de la autonomía universitaria: “Las universidades son autónomas, conforme a la ley...Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario”. De ahí en más, todas las constituciones ecuatorianas –en mayor o menor garantizan autonomía universitaria.

En mayo de 1969 ocurre en el país la Segunda Reforma Universitaria a partir de que 15 a 20 estudiantes fueran asesinados en la Universidad de Guayaquil, en su lucha por la supresión del examen de ingreso. Denominada así por cuanto se consideró que el primer esfuerzo por lograr autonomía universitaria ocurrió en Córdova en 1918.

Los años 70 fueron época de dictaduras militares y por tanto la autonomía universitaria no estaba garantizada. En los años 80, concretamente entre 1984 y 1988 y al mando presidencial del Ing. León Febres Cordero (gobierno de derecha neoliberal), la autonomía universitaria, identificada y proclamada en la Constitución, sufrió gran menoscabo, por cuanto se violaron recintos universitarias, se estranguló económicamente a las universidades públicas y se ocasionaron serios incidentes entre policías y estudiantes. La década de los 90 trae consigo 4 cuerpos constitucionales, convulsión política e ingente problemática económica. Las universidades están en crisis y todo su esfuerzo se vuelca a tratar de salir de la misma. Para la primera década del 2000 aparece en escena la Revolución Ciudadana y ocurre, lo que a decir de la bancada gobiernista, sería la Tercera Reforma Universitaria a partir de la Constitución de 2008 y de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010.

Se viene entonces un momento histórico complejo: las universidades enfrentan procesos de evaluaciones y acreditaciones tales como el resultante del Mandato Constitucional 14 (Asamblea Constituyente), emitido en 2009 y liderado por el entonces Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación –CONEA-; y, el emprendido por el CEAACES en 2012 con miras a categorizar a las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. De éste

último proceso se suspenden definitivamente 14 universidades por falta de calidad. Al menos así lo determinó el informe por medio del cual ocurrió esta suspensión.

Además de todo lo dicho, todas las universidades ecuatorianas debían reformar sus estatutos de manera urgente y prioritaria, lo cual también significó un importante esfuerzo institucional para éstas.

Así, una cuarta conclusión se genera a partir del hecho de que Ecuador tiene su propia historia de defensa de la autonomía universitaria y que en esta última década la actividad del Sistema de Educación Superior del país ha sido de tal magnitud, a fin de seguir el ritmo de los requerimientos legales y administrativos, que la universidad ecuatoriana ha relegado, por supervivencia, su combativa posición en pro de su autonomía.

QUINTA CONCLUSIÓN:

La universidad contemporánea, ciertamente, sufre grandes cambios. La universidad ecuatoriana no es una excepción y mucho menos en lo que concierne a esta última década (2006-2016), cuando el sector de la educación superior ha sido objeto de cambios trascendentes. Asuntos como la globalización y la producción de norma nacional con respecto a este campo, han variado el escenario de tal manera, que resulta difícil reconocer en la universidad ecuatoriana actual lo que fuera hace 10 años.

No me refiero ahora al hecho de la bondad o la perversidad de estos cambios, porque resulta complejo señalarlo. Me refiero a que los cambios son evidentes y creo que esto es innegable. La cuestión está en si estos cambios han logrado su cometido, cual es el de una universidad de calidad, pertinente y acorde a las necesidades sociales.

Cambiar un orden es difícil tarea y no pocas veces, además, beligerante. Más que un debate, creo que se ha generado una gran discusión nacional. El cambio ha significado muchísima norma -producida y reformada a impresionante velocidad- que vuelve compleja la gestión universitaria.

Múltiples voces se alzaron entre los años 2009 y 2010 con respecto a lo que sería la Ley Orgánica de Educación Superior. Estas voces en su mayor parte traían consigo la advertencia de que se estaría denostando la autonomía universitaria. No sólo son los dichos, también son los hechos. Los estudiantes, los docentes, las autoridades universitarias se vuelcan a las calles a reclamar la capacidad de las universidades de autogobernarse. El sector estatal, por su parte, clama por una reforma que considera necesaria y trascendental, que permitiría la democratización de la educación superior y terminaría con un largo período en el cual se habría dado paso a la privatización de la educación superior y al corporativismo de ésta.

A partir de estos debates y sin que de ellos se haya podido extraer algún tipo de acuerdo, más allá de algunas socializaciones que se llevan a cabo con ciertos sectores, se expide la Ley Orgánica de Educación Superior en octubre de 2010 y con ello se conmociona el tablero de lo que había sido hasta ese momento la educación superior en Ecuador.

Uno de los manifiestos públicos más relevantes es el suscrito por más de 100 académicos ecuatorianos de distintas universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas y que se publica en el año 2014. Este documento contiene la preocupación de los académicos por el proceso de evaluación del CEAACES y un modelo vertical que no toma en cuenta la realidad ecuatoriana de la educación superior. Pero abonan aún más al debate público los tres manifiestos que realizan cuatro académicos del Consejo de Educación Superior; en estos manifiestos se puede encontrar, como denominador común, la preocupación de un

sistema de educación superior imperativo que desconozca la autonomía universitaria en la universidad ecuatoriana.

Son muchos los que se han pronunciado en el sentido de que se estaría coartando la autonomía académica, financiera y administrativa de las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, del Ecuador. Los pronunciamientos oficiales, los de la Revolución Ciudadana, concluyen que no hay coacción a la autonomía universitaria, que se trata de normar sobre lo que no se normó y de acabar con un sistema perverso que *hipermercantilizó* a la universidad en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

De tal manera que la quinta y última conclusión tiene que ver con que el debate público y el pronunciamiento de expertos sancionan la injerencia del poder en la autonomía universitaria y la señalan como una práctica gubernamental que desatiende la garantía constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

1. **LIBROS**

- AGUIRRE, Manuel Agustín. (1973). *La Segunda Reforma Universitaria*. Quito: Selección de Documentos. Universidad Central del Ecuador.
- ALTBACH, Phipip., SALMI, Jamil. (2011). *El camino hacia la excelencia académica. La constitución de Universidades de Rango Mundial*. The World Bank. Washington. En línea. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2357/Road%20to%20Academic%20Excellence_Spanish_updated.pdf?sequence=16
- ÁLVAREZ ALONSO, Clara. (2003). *La Legitimación del Sistema*. Legisladores, Jueces y Juristas en España. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- ARELLANO, E., BARRENO, G., BURBANO DE LARA, M., CARRERA, J., DE WILDE, J., ISCH LÓPEZ, E., SALGADO, G., VALLEJO, R. (2001). *Problemas Críticos de la Educación Ecuatoriana y Alternativas*. Volumen 7 de la Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- ARISTÓTELES. *Física*. Traducción de Guillermo R. de Echandía. (1995). Madrid: Gredos.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. COMISIÓN PERMANENTE ESPECIALIZADA DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. (2016). *Informe ejecutivo: evaluación de la implementación de la ley orgánica de educación superior (LOES)*. Quito. En línea. Disponible en: https://issuu.com/asambleaecuador/docs/informe_ejecutivo_5c97bd9e351e59
- BURDEAU, Georges. (1984). *Tratado de Ciencia Política*. México: UNAM Editores.

- CABANELLAS, Guillermo. (1997). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- CALED, Varios Autores (2011). Leyes, Normas y Reglamentos que Regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe. Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.
- CALED, Varios Autores (2014). Leyes, normas y reglamentos que regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en América Latina y el Caribe. Segunda Edición. Loja: Ediloja.
- CARBONELL, Miguel. (2012). En los orígenes del Estado Constitucional. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Talleres Gráficos Iusticia.
- Carta democrática interamericana. (2001) Organización de los Estados Americanos. Lima. En línea. Disponible en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE ECUADOR, 1996. Segundo Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa del Ecuador. Quito.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ECUADOR (CONESUP), ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL ECUADOR (ASUEPPE), CORPORACIÓN ECUATORIANA DE UNIVERSIDADES PARTICULARES (CEUPA), ASAMBLEA DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA (AUE), INSTITUTOS SUPERIORES TÉCNICOS Y TECNOLÓGICOS (ISTT), GREMIOS UNIVERSITARIOS (GU). (2009). Autonomía Universitaria. Legislación comparada de nueve países de América Latina y España. Consejo Nacional de Educación Superior. Quito.

- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE COLOMBIA – CESU- (2014). Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Colombia: Multi-impresos S.A.S.
- CORREAS, Oscar. (1993). Teoría Jurídica del Derecho y Sociología Jurídica I Parte. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- DE CASTRO CID, Benito; MARTÍNEZ MORÁN, Narciso. (2008). 18 Lecciones de Filosofía del Derecho. Madrid: Editorial Universitas, S.A.
- DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Unesco. (2002). Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador. Quito. En línea. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>
- EMBID, Irujo Antonio – GURREA, Casamayor Fernando. (2000). Legislación Universitaria – Normativa y Autonómica. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- FUCITO, Felipe. (1989). Concepción Sociológica del Derecho. Cuadernos de Investigaciones, No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A. En línea. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/Cuadernos_de_Investigacion10.pdf
- GARCÍA LAGUARDIA, José Mario. (1980). La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México.

- GARGARELLA,, Roberto. (1999). Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política. Barcelona: A&M Grafic, S.L.
- GRAY, John. (2001). Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal. Barcelona: Paidós.
- GURVITCH, Georges. MOORE, Wilbert. (1956). Sociología del Siglo XX. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito* (Traducción de Orlando Vitorino-1997). São Paulo: Martins Fontes.
- HONEYWELL, Roy J. (1931). Educational Works of Thomas Jefferson. U.S.A.: Harvard University Press.
- HURTADO MARQUEZ, Eugenio. (1976). La Universidad Autónoma 1929-1944. Documentos y Textos Legislativos México: Universidad Autónoma de México.
- HURTADO, Osvaldo. (2012). Dictaduras del Siglo XXI. El caso Ecuatoriano. 2012. Quito: Paradiso Editores.
- KAMEN, Henry. (1987). Nacimiento y Desarrollo de la Tolerancia en la Europa Moderna. Madrid: Alianza Editorial.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura* (Traducción de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger). 1999. São Paulo: Nova Cultural.
- KANT, Immanuel (2002 [1785]). Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Madrid: Alianza.

- LANDA GOYOGANA, Josu. (2000). *Autonomía Universitaria y Globalización*. Estado, Universidad y Sociedad: entre la globalización y la democratización. Tomo I. México, D.F: Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México.
- LEYY C., Daniel. (1980). *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger Publishers.
- LOCKE, John. (1690). *Carta sobre la Tolerancia (A letter concerning Toleration)*. Edición a cargo de Pedro Bravo Gala (1985). Madrid: Tecnos, S.A.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideología Alemã* (Traducción de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira).1977. Barcelona: Grijalbo.
- MAYOR ZARAGOZA, Federico.(2011). *Delito de Silencio. Ha llegado el momento. Es tiempo de acción*.Barcelona: Editorial Comanegra.
- MEULEMAN, Louis. (2013). *Transgovernance. - Advancing Sustainability Governace-* Springer Heidelberg New York Dordrecht London.
- MONTESQUIEU. *El Espíritu de las Leyes*. Vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo. Tomo I.1906. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- ORDORIKA, Imanol. (2006). *La Disputa por el Campus. Poder, Política y Autonomía en la UNAM*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ORTIZ, Andrés. (2013). *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

- PAZ Y MIÑO CEPEDA, Juan J. (2013) La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- PINTO, Álvaro. V. (1969). *Ciência e existência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PLATÓN. Las Leyes. Obras completas, edición de Patricio de Azcárate, tomo 9, Madrid 1872.
- RAMÍREZ, René. (2014). La virtud de los Comunes. De los paraísos fiscales al paraíso de los conocimientos abiertos. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- RAMÍREZ, René. (2013) Tercera ola de transformación de la educación Superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir. Quito: SENESCYT. En línea. Disponible en: http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Tercera_ola_de_transformacion_de_la_educacion_superior_en_Ecuador3.pdf
- RAMÍREZ, René. Coordinador. (2012). Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad. Quito: SENESCYT. En línea. Disponible en: <http://reneramirez.ec/transformar-la-universidad-para-transformar-la-sociedad/>
- RAMÍREZ, René. (2016). Coordinador. Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada. Quito: SENESCYT-IESALC. En línea. Disponible en: <http://catedras.ciespal.org/unesco/wp-content/uploads/sites/7/2016/04/UniversidadUrgenteRR.pdf>
- RAWLS, John. (1993). El Liberalismo Político. Traducción castellana de Antonio Domenech. Barcelona: Crítica, S.L.

- RAWLS, John. (1971). Teoría de la Justicia (A Theory of Justice). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- RED QUIPU. (2004). Breve evolución histórica del sistema educativo. En línea. Disponible en: www.oei.es/historico/quipu/ecuador/ecu02.pdf
- RIVAS, Patricio. (2014). La ética disidente de la universidad en crisis. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- ROBLES, Gregorio. (1997). Sociología del Derecho, Segunda Edición. Madrid: Editorial CIVITAS, S. A.
- ROIG, Arturo Andrés. (2001). La Universidad en el año 2000. Quito: Fundación Hernán Malo – Corporación Editora Nacional
- SALGADO, Hernán. (1984). El Congreso Nacional de Ecuador 1984/1986. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- SALMI, Jamil. (2009). El desafío de crear universidades de rango mundial. Washington, DC: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- SANTO PADRE FRANCISCO. (2015). Carta Encíclica Laudato Si. Sobre el Cuidado de la Casa Común. En línea. Disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

- SANTOS, Enrique. & CEVALLOS, Marcelo. (2016). Políticas para el mejoramiento de la calidad docente: la construcción del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador. Quito: CES
- SENESCYT/UNESCO. (2015). Construyendo igualdad en la Educación Superior. Quito: Monsalve Moreno.
- SOLAR CAYÓN, José Ignacio. (1996). La teoría de la Tolerancia en John Locke. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L.
- SORIANO, Ramón. (1997). Sociología del Derecho. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. Córcega.
- TAMAYO, Eduardo. Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988). Resistencias al Autoritarismo. En línea. Disponible en: <http://www.alainet.org/publica/resistencias/Luchas-populares-LFC.pdf>
- TIBÁN, Lourdes. (2001). Derechos colectivos de los pueblos indígenas del Ecuador. Aplicabilidad, alcances y limitaciones. Quito: Hojas y Signos.
- TORRES, CARLOS ALBERTO.(2004). Educación, poder y biografía, Diálogos con educadores críticos. México: Primera Edición en español. Siglo xxi editores, s.a. de c.v.
- UNESCO. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. (2009). La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Sede de la Unesco, París. En línea. Disponible en: http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf

- VALENCIA CARMONA, Salvador. (2003). Derecho, autonomía y educación superior. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- VOLTAIRE. (1763). Tratado de la Tolerancia. Traducido por Carlos Chies (2004). Barcelona: Crítica, S.L.
- WALSER, Michael. (1997). Tratado sobre la Tolerancia. Barcelona: Paidós.
- WEBER, Max (1996 [1922]). Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva. 17ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZEA, Leopoldo. (1982). Latinoamérica: Un nuevo humanismo. Colombia: Editorial Bolivariana Internacional.

2. NORMATIVA

- Acuerdo entre SENESCYT y universidades particulares cofinanciadas. (2016).
- Código Orgánico Integral Penal del Ecuador. (10 de febrero de 2014)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008)
- Constitución Política de Cuenca. (1820)
- Constitución Política de la República de Bolivia. (2008)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1835)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1843)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1845)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1851)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1852)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1861)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1869)

- Constitución Política de la República del Ecuador. (1878)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1884)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1897)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1906)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1929)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1945)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1946)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1967)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1979)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1984)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1993)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1996)
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1998)
- Constitución Política de la República de Panamá (acto reformativo 1978, acto constitucional 1983 y actos legislativos de 1983 y 1994).
- Constitución Política del Estado de Ecuador. (1830)
- Constitución Política de los Estados Mexicanos. (2014)
- Constitución Política Española. (1812)
- Constitución Política Grancolombiana. (1830)
- Constitución Política Quiteña. (1812)
- Decreto 204/14 de Uruguay. (2014)
- Decreto sobre Enseñanza Superior del Ecuador. (1925). Junta de Gobierno Provisional.
- Decreto Supremo No. 341 publicado en Registro Oficial del Ecuador No. 539 de 1974
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE– del Ecuador. (2002)
- Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja. (2001)
- Estatutos de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. (2013)

- Indicaciones para la Notificación de la Información de las Cohortes, y Autorización del Número de Paralelos y Número de Estudiantes, de los Programas de Postgrado Vigentes del CES. (12 de septiembre de 2012)
- Ley 0 del Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico de Ecuador. (2000)
- Ley 30 de Colombia. (1992)
- Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de República Dominicana. (2001)
- Ley 30220 de Perú. (2014)
- Ley de creación de la Universidad de las Artes de Ecuador. (2013)
- Ley de creación de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay de Ecuador. (2013)
- Ley de creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE de Ecuador. (2013)
- Ley de creación de la Universidad Regional Amazónica Ikiam de Ecuador. (2013)
- Ley de Educación Superior 24.521 de la Argentina. (1995)
- Ley de Educación Superior de Ecuador. (1938)
- Ley de Educación Superior de Ecuador. (1965)
- Ley de Educación Superior de Ecuador. (1966)
- Ley de Educación Superior de Ecuador. (1971)
- Ley de Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, asignaciones que constan en el Presupuesto General del Estado de Ecuador. (1996).
- Ley de Mediación y Arbitraje de Ecuador. (2006)
- Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de Ecuador. (1982)
- Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” de Bolivia. (2010)
- Ley de la Universidad de Puerto Rico (1966)
- Ley Fundamental de Educación de Costa Rica. (1957)
- Ley General de Educación de Brasil. (1996)
- Ley General de Educación de México. (2014)
- Ley Núm. 17. Consejo Educación Superior de Puerto Rico. (1993)

- Ley No. 30 que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá. (2006)
- Ley No. 4995 de Educación Superior de Paraguay. (2013)
- Ley Orgánica 4/2007 de España. (2007)
- Ley Orgánica 6/2001 de España. (2001)
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza No. 18.962 de Chile (1990)
- Ley de Educación Superior del Ecuador (1937)
- Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador. (1964)
- Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador. (2000)
- Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador. (2010)
- Ley Orgánica de Educación de Venezuela (2009)
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador. (2011)
- Mandato Constitucional del Ecuador. (1945)
- Mandato Constitucional 014. (2008). 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. Asamblea Constituyente del Ecuador
- Normativa para la Tramitación del Recurso de Apelación de las Resoluciones Expedidas por las Máximas Autoridades en los Procesos Disciplinarios del CES. (24 de junio de 2015)
- Normativa Reglamentaria sobre número de cohortes y paralelos de los programas de posgrados vigentes del CES. (18 de julio de 2012)
- Registro Oficial del Ecuador No. 6 de 29 de junio de 1970
- Reglamento Continuidad Estudio Estudiantes Universidades Suspendidas del CES. (16 de diciembre de 2013)
- Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior del CES. (29 de abril de 2013)

- Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que confieren las Instituciones de Educación Superior del Ecuador del CES. (16 de julio de 2014)
- Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior del CES. (31 de octubre de 2012)
- Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES. (11 de abril de 2012)
- Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior del CES. (20 de agosto de 2014)
- Reglamento de Régimen Académico del CES. (21 de noviembre de 2013)
- Reglamento de Regulación de Carreras de Nivel Técnico y Tecnológico Superior de las Instituciones de Educación Superior del CES. (13 de febrero de 2013)
- Reglamento de Sanciones del CES. (2012)
- Reglamento de la Sesión de Instalación y Elección de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y del Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior. Consejo Nacional Electoral del Ecuador. (4 de marzo de 2015)
- Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión-SNNA de SENESCYT. (12 de marzo de 2013)
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República de Ecuador. (1 de septiembre de 2011)
- Reglamento para Carreras y Programas Académicos en Modalidades en Línea, A Distancia y Semipresencial o de Convergencia de Medios del CES. (3 de diciembre de 2015)
- Reglamento para la Aprobación de los Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas y de sus Reformas del CES. (30 de noviembre de 2011)
- Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior del CEAACES. (2 de julio de 2013)
- Reglamento para la Determinación de Resultados del Proceso de Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas y de

su Situación Académica e Institucional del CEAACES. (20 de noviembre de 2013)

- Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos de las Instituciones de Educación Superior particulares del CES. (27 de agosto de 2015)
- Reglamento para el Diseño, Aplicación y Evaluación del Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional del CEAACES. (1 de agosto de 2014)
- Reglamento para el Funcionamiento Ulterior de Sedes, Extensiones, Programas, Paralelos y otras modalidades de similares características de las Instituciones de Educación Superior dentro del proceso de depuración realizado por el CEAACES. (21 de junio de 2013)
- Reglamento para el Reconocimiento, Homologación y Revalidación de Títulos Obtenidos en el Exterior de SENESCYT. (25 de agosto de 2011)
- Reglamento Provisorio de Gobierno de Guayaquil. (1820)
- Reglamento sobre los profesores e investigadores que no se encuentran en un régimen de dependencia del CES. (25 de febrero de 2012)
- Reglamento Transitorio para la Aprobación de Programas de Doctorados presentados por las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador del CES. (13 de noviembre de 2013)
- Reglamento Transitorio para la Tipología de Universidades y Escuelas Politécnicas y de los Tipos de Carreras o Programas que podrán ofertar cada una de estas Instituciones del CEAACES. (22 de agosto de 2012)
- Simposio de Reformas para la UPR. Mayagüez, Puerto Rico (2014)

3. CAPÍTULOS DE LIBROS Y ARTÍCULOS

- ACOSTA, Alberto. (2011). Frente Montecristi Vive. Ecuador: *Cambiar la justicia, sí; meterle la mano, ¡no!* LibreRed.net. abril, 2011. En línea. Disponible en: <http://www.librerred.net/?p=6560>.

- ACOSTA, Santiago. (2016). Curso Universidad, Humanismo y Cultura, dictado del 14 al 18 de marzo de 2016 en la Universidad Técnica Particular de Loja.
- ACOSTA SILVA, Adrián. (2008) La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales. Universidades, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril, 2008.
- ADAME GODDARD, Jorge. (1988). Sobre la Autonomía Universitaria, en Estudios Jurídicos 2, p.13. México.
- ANDRÉ-JEAN, Arnaud; FARIÑAS DULCE, María José. (1995). Sistemas Jurídicos: Elementos para un Análisis Sociológico. Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid.
- ARAUJO, Lorena.(2016). El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en el Ecuador. Capítulo 5 en Universidad Urgente. Quito: SENESCYT-IESALC. pp. 127-162
- ARCOS CABRERA, Carlos. (2012). La Autonomía como Argumento Político. Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad. Capítulo 2 en Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad. Quito: SENESCYT. pp. 57-81
- ARCOS CABRERA, Carlos. (2009). La universidad ecuatoriana entre la endogamia y el corporativismo. Quito: IAEN, Serie Temas.
- AYALA MORA, Enrique. (1997). El Poder Político en el Ecuador, de Oswaldo Hurtado, Vigésimo Aniversario. Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia, No. 10. Corporación Editora Nacional Quito.

- AYALA, Enrique. (2015). La Maldición de la Universidad silenciosa. La educación superior en el debate de los temas nacionales. Quito: Universidad de Cuenca. Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23347/1/01.pdf>
- BALLAS, Claudia. (2016). Financiamiento de la Educación. Capítulo 3 en Universidad Urgente. Quito: SENESCYT-IESALC. pp. 83- 106
- BARCELÓ, Héctor. (2014). Leyes, Normas y Reglamentos que regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en la República de Argentina. Loja: Ediloja.
- CASTRO BONILLA, Alexandra. (2015). Autonomía universitaria, Libertad de Cátedra y Derecho de Autor. Disponible en: <http://www.informatica-juridica.com/trabajos/autonomia-universitaria-libertad-de-catedra-y-derecho-de-autor/>
- CHÁVEZ, Gina. (2013). Desregulación, re-regulación o revolución: el poder transformador del derecho y la educación superior. Capítulo 3 en Suspendeda por Falta de Calidad. Quito: CEAACES. pp. 57-76
- COLASANTI, Riccardo. (2013). El Fin del Poder en las sociedades democráticas occidentales. (Ponencia en Universidad Técnica Particular de Loja)
- CORDERA CAMPOS, Rafael. SHEINBAUM LERNER, Diana. (2008). Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento. Universidades, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril 2008.

- CORRALES, Manuel. (2012). Autonomía Universitaria. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Rectorado. En línea. Disponible en:<http://www.puce.edu.ec/documentos/ARTICULO-RECTOR-20092012.pdf>
- DÍAZ, Ximena.; GRIJALBA, Agustín.; ROJAS, Germán.; RUEDA, Rocío. (2014). Manifiesto: Académicos del Consejo de Educación Superior al País. Quito. En línea. Disponible en:http://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2014/04/academicos_d_el_ces_al_pais.pdf
- DÍAZ, Ximena.; GRIJALBA, Agustín.; ROJAS, Germán.; RUEDA, Rocío. (2016). M Académicos del Consejo de Educación Superior al País. Quito. En línea. Disponible en <http://agustingrijalva.com/consejeros-academicos-del-ces-al-pais/>
- DIDRIKSSON, A. (2006). La autonomía Universitaria desde su Contemporaneidad. Universidades, núm. 31, enero-junio 2006, pp. 3-16. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Distrito Federal, Organismo Internacional.
- ESPINOZA CORDERO, Carlos. (2012). Sinceramiento del Sistema de Educación Superior. Apremia: Acatar la Constitución, la Ley y Rendir Cuentas. Quito: Universidad Metropolitana del Ecuador.
- GARCÍA DE PAREDES, Gustavo. (2008). En defensa de la autonomía universitaria. UNIVERSIDADES. UDUAL. Universidades, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril 2008.

- GIRALDO VELAZQUEZ, Luis. (1996). La Autonomía Universitaria, Estado de Derecho. Antoquia: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antoquia, Vol. LV, núm. 126, septiembre 1996.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Yamileth. (2008). El reto de la autonomía universitaria. Universidades, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril 2008.
- GUIJARRO, Juan. (2016). Autonomía Universitaria: Política no Metafísica. Capítulo 8 en Universidad Urgente. Quito: SENESCYT-IESALC. pp. 215-240
- HALLÚ, Rubén E. (2008). La Autonomía Universitaria. Universidades, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril 2008
- HERTZLER, J.O. (1951). *Edward Alsworth Ross. Sociological Pioneer and Interpreter*. American Sociological. Review (Oficial Journal of the American Sociological Society). Volume 16, number 5.
- LARREA, Ana María. (2010). Autonomía Universitaria y sociedad de mercado (Coyuntura). En: La Tendencia. Revista de Análisis Político. Nuevo momento: acuerdo nacional por el cambio. Quito: FES-ILDIS, (no. 10, febrero-marzo 2010)
- LARREA, Elizabeth.(2016). El Reglamento de Régimen Académico: Horizonte de Futuro para la Construcción de la Democracia Cognitiva y la Innovación Social. Capítulo 11 en Universidad Urgente. Quito: SENESCYT-IESALC. pp. 291-322
- LARREA, Marcelo. (2004). Crisis en Ecuador. De la pérdida de la justicia a la implosión política. En línea. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article123267.html>

- LONG, Guillaume. (2013). “Suspendida por falta de calidad”. El Cierre de catorce universidades en Ecuador. Capítulo 1 en Suspendida por Falta de Calidad. Quito: CEAACES. pp. 9 -30. En línea. Disponible en: <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf>
- LOYO BRAMBILA, Aurora. (2006). Reseña de Educación, poder y biografía, Diálogos con educadores críticos de Carlos Alberto Torres. Perfiles Educativos vol. XXVIII, núm. 112. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Distrito Federal, México.
- Lucio-Paredes, Pablo. (2009). Grandeza (s) y Miseria (s) de la Educación en el Ecuador. Polémika. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador
- Lucio-Paredes, Pablo. (2009). Educación: el poder estatal omnipresente...para uniformizar hacia abajo! Polémika. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador
- Manifiesto Liminar de Córdoba – 21 de junio de 1918. La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. En línea. Disponible en <http://manifiestodecordoba1918.blogspot.com/>
- Manifiesto Público: El Modelo de Evaluación de las Universidades Ecuatorianas. Apuntes Críticos Para El Debate. (2014). En línea. Disponible en <https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-modelo-de-evaluacion-ceaaces/>

- MARINO FILHO, Armando. (2010). A Necessidade da Educação do Poder e do Domínio para as Relações Sociais e Políticas. Rev. psicol. polít. vol. 10 no. 20 Sao Paulo dez. 2010.
- MUÑOZ, Luis.(2014). Autonomía Universitaria Hoy: Una reflexión necesaria. Rev. Ciencias Sociales Universidades de Costa Rica. En línea. Disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/17173>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-CINE- (2011). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. En línea. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-sp.pdf>
- OSPINA PERALTA, Pablo. (2012) La Reestructuración de la Educación Superior en el Ecuador: De la Gramática de la Autonomía a la Semántica del Poder. (Artículo producido gracias al apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo). En línea. Disponible en <https://lalineadefuego.info/2012/06/26/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta/>
- PAZOS, Rina. 2016. El cogobierno: elemento sustancial de la autonomía universitaria responsable. Quito: SENESCYT-IESALC. pp. 241-262.
- RAMÍREZ, René (2010). Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano. Capítulo 2 en Los Nuevos Retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay. Quito: SENPLADES-IAN-Ministerio Coordinador de la Política. pp. 55-76
- RODRÍGUEZ, Juan Manuel. (2009). “El dolor de Tristán y el adulterio de Isolda –de informaciones, educaciones y culturas”. Polémika. Revista cuatrimestral del

Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador

- SALTOS, Napoleón. (2013) La Polifonía de Platón: De la Universidad a la Pluriversidad. Reforma Universitaria y Modernización. Ponencia: Congreso “Universidad en el camino de la innovación pedagógica”. Quito. En línea. Disponible en: <http://www.amawtaywasi.org/sites/default/files/pdf/LA%20POLIFON%C3%8DA%20DE%20PLAT%C3%93N.pdf>
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. (1988) Introducción a los Derechos Fundamentales: El Derecho Fundamental a la Autonomía Universitaria. Revista Vasca de Administración Pública. No. 22, 1988, págs. 155-170.
- SCARPELLI, Uberto. (1974). Per una sociologia del diritto come scienza. En Sociología del Diritto, 1974, p 266 ss.
- SERRANO GARCÍA, Javier; GONZÁLEZ VILLANUEVA, Leonor. (2012). Debates y Perspectivas sobre la Autonomía Universitaria. Revista Electrónica de Investigación Educativa., vol. 14, núm. 1, 2012. pp. 56-69. Universidad Autónoma de Baja California.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. (2008). *50 Aniversario de la Universidad Autónoma de Querétaro. Presente y futuro de la autonomía universitaria*. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. Enero –abril 2008. México, D.F
- SLACK, Nichole. (2012). Authentica Habita and The Protection of Medieval Roma Scholars. En línea. Disponible en: <http://www.humanstudy.org/history/2012-04-slack-n.html>

- STOLOWICZ, Beatriz. (2005). Apuntes para pensar en la Autonomía Universitaria Hoy. En Revista de Sociología No. 19 -2005. Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Chile. En línea. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/19/1908-Stolowicz.pdf>
- TANDAZO, Sara., COSTA, Marcelo. (2010). Autonomía Universitaria en el Ecuador “Una visión de la Autonomía Universitaria en la Perspectiva de la Futura Ley de Educación Superior en el Ecuador”. En línea. Disponible en: <http://marcelocostacevallos.blogspot.com/p/autonomia-universitaria-en-el-ecuador.html>
- TIEDEMANN, Klaus. (1981). Abuso de poder económico y comercio internacional: dos problemas básicos de la delincuencia económica. Separata de la Revista del Derecho Industrial. Ediciones Depalma, Buenos Aires. En línea. Disponible en http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080527_22.pdf
- TOKUHAMA-ESPINOSA, T., BRAMWELL, D. (2009). El ciudadano ideal: ¿conocemos la definición de “educación de calidad”? Polémika. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador.
- TUNNERMANN, Carlos. *La Autonomía Universitaria en el Contexto Actual*. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. Enero –abril 2008. México, D.F.
- VALLE, Víctor. (1985). *Proposiciones sobre Autonomía Universitaria*. Autonomía Universitaria: Tensiones y Esperanzas. Programa Regional de Desarrollo Educativo – OEA- Serie: Universidad. No. 1. Departamento de Asuntos Educativos. Washington, D.C., EE.UU.

- VELA PUGA, Alexandra. Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Ecuador. En línea. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf>
- VILLAVICENCIO, Arturo.(2013) ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana? En línea. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3235/1/Villavicencio,%20A-CON-001 Hacia%20donde.pdf>
- VILLAVICENCIO, Arturo.(2014). La Universidad Virtuosa. Boletín Informativo Spondylus. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. En línea. Disponible en: [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/383/File/Spondylus%2012-122014/ArturoVillavicencio%20\[La_Universidad_Virtuosa\].pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/383/File/Spondylus%2012-122014/ArturoVillavicencio%20[La_Universidad_Virtuosa].pdf)
- WOLDENBERG, José. (2008). *Autonomía Universitaria: Esbozo histórico y significado*. Revista UNIVERSIDADES. Año LVIII. No. 36. Enero –abril 2008. México, D.F.
- ZALLES, Jorge. (2009). Educación y Convivencia. *Polémika*. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. Año 1, número 2. Quito, Ecuador
- ZÁRATE, Esteban Eduardo. (2008). La autonomía universitaria ayer y hoy. *Universidades*, vol. LVIII, núm. 36, enero-abril 2008.
- ZAVALA EGAS, Xavier. (2008). Corrupción política: El caso del Ecuador. Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción CLAD. En línea. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003775.pdf>

4. VÍDEOS

- Así viven los políticos suecos: <https://www.youtube.com/watch?v=pLq1VyZS6CY>
- CAMACHO, Daniel. (2013). Autonomía Universitaria. <https://www.youtube.com/watch?v=QUuQIXWyc4>
- CARBONELL, Miguel. (2012). Conferencia Magistral: El Poder Judicial en el contexto de la globalización. https://www.youtube.com/watch?v=ig4_z97X9g4
- CARBONELL, Miguel. (2013). Defenderse del Poder. Por una resistencia constitucional. <https://www.youtube.com/watch?v=yPLnvIPSDFs>
- NARRO ROBLES, José. (2013). Autonomía Universitaria en México. <https://www.youtube.com/watch?v=A6nG-cq3nFs>
- HURTADO, Oswado. (2013). Political use of the Judicial System in Latin America. <https://www.youtube.com/watch?v=xRlxRVrO1ig>
- SÁNCHEZ ÁNGEL, Ricardo; MEJÍA ÁLVAREZ, Carlos. (2016). Autonomía Universitaria y Democracia. <https://www.youtube.com/watch?v=q6-nI9paeqE>
- TED. HEIMANS, Jeremy. (2014). El aspecto del nuevo poder (What new power looks) https://www.ted.com/talks/jeremy_heimans_what_new_power_looks_like?language=es#t-126808
- TEDx Barcelona Women. NOMEN, Marta. (2013). El respecto como base de cualquier diálogo. <https://www.youtube.com/watch?v=jiWFzkSe-b8>

- [TELEAMAZONAS. \(2016\). Entrevista a Jaime Breilh, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
<https://www.youtube.com/watch?v=W1qqk2ZS82A&index=7&list=PLUgzam0myjc0c79X0e40gIOXLv4PiDEiv>](https://www.youtube.com/watch?v=W1qqk2ZS82A&index=7&list=PLUgzam0myjc0c79X0e40gIOXLv4PiDEiv)
- [ZAVALA, Jorge. \(2012\). Derechos Humanos bajo el Socialismo del Siglo XXI.
<https://www.youtube.com/watch?v=qoyhjlAeAy8>](https://www.youtube.com/watch?v=qoyhjlAeAy8)
- [ZAVALA, Jorge. \(2016\). El Poder Judicial y la Violación de los Derechos Humanos en Ecuador.
<https://www.youtube.com/watch?v=8vYNUC8gNOW>](https://www.youtube.com/watch?v=8vYNUC8gNOW)
- [ZAVALA, Jorge. \(2013\). Political use of the Judicial System in Latin America.
<https://www.youtube.com/watch?v=GXSvh6LXw7w>](https://www.youtube.com/watch?v=GXSvh6LXw7w)

5. PÁGINAS WEB

- 4 Pelagatos. Revista digital de opinión: www.4pelagatos.com
<http://4pelagatos.com/2016/01/30/la-politica-del-ultimatum/>
- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España: www.aneca.es
<http://www.aneca.es/ANECA/Mision>
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior de Paraguay: www.aneaes.gov.py
http://www.aneaes.gov.py/aneaes/datos/Ley_4995_De_Educacion_Superior.pdf
- Agustín Grijalva: agustingrijalva.com
<http://agustingrijalva.com/consejeros-academicos-del-ces-al-pais/>

- América Latina en Movimiento: www.alainet.org
<http://www.alainet.org/publica/resistencias/Luchas-populares-LFC.pdf>
- Arte y cultura en España: www.artehistoria.jcyl.es
www.artehistoria.jcyl.es/historia/contextos/1118.htm
- Asamblea Nacional del Ecuador: www.asambleanacionalgob.ec
<http://www.asambleanacional.gob.ec/leyes-aprobadas>
- Banco Central del Ecuador: www.bce.fin.ec
http://contenido.bce.fin.ec/resumen_ticker.php?ticker_value=petroleo
- Biblioteca virtual Miguel de Cervantes: www.cervantesvirtual.com
<http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-legitimacion-del-sistema-legisladores-jueces-y-juristas-en-espana-1810-1870/>
- Biografías en la web: www.buscabiografias.com
<http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/6430/Abdala%20Bucaram>
- Blog de actualidad y sociología: www.ssociologos.com
<http://ssociologos.com/2014/03/24/la-ley-de-hierro-de-la-oligarquia-partidos-politicos-en-democracia-que-no-son-organizaciones-democraticas/>
- Boletín Oficial del Estado de España: www.boe.es
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16241-16260.pdf>
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24515>

- Cámara de Diputados de México: www.diputados.gob.mx
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/137.doc
- Centro de Información de las Naciones Unidas, México: www.cinu.org.mx
www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/index.htm
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: www.old.clad.org
<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>
- Consejo de Educación Superior de Ecuador: www.ces.gob.ec
www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/resoluciones
www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/reglamentos
<http://www.ces.gob.ec/informacion-de-estado-de-aprobacion-de-estatutos/que-estatus-est-an-aprobados>
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: www.ceaaces.gob.ec
<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf>
- Diario digital de la República Dominicana: www.diariodigital.com.do
<http://www.diariodigital.com.do/articulo,6187,html>
- Diario digital La República de Ecuador: www.larepublica.ec
<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/03/04/correa-advier-te-que-no-lo-amenacen-con-lo-de-solca-o-que-le-pasen-los-hospitales/>

- Diario digital Rebelión: www.rebelion.org
<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=9040>
- Diario El Comercio de Ecuador: www.elcomercio.com
<http://www.elcomercio.com/actualidad/reneramirez-gobierno-candidato-rector-universidadandina.html>
<http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-reformas-loes-educacionsuperior-universidades.html>
<http://www.elcomercio.com/actualidad/hackers-registraron-titulos-universitarios-falsos.html>
<http://www.elcomercio.com/opinion/enmiendas-opinion-gonzaloruiz-marchas-ecuador.html>
<http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-preparados-petroleo-precio-petroecuador.html>
<http://www.elcomercio.com/opinion/ecuador-politica-enmienda-asamblea-contitucion.html>
<http://www.elcomercio.com.ec/opinion/pichi-corte.html>
- Diario El Expreso de Ecuador: www.expreso.ec
<http://expreso.ec/guayaquil/un-rector-ve-desigual-trato-para-universidades-publicas-y-privadas-HH229180>
<http://expreso.ec/actualidad/universidades-privadas-control-rigidios-YX505221>
- Diario El Mercurio de Ecuador: www.elmercurio.com.ec
<https://www.elmercurio.com.ec/353547-universidad-debate-por-suautonomia/#.V5WD8PnhDZ4>
www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=c9sVR2A&nuevo_mes=09&nuevoano=2003&dias=14
- Diario El Telégrafo de Ecuador: www.eltelegrafo.com.ec
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/en-los-panama-papers-pasan-de-3-a-928-los-ecuatorianos-vinculados-con-firmas-offshore>

- Diario El Universo de Ecuador: www.eluniverso.com
<http://www.eluniverso.com/2009/10/16/1/1363/nueva-ley-educacion-superior.html>
<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/02/23/nota/5422605/flacso-andina-repican-criticas-presidenciales>
<http://www.eluniverso.com/2009/10/16/1/1363/nueva-ley-educacion-superior.html>
http://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2014/04/academicos_del_ces_al_pais.pdf
- Diario Hoy de Ecuador: www.hoy.com.ec
http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=250022
www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=250022
- Diario La Hora de Ecuador: www.lahora.com.ec:
http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101908766/1/Autonom%C3%ADa_universitaria.html#.V5WDcfnhDZ4
http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/903802/1/Autonom%C3%ADa_universitaria_genera_debate.html#.V5au6vnhDZ4
http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1019407/1/Siguen_l%C3%ADos_por_Universidad_Cooperativa_de_Colombia_.html#.VoMLxPnhDIU
<http://lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/716564>
<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101905648#.V5ao3PnhDZ4>
http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101914072#.Vr9EA_nhDZ5
http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/926534/1/Universidades_de_Ecuador_vuelven_a_manifestarse_contra_ley_universitaria_.html#.V5612_nhDZ4
www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1144.htm
www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.F.Judicial.7.htm

- Dirección de Educación de Uruguay: www.educacion.mec.gub.uy
http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/54856/1/decreto_104-014.pdf
- Ecuador Inmediato, Periódico digital instantáneo de Ecuador:
www.ecuadorinmediato.com
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818752729&umt=ex_presidente_del_conea3a_categorizacif3n_de_universidades_estel_siendo_utilizada_como_un_arma_de_control&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=181923
http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=80800&umt=ramiro_larrea_santos_nuevo_presidente_anticorrupcion_dispone_reabrir_caso_pativideos
http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=89767&umt=ramiro_larrea_renuncia_a_presidencia_comision_anticorrupcion
- Ecuador Libre Red, Diario digital: www.ecuadorlibrered.tk
<http://www.ecuadorlibrered.tk/movimientos-sociales/3693-2015-01-22-13-29-49>
- Ecuador Universitario: <http://ecuadoruniversitario.com>
<http://ecuadoruniversitario.com/opinion/reflexiones-acerca-de-la-autonomia-universitaria/>
<http://ecuadoruniversitario.com/de-instituciones-del-estado/ces/universidades-intervenidas-por-el-ces-siempre-salen-ganando/>
- Ediciones Legales: www.edicioneslegales.com.ec
www.edicioneslegales-informacionadicional.com/leyes

- Enciclopedia virtual de Argentina: www.todo-argentina.net
http://todo-argentina.net/biografias/Personajes/jose_nicolas_matienzo.htm
- Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile: www.facso.uchile.cl
<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/19/1908-Stolowicz.pdf>
- Filosofía en la red: www.boulesis.com
www.boulesis.com/boule/mas-problemas-con-la-etica-consecuencialista
- Foro Universidad y Sociedad de Ecuador:
www.universidadsociedadec.wordpress.com
<https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-modelo-de-evaluacion-ceaaces/>
- Función judicial del Ecuador: www.funcionjudicial.gob.ec
<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/consejo-de-la-judicatura/quienes-somos/mision-vision.html>
- Human Study: www.humanstudy.org
<http://www.humanstudy.org/history/2012-04-slack-n.html>
- Informática Jurídica.com: www.informatica-juridica.com
<http://www.informatica-juridica.com/trabajos/autonomia-universitaria-libertad-de-catedra-y-derecho-de-autor/>
- Informa-tico. Diario Digital de Costa Rica:
www.informa-tico.com/php/expat.php?id=21-08-06081604&ed=113&fecha=21-08-06&foro=

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: www.icbf.gov.co
www.icbf.gov.co/espanol/sistema_nal/sistema7.htm
- Instituto Santa Fe: www.santafe.edu
<http://www.santafe.edu/about/people/profile/Sam%20Bowles>
- Issuu Digital Publishing: www.issuu.com
- https://issuu.com/asambleaecuador/docs/informe_ejecutivo_5c97bd9e351e59
- Manifiesto de los Estudiantes de la Federación Universitaria de Córdoba de 1918:
<http://manifiestodecordoba1918.blogspot.com/>
- Ministerio de Educación de Bolivia: www.minedu.gob.bo
http://www.minedu.gob.bo/phocadownload/Constitucion/nueva_constitucion_politica_estado.pdf
- Ministerio de Educación de Colombia: www.mineducacion.gov.co
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación del Gobierno Bolivariano de Venezuela:
www.me.gob.ve
http://www.me.gob.ve/ley_organica.pdf
- Ministerio de educación del Perú: www.minedu.gob.pe
http://sistemas06.minedu.gob.pe/sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de la República Dominicana: <http://www.mescyt.gob.do/>

- Ministerio de Educación y Deportes de Argentina: www.me.gov.ar
http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html
- Nueva Universidad UNL, Universidad Nacional de Loja:
www.nuniversidadunl.blogspot.com
<http://nuniversidadunl.blogspot.com/2015/07/rector-y-vice-rectora-de-la-unl-remiten.html>
- Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico: www.presupuesto.gobierno.pr
<http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/Af2000/BASLEGA/L/182/182.HTM>
- Organización de Estados Iberoamericanos: www.oei.org
<http://www.oei.org.co/oeimad/quipu.htm#Prese>
<http://www.oei.es/quipu/bolivia/Leydla%20.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas: www.un.org
www.un.org.ec/onu/NOTICIAS/20050506/InformePreliminaralaComision_mision%20al%20Ecuador.pdf
- Organización de los Estados Americanos: www.oas.org
http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Organización Ecuador Vivencias: www.ecuador-vivencias.org
www.ecuador-vivencias.org/derechos_humanos/caso_restrepo/resumen.html
- Pensamiento crítico: www.lalineadefuego.info

<https://lalineadefuego.info/2016/01/05/en-defensa-de-la-autonomia-universitaria-por-carlos-larrea/>

<https://lalineadefuego.info/2016/02/10/la-vulneracion-de-la-autonomia-universitaria-en-el-ecuador-caso-universidad-andina-simon-bolivar-por-adriana-rodriguez-caguana/>

<http://lalineadefuego.info/2012/06/26/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta>

- Planalto, Presidencia de la República de Brasil: www.planalto.gov.br
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Planv, portal de periodismo de interés público: www.planv.com.ec
<http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/nos-arrodillamos-o-defendemos-la-autonomia-universitaria>
<http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/yachay-la-cereza-el-pastel-revolucion-ciudadana>
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador: www.puce.edu.ec
<http://www.puce.edu.ec/documentos/ARTICULO-RECTOR-20092012.pdf>
- Portal del gobierno de México: www.gob.mx/sep
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad908ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Portal Dominicano de Educación Superior, Ciencia y Tecnología: www.seescyt.gov.do
<http://www.seescyt.gov.do/default.aspx>
<http://www.seescyt.gov.do/baseconocimiento/Leyes%20y%20reglamentos/Ley139-01%20Educaci%C3%B3n%20Superior.pdf>

- Portal jurídico Lexivox: www.lexivox.org
<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N70.html>
- Procuraduría Universitaria de la Universidad Técnica Particular de Loja:
<https://procuraduria.utpl.edu.ec/>
- Proyecto público Intelectual: <http://www.henryagiroux.com/>
- Real Academia de la Lengua: www.rae.es
- Red de revistas científicas de América Latina y El Caribe: www.redalyc.org
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13201212>
- Scientific Electronic Library Online de México. www.scielo.org.mx
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982006000200012&script=sci_arttext
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación:
www.educacionsuperior.gob.ec
<http://www.educacionsuperior.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/07/Acuerdo-160-2013-Carreras-de-interes-publico.pdf>
- Secretaría Nacional del Buen Vivir de Ecuador: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
- Senado Académico de la Universidad de Puerto Rico: www.senado.uprrp.edu
<http://senado.uprrp.edu/Informes/Ley-UPR.pdf>
- Sistema costarricense de información jurídica: www.pgrweb.go.cr

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC

- Sitio web de información de los Estados Unidos de Norteamérica: www.state.gov.us/info.state.gov/journals/itdhr/0304/ijds/oconnor.htm
- TED: www.ted.com
https://www.ted.com/talks/jeremy_heimans_what_new_power_looks_like?language=es#t-126808
- UNESCO: www.unesdoc.unesco.org
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>
http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscled-2011-sp.pdf>
- UNIVERSIA: www.universidades-iberoamericanas.universia.net
<http://universidades-iberoamericanas.universia.net/puerto-rico/sistema-educativo/estructura.html>
- Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador: www.uasb.edu.ec
<http://www.uasb.edu.ec/web/guest/la-universidad>
<http://www.uasb.edu.ec/web/autonomia-universitaria/argumentos-juridicos>
<http://www.uasb.edu.ec/contenido?comunicado-de-la-universidad-andina-simon-bolivar-sede-ecuador>
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3235/1/Villavicencio,%20A-CON-001-Hacia%20donde.pdf>
- Universidad Carlos III de Madrid: www.uc3m.es
www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/consecu.htm

- Universidad Central del Ecuador: www.uce.edu.ec
<http://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/ANALES/article/view/86>
- Universidad de Chile: www.uchile.cl
<http://www.uchile.cl/portal/presentacion/normativa-y-reglamentos/8386/ley-organica-constitucional-de-ensenanza>
- Universidad de Costa Rica: Portal de Revistas Académicas:
www.revistas.ucr.ac.cr
<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/17173>
- Universidad de Cuenca:
<http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23347/1/01.pdf>
- Universidad de Huelva de España: www.uhu.es
http://www.uhu.es/cine.educacion/figuraspedagogia/0_paulo_freire.htm
- Universidad de Las Artes de Ecuador: <http://www.uartes.edu.ec>
- Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez: www.uprm.edu
<http://www.uprm.edu/p/simposioreformas/declaracion>
- Universidad de Puerto Rico: www.uprrp.edu
http://daarrp.uprrp.edu/daa/CIRCULARES%20PARA%20EL%20MANUAL/L EYES/ley_upr_ley_1_20_ene_1966.pdf
- Universidad Ikiam de Ecuador: www.universidadikiam.edu.ec
<http://www.universidadikiam.edu.ec/postulacion/>

- Universidad Nacional Autónoma de México: www.unam.mx:
<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/criticajuridica/article/view/3076/2876>
www.biblio.juridicas.unam.mx
- Universidad Nacional de Educación a Distancia de España –UNED–:
www.uned.es
- Universidad Nacional de Educación de Ecuador: www.unae.edu.ec
<http://www.unae.edu.ec/oferta-academica>
- Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú:
www.unmsm.edu.pe<http://www.unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/NL20140709.PDF>
- Universidad Técnica Particular de Loja: www.utpl.edu.ec
- Universidad Yachay de Ecuador: www.yachay.gob.ec
<http://www.yachay.gob.ec/yachay-area-academica/>
- Université de Fribourg: <http://www.unifr.ch>
http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080527_22.pdf
- Vaticano:
http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html
- Voltairenet.org: www.voltairenet.org
<http://www.voltairenet.org/article123267.html>

- World Bank Group: <https://openknowledge.worldbank.org>
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2357/Road%20to%20Academic%20Excellence_Spanish_updated.pdf?sequence=16

- Youtube: www.youtube.com

<https://www.youtube.com/watch?v=pLq1VyZS6CY>

<https://www.youtube.com/watch?v=QUuQIXWYkC4>https://www.youtube.com/watch?v=ig4_z97X9g4<https://www.youtube.com/watch?v=yPLnvIPSDFs>

<https://www.youtube.com/watch?v=A6nG-cq3nFs>

<https://www.youtube.com/watch?v=q6-nI9paeqE>

<https://www.youtube.com/watch?v=W1qqk2ZS82A&index=7&list=PLUgzam0myjc0c79X0e40gIOXLv4PiDEiv>

<https://www.youtube.com/watch?v=jiWFzkSe-b8>

<https://www.youtube.com/watch?v=qoyhjlAeAy8>

<https://www.youtube.com/watch?v=8vYNUC8gNOw>

<https://www.youtube.com/watch?v=GXSvh6LXw7w>

<https://www.youtube.com/watch?v=xRlxRVrO1ig>

PODER Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ECUADOR

Trabajo finalizado en Loja-Ecuador, el 31 de marzo de 2017

CARMEN AVELINA EGUIGUREN EGUIGUREN