

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

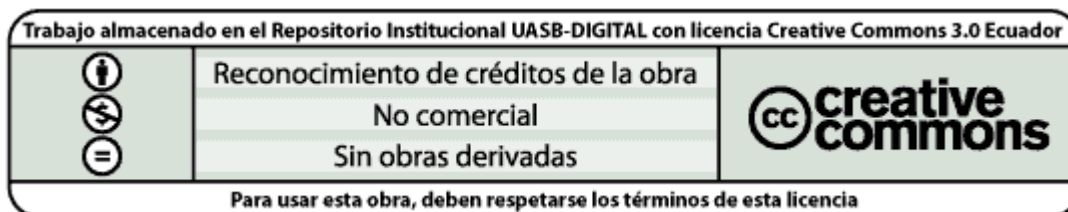
Mención en Derecho Administrativo

**Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual
marco jurídico ecuatoriano**

Autora: Rina Catalina Pazos Padilla

Tutor: Agustín Grijalva

Quito, 2015



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Rina Catalina Pazos Padilla, autora de la tesis intitulada “Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano” mediante el presente documento, dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción y que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto, utilizar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros, respecto a los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Resumen

Los alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano y los límites de la potestad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior, son los temas centrales de la presente investigación.

Este trabajo tiene el objetivo de identificar los alcances de la autonomía universitaria en el Ecuador y los límites de la potestad normativa del CES y del CEAACES frente a la autonomía universitaria responsable, debido a las constantes tensiones entre regulación y ejercicio de la autonomía universitaria.

¿Cómo conciliar el ejercicio de la potestad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y la autonomía universitaria responsable?. Esta pregunta no puede ser respondida exclusivamente desde la descripción y sistematización de la norma, sino que debe incluir elementos de interpretación, del método histórico y del método comparado, tomando en cuenta que el modelo de la dogmática jurídica argumentativista insta a dejar de lado la práctica descriptiva del derecho para desarrollar estudios basados en los valores y principios positivizados en la norma y brindar argumentos que sostengan las propuestas sobre casos complejos.

La nueva concepción de autonomía universitaria “responsable y solidaria” introducida en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y en la Ley Orgánica de Educación Superior, cambia la autoregulación, e incluso desregulación de la educación superior, por la regulación del Estado, para procurar el cumplimiento de los fines de la universidad y el mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Palabras clave: autonomía, universidad, responsabilidad, regulación, Estado.

Contenido

Introducción	5
Capítulo Uno.....	7
Autonomía universitaria	7
1.1. Orígenes y evolución de la autonomía universitaria	7
1.1.1. El nacimiento de la Universidad en el mundo.....	7
1.1.2. La autonomía universitaria en Europa entre los siglos XVI y XIX	12
1.1.3. El proceso latinoamericano de la autonomía universitaria.....	14
1.2. Alcances de la autonomía universitaria	21
1.2.1. Definición de la autonomía universitaria	21
1.2.2. Autonomía universitaria desde la perspectiva sociológica.....	28
1.2.3. La autonomía universitaria y la educación superior como un derecho y un servicio público.....	30
Capítulo Dos	37
El caso ecuatoriano	37
2.1. La autonomía universitaria responsable y solidaria	37
2.1.1. Autonomía universitaria en la historia del Ecuador	37
2.1.2. La actual autonomía universitaria en el Ecuador	45
2.1.3. Respuesta frente a la heteronomía de mercado	58
Capítulo Tres	60
La facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y sus límites, frente a la autonomía universitaria responsable y solidaria	60
3.1. Naturaleza jurídica de los órganos que rigen el sistema de educación superior	60
3.2. Facultad normativa del CES y del CEAACES	62
3.2.1 Facultad normativa de la Administración Pública	62
3.3. Límites de la facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior frente a la autonomía universitaria responsable y solidaria....	73
Conclusiones	95
Bibliografía	99

Introducción

A lo largo de la evolución de la universidad, la autonomía universitaria ha mostrado, en primera instancia, la conflictividad entre las relaciones con el poder monárquico, religioso y estatal, por alcanzar -principalmente- la libertad de cátedra, de creación y expresión del pensamiento. Con el paso del tiempo, se incluyeron en el debate nuevos elementos, como la elección de autoridades y la participación de los diversos estamentos universitarios en la dirección institucional, el financiamiento estatal y la democratización del acceso a la educación superior.

Sin embargo, en la década de los años 1990 y 2000, esta permanente disputa por evitar la intromisión estatal se convirtió en el disfraz para permitir que el mercado guiara la actividad de cierto grupo de universidades. Esta situación obligó a una redefinición de la autonomía universitaria en el Ecuador.

En octubre de 2010, se expidió la Ley Orgánica de Educación Superior, que modifica la institucionalidad de regulación del Sistema de Educación Superior y concede participación al Gobierno y en atención a la Constitución, elimina de su composición a los regulados (las universidades); también amplía la caracterización de la autonomía universitaria y la denomina responsable y solidaria, por lo que los nuevos órganos de regulación cuentan con más facultades que sus antecesores.

Estos cambios han provocado una serie de tensiones entre los regulados y los entes reguladores en torno al ejercicio de la autonomía universitaria. En ese marco surge la pregunta ¿cómo conciliar el ejercicio de la potestad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y la autonomía universitaria responsable?. Esta pregunta no puede ser respondida exclusivamente desde la descripción y sistematización de la norma, sino que debe incluir elementos de la interpretación, del método histórico y del método comparado, tomando en cuenta que el modelo de la dogmática jurídica argumentativista insta a dejar de lado la práctica descriptiva del derecho para desarrollar estudios basados en los valores y principios positivizados en la norma y brindar argumentos que sostengan las propuestas sobre casos complejos; los cuales que deben contar con una lógica válida y capacidad para persuadir que tiene como fin encontrar la mejor respuesta posible desde la racionalidad.

En el primer capítulo se tratará sobre el origen y evolución de la autonomía universitaria desde los inicios de la universidad en el mundo, pasando por su desarrollo europeo y concluyendo con la experiencia latinoamericana. Además, se abordarán la definición y el alcance de la autonomía de las universidades desde varias perspectivas, en comparación con otros tipos de autonomías, así como su relación con la educación superior como un derecho y un servicio público.

El segundo capítulo se centrará en la trayectoria de la autonomía universitaria en el Ecuador, desde las primeras universidades en tiempos de la colonia española, los sucesos de constante tensión en la época republicana hasta la segunda mitad del siglo XX, la creación de órganos de regulación y las crisis de las décadas de 1990 y 2000. También analizará la redefinición de la autonomía universitaria incorporada a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, desarrollada en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 y sus nuevas características, en especial la responsabilidad y la solidaridad.

Finalmente, en el tercer capítulo se tratará sobre la potestad normativa de la nueva institucionalidad de regulación del sistema de educación superior. Se analizará la naturaleza jurídica de los órganos que rigen el sistema, el origen y fundamento jurídico de sus potestades públicas desde la perspectiva del Derecho Administrativo, se contrastará esta potestad normativa con la autonomía universitaria responsable y solidaria para intentar identificar sus límites en el marco del nuevo paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia; específicamente se estudiará la Resolución No. RPC-SO-020-NO.142-2012 de 27 de junio de 2012, la cual establece el porcentaje máximo del valor de los votos de las autoridades dentro del cogobierno.

Capítulo Uno

Autonomía universitaria

1.1. Orígenes y evolución de la autonomía universitaria

1.1.1. El nacimiento de la Universidad en el mundo

Para identificar los orígenes y evolución de la autonomía universitaria resulta preciso remontarse a la historia y al nacimiento de la universidad, a fin de constatar si en su aparición estaba acompañada de dicha condición; es decir, de “autonomía” y cuáles eran sus características en relación a la concepción actual. Con este propósito, se han elegido para este análisis las regiones del Medio Oriente, China y Europa, por cuanto en ellas se registran las primeras apariciones de la institución “universidad”.¹

A) Medio Oriente

En el mundo musulmán, el aprendizaje y la educación tomó relevancia cuando el Profeta Muhammad recibió la revelación sobre la importancia del conocimiento. Esto reposa en los contenidos del Corán, tal es así, que este texto impone como obligación de todo hombre o mujer la búsqueda del conocimiento.²

A comienzos del siglo VIII, la religión islámica, a través de su expansión, absorbió las culturas de Medio Oriente, Persia, Oxus, el norte de África y la Península Ibérica.³ Durante este período, es decir, desde el siglo VIII hasta el siglo XIII, la expansión islámica produjo un ambiente propicio para el desarrollo de la enseñanza y la producción de trabajo escolar y, desde el año 661 al 750 d.C., los musulmanes iniciaron la enseñanza de la tradición del profeta por parte de profesores autorizados, en la que se incluyeron áreas como la gramática, la genealogía, la historia y la exégesis. Esto constituyó la primera expresión de educación formal permitida por las autoridades, mientras que durante el Califato de Ma'ad al-Muizz Li Dinillah, en el año 969, se estableció en El Cairo la mezquita al-Azhar, como un centro para el aprendizaje superior, que podría denominarse la primera universidad del mundo.⁴

¹*The Origin of Universities*, <http://www.cwrl.utexas.edu/~bump/OriginUniversities.html>, sf.

² Muborakshoeva Marodsilton, *Islam and Higher Education, Concepts, challenges and opportunities*, Routledge, Oxon 2013, , p. 11, 13.

³ (Marodsilton, *Islam and Higher Education...*, 13).

⁴ (Marodsilton, *Islam and Higher Education...*, 14).

En el mundo islámico medieval existían dos tipos de instituciones educativas tradicionales: mezquitas y *madrash*,⁵ ambas regidas bajo la Ley de *waqf* (fideicomiso de beneficencia) cuya diferencia radicaba en el margen de influencia de su fundador. Las mezquitas eran libres de la influencia y control de sus fundadores; sin embargo, los bienes de su propiedad podían ser incluidos en el fideicomiso, lo cual evitaba posibles confiscaciones. En contraste, las *madrash*, pese a ser también un patrimonio autónomo, permanecían perpetuamente bajo la decisión de sus fundadores, que incluía la administración de los recursos y la fijación de los salarios de los profesores, entre otros.⁶ El amparo de la Ley *waqf* constituye una primera forma de autonomía, sobre todo en el caso de las mezquitas, al contar con ausencia de intromisión externa en la enseñanza y en la administración de los recursos, así como con patrimonio propio, que, como se verá más adelante, constituyen elementos de la autonomía universitaria actual. Posteriormente, a partir del año 1500, se establecieron varios *madrash* en la India enfocados en la enseñanza de las ciencias racionales, además de las ciencias religiosas.⁷ Luego de la ocupación colonialista de Europa en 1800, se introdujeron las estructuras europeas de educación superior, permaneciendo dos sistemas paralelos. Sin embargo, en la actualidad, las instituciones de corte occidental mantienen supremacía sobre las formas tradicionales de institucionalidad para enseñanza superior.

B) China

Por otro lado, en China los centros de enseñanza, en sus orígenes, se fundamentaron en el *Confucionismo*. En el período tardío de la dinastía *Shang* (1523 – 1027 a.C.) inició el desarrollo de la educación superior, cuyo objetivo no era únicamente la transmisión del conocimiento sino también el cultivo del individuo, la administración de los asuntos del Estado y la garantía de la seguridad nacional. Durante el período feudal, la educación superior estaba encaminada a la formación de los oficiales de Estado, por tanto, la formación superior tradicional de China se encontraba vinculada profundamente con el Estado y no contaban con autonomía ni libertad académica.⁸

⁵ Institución educativa islámica medieval.

⁶ (Marodsilton, *Islam and Higher Education...*,23).

⁷ (Marodsilton, *Islam and Higher Education...*,25).

⁸ Su-Yan Pan, *University Autonomy, the State, and Social Change in China*, Hong Kong, Ed. Hong Kong University Press, 2009, p. 21.

En el siglo XIX, China, con el gobierno de Zhang Zhidong, incorporó en su educación superior el modelo occidental de universidad, específicamente, los modelos francés y alemán,⁹ con propósitos de modernización del Estado bajo el principio de “*Chinese learning as the essence, Western learning for its usefulness*”.¹⁰ Esta estrategia se constituyó con el objetivo de abrirse al conocimiento occidental necesario para la modernización económica y mantener los valores en los que se asentaba el Estado, para defenderse de la influencia cultural occidental a través de “la lealtad al emperador y el respeto al confucianismo”.¹¹

En la China socialista se dio menor relevancia a la educación superior, puesto que desde la visión de Mao Zedong, se consideró más importante en los individuos la conciencia política socialista que sus capacidades técnicas y académicas. Posteriormente, en el gobierno de su sucesor, a partir de 1978, se recuperó la importancia de la educación en la modernización y en la formación de expertos para alcanzar los objetivos estatales. En ese marco, la universidad china se convirtió en un instrumento de modernización”.¹²

La historia de la universidad en China muestra que se encontraba estrechamente ligada al Estado, en un principio para la formación de sus oficiales y luego como una herramienta para alcanzar los objetivos estatales, principalmente la modernización y el desarrollo económico del país. En tal sentido, la autonomía universitaria en China ha sido relativa, pues si bien se ha permitido el desarrollo de una actividad investigativa y formativa, esta tiene una orientación determinada desde el Estado.

C) Europa

La historia de la universidad occidental tiene sus inicios en la Europa medieval bajo un modelo de corporación o asociación, es decir, un grupo de individuos que decidieron accionar en conjunto y organizarse para acceder a la formación a través del aprendizaje intelectual en áreas específicas bajo sus propias reglas y sin intervención externa. Esta asociación respondió a una necesidad social planteada a partir de la aparición de intelectuales que buscaban un área común de conocimiento para el

⁹ Ver capítulo I, La autonomía universitaria en Europa entre los siglos XVI y XIX.

¹⁰ (Pan, *University Autonomy*...,21). Traducción: “Aprendizaje chino como la esencia, aprendizaje occidental por su utilidad”

¹¹ (Pan, *University Autonomy*...,21).

¹² (Pan, *University Autonomy*...,21).

desarrollo de la profesión, a través del reconocimiento de la correspondencia entre ciencia y enseñanza; así también, como una forma de ascenso social.¹³

Es así que, entre los siglos XII y XIII se crearon estas organizaciones de estudiantes y maestros en Bolonia y París, para el estudio del Derecho y la Medicina, las cuales con el tiempo y gracias al prestigio alcanzado, fueron auspiciadas, apoyadas y reconocidas por la Iglesia Católica y el poder monárquico.¹⁴ Es importante señalar que en esta incipiente conformación se observaba que los estudiantes decidían la contratación de su profesor y elegían a su “rector”, generaban sus propios estatutos, además se organizaban en naciones,¹⁵ propiciaban, incluso, que exista un mayor reconocimiento social local e internacional, así como la adjudicación de privilegios por pertenecer al gremio estudiantil, más que a un Estado específico.¹⁶

En Bolonia, la organización de la universidad nació de los individuos agremiados –los estudiantes – con independencia de las reglas estatales o de la Iglesia. La Universidad de Bolonia funcionó bajo sus propios estatutos y eligiendo a sus propias autoridades. Sin embargo, en poco tiempo, al resultar evidente que la universidad tenía capacidad de lograr una acumulación de poder político, el primer conflicto sobre su autonomía se dio con las autoridades municipales, quienes pretendieron limitar el accionar de los profesores, lo cual provocó que tanto los estudiantes como los docentes abandonaran la ciudad y fundaran una nueva universidad en Padua.

Al contrario que en Bolonia, en París, la conformación de la universidad tuvo su impulso a través del obispo Guillermo de Champeux y Abelardo,¹⁷ y nació fundamentada en la corporación de los docentes, con una dependencia marcada de la Iglesia Católica local, la cual, a través del Canciller del Cabildo de Notre Dame concedía la autorización para el ejercicio de la docencia. Esta dependencia consensuada con el

¹³ Diana Soto, “La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada”, en Diana Soto, comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 136-137.

¹⁴ Jorge Maldonado Renella, *Los Principios de la Segunda Reforma Universitaria*, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1983, p. 9.

¹⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22da edición, 3. f. Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común, <http://lema.rae.es/drae/?val=naciones>.

¹⁶ (Soto, *La Autonomía en la Universidad...*, 138).

¹⁷ (Soto, *La Autonomía en la Universidad...*, 138).

gremio docente tenía como fundamento la obtención de los privilegios eclesiásticos,¹⁸ a fin de mantener a la universidad fuera del alcance del poder burgués y monárquico. No obstante, posteriormente, aprovechando su reconocimiento internacional, obtuvo la protección directa del Papa Inocencio III (1215) para evitar a los intermediarios locales y de esta manera buscar un mayor espacio de autonomía.¹⁹

Se puede observar que tanto en el modelo de Bolonia como en el de París, el componente común es la intención permanente de los agremiados de mantenerse independientes de las autoridades externas, sean estas civiles o eclesiásticas locales y del mismo Papa. Esto se evidencia en el abandono de las ciudades cuando los intentos de intervención de dichas autoridades se incrementaba, pero también en la petición y aceptación de protección y reconocimiento de tales autoridades, según convenía a los fines de la universidad. Esto da cuenta de que la autonomía universitaria, desde el mismo nacimiento de la universidad occidental, ha sido un concepto relativizado y en constante tensión con otros actores. En la medida en la que la universidad fue ganando influencia político-cultural, a la Iglesia le interesaba mantener el control de los contenidos de la enseñanza teológica y al poder monárquico, contar con un medio para la formación de sus altos funcionarios.

A partir del siglo XIII, la iniciativa de creación de nuevas universidades fue trasladada de los estudiantes y profesores al Papa y al Rey, iniciando de esta forma un segundo momento en el que se establece la universidad oficial, cuya constitución debía cumplir requisitos ligados a la diversidad de oferta de saberes y ser reconocida por ambas instancias de poder. Las demás organizaciones de enseñanza permanecieron bajo la categoría de centros de estudios generales o particulares, sin contar con el aval de las antes mencionadas autoridades. La primera universidad oficial dependiente del Rey²⁰ fue la de Nápoles, en el año 1224. Para el siglo XV existían ya setenta universidades en Europa.²¹

¹⁸ (Soto, *La Autonomía en la Universidad...*, 140). Por ejemplo: La prohibición de que los estudiantes sean arrestados por las fuerzas del rey, aún en caso de flagrante delito, estos se sometían a la justicia eclesiástica.

¹⁹ Luiz Antonio Cunha, "Autonomia Universitária: Teoria e Prática", en Hebe Vessuri comp., *Universidad e Investigación Científica*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 14-15.

²⁰ Federico II Hohenstaufen, Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico.

²¹ (Soto, *La Autonomía en la Universidad...*, 144).

1.1.2. La autonomía universitaria en Europa entre los siglos XVI y XIX

De la breve reseña histórica abordada en el numeral anterior, se desprende que fue en la región europea en la que se desarrolló la institución “universidad” y en la que la autonomía tuvo mayor relevancia; por tal razón, en esta parte se tratará sobre el desarrollo de la autonomía universitaria a partir del siglo XVI.

A) Autonomía universitaria en los inicios del Estado y el periodo napoleónico

Alrededor del momento histórico en que se consolidaron los Estados nacionales,²² se experimentó la multiplicación de las universidades para cubrir las necesidades de formación de la burocracia de dichos Estados, lo cual, a su vez, transformó a la universidad en una corporación local cuyos miembros pertenecían al mismo Estado.²³ De esta manera disminuyó el sentimiento de desarraigo de los estudiantes y maestros de las primeras universidades que surgieron antes del Estado-Nación, desarraigo que, no obstante, fue el inicial fundamento subjetivo de la autonomía.

Durante el periodo Napoleónico (1799-1815), la universidad francesa fue transformada en un monopolio y dependencia del Estado, utilitaria y profesionalizante, al arbitrio del Emperador en la que el Estado, además de ser su financista, también la organiza, la administra, determina los planes de estudio y nombra sus profesores.²⁴ El mismo Napoleón habría señalado lo siguiente: “Mi fin principal al establecer un cuerpo docente, es tener un medio de dirigir las opiniones políticas y morales”.²⁵ Este modelo nos muestra que esta institución dependía absolutamente del poder estatal en los aspectos financiero, administrativo y académico.

Como se puede observar, a lo largo de los siglos y en razón de la interacción con el Estado, la autonomía plena con la que contaba la universidad originalmente, fue relativizada por los diversos sujetos poseedores de poder, al punto de ser materialmente eliminada y absorbida por el propio Estado.

²² La consolidación de los estados nacionales en Europa se ocurrió a finales del siglo XVIII, Ariel Francais, *El Crepúsculo del Estado-Nación, Una interpretación histórica en el contexto de la globalización, en Documentos de debate*, Gestión de las Transformaciones Sociales MOST, No. 47, <http://www.unesco.org/most/francais.htm>.

²³ Carlos Tunnerman, *Universidad, Historia y Reforma*, Managua, UCA, 1992, P.31

²⁴ (Tunnerman, *Universidad, Historia y Reforma*, 32).

²⁵ (Tunnerman, *Universidad, Historia y Reforma*, 32).

B) Kant y Humboldt

Frente a estos hechos y como antítesis al modelo Napoléonico, en los años 1809 y 1810 se estableció un nuevo modelo, denominado el “Modelo Humboldt”, producido justamente por las reformas efectuadas por Napoleón luego de su victoria sobre Prusia, que incentivó el traslado de los centros de conocimiento de Europa, de París a Berlín. Este modelo nace con el texto de Kant “La disputa de las facultades”, sobre el cual Wilhelm von Humboldt desarrolló su propuesta “Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín”,²⁶ en el que se recupera la libertad académica como un requisito imprescindible para la actividad universitaria. Al respecto, Tünnerman destaca algunos conceptos de la obra de Humboldt:

El núcleo esencial de la Universidad está constituido por la indisoluble unión de la ‘ciencia objetiva’ y ‘la formación subjetiva’ Toda pretensión económica, social o estatal sobre la Universidad debe ser rechazada Lo único que cuenta es la investigación científica y la formación humana La coacción de tener que ‘pasar a la vida práctica’ desfigura el ‘ideal de la ciencia’ Los objetivos utilitaristas malogran la libertad de la Universidad, con Humboldt la Universidad recupera el dominio de la ciencia y la investigación [...].²⁷

Esta concepción deviene de la teoría de la determinación de la voluntad por la razón de Kant y de su concepción de la universidad. Según él, esta debía estar conformada en tres facultades superiores – teología, derecho y medicina– y una facultad de filosofía, afirmando que las facultades superiores podían estar al servicio del Estado con una perspectiva de utilidad y practicidad, mientras que la de filosofía debía mantenerse libre para alcanzar la verdad científica sin limitaciones de ninguna naturaleza.²⁸ Adicionalmente, el modelo Humboldt procuró que la autonomía científica se asegurara a través de la autarquía²⁹ financiera.³⁰ Las propuestas de Kant y Humboldt

²⁶ Carlos Rincón, “La Autonomía y Die Autonomie: La Herencia del Movimiento de la Reforma de Córdoba y el Modelo Humboldt”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 125.

²⁷ (Tünnerman, *Universidad, Historia y Reforma*, 34).

²⁸ Immanuel Kant, *La disputa de las Facultades*,

http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_3738/e%20kant%20conflicto%20facultades.pdf.

²⁹ (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*,
<http://lema.rae.es/drae/?val=autarqu%C3%ADa>).

tienen un punto central: la base de la autonomía de la universidad se encuentra en la libertad académica, necesaria para garantizar una ciencia objetiva, para lo cual se precisa que la universidad cuente con sus recursos propios, pero también evidencia la importancia de la formación e investigación con fines de utilidad concreta para la sociedad. Esta propuesta constituye un punto intermedio entre la autonomía plena originaria y su abolición en el periodo napoleónico que será el aspecto de contraste en este estudio.

1.1.3. El proceso latinoamericano de la autonomía universitaria

En esta parte de la investigación se realizará un acercamiento al desarrollo de la universidad y su autonomía en América Latina. En primer lugar se abordará el apareamiento de la universidad en esta región a través de la colonización europea. En segundo lugar se examinará los primeros momentos de la independencia de los países, en tercer lugar centrará el análisis en los países en los que existieron los principales eventos por la lucha de la autonomía; y, finalmente se tratará la crisis de la autonomía de la década de los 90 del siglo XX en la región, que también marca un punto de contraste para este estudio.

A) La colonización europea del territorio que hoy es América Latina

La universidad fue trasladada al “nuevo mundo” a través de la colonización europea. El territorio que hoy es América Latina recibió la influencia de la universidad de la península ibérica por obvias razones; los modelos de la Universidad de Salamanca, así como de la Universidad de Alcalá de Henares fueron los que tuvieron mayor influencia en la universidad colonial, produciendo una hibridación entre “convento - universidad, colegio - universidad, seminario universidad, y una estructura y organización apegada al modelo de Bolonia.³¹ Esto implica que la universidad colonial dependía de la Iglesia Católica. Los contenidos de la enseñanza debían recibir la aprobación eclesiástica, además de que por la misma estructura “convento- universidad” la escolástica era la base del conocimiento que en éstas se desarrollaba. Un ejemplo de esto es la participación de los Agustinos en las universidades de la América colonial, que tuvieron presencia en México, específicamente en el Colegio Mayor de San Pablo, en la

³⁰ (Rincón, *La Autonomía y Die Autonomie...*, 133).

³¹ (Soto, *La Autonomía en la Universidad...*, 145- 147).

Universidad de San Fulgencio en Quito, en la Universidad de San Ildefonso en Lima, en la Universidad de San Nicolás de Bari y en el Colegio de San Miguel en Colombia.³²

En la Real Audiencia de Quito, además de la Universidad San Fulgencio, existieron: la Universidad San Gregorio Magno a cargo de los Jesuitas creada en 1620, la Universidad de Santo Tomás de Aquino creada en 1686 bajo la dirección de la orden de Santo Domingo de Quito. En 1779 todas las universidades de Quito se unificaron con el nombre de Universidad de Santo Tomás por iniciativa del obispo José Domingo Pérez Calama; con esta modificación la Universidad dejó su dependencia de la Iglesia Católica y pasó a ser manejada por el Gobierno civil español.³³

B) La independencia de los países latinoamericanos

Con la independencia de los países latinoamericanos se importó e implementó el modelo napoleónico, con lo cual las universidades latinoamericanas pasaron de la dependencia de la Iglesia a la dependencia del Estado y a su burocratización. Esto produjo que la universidad latinoamericana, limitada en su capacidad investigativa, continuara arrastrando un modelo arcaico que se enfocó en la profesionalización y no en la construcción de una academia de la ciencia y el pensamiento.³⁴ Además, a pesar de que la universidad se desarrolló en el ámbito de la república, su estatus elitista se mantuvo, careciendo de democratización en su acceso, limitado a la clase aristocrática.³⁵

Una muestra del estado de limitación a la libertad académica se refleja, por ejemplo, en el caso venezolano con la Ley expedida en el año 1851 durante el Gobierno de José Tadeo Monagas, que señala:

No podrán proveerse las cátedras en propiedad, ni en itineraria [sic, seguramente por ´interinato´] en personas desafectas al Gobierno republicano o sospechosas de su amor al espíritu democrático del sistema de Venezuela. El juicio que se forme sobre esas cualidades es privativo y puramente gubernativo de la Junta y consiliarios. El Poder Ejecutivo por falta de las clases de los catedráticos, por ocultación, emigración, o bajo

³² Fernando Campo Del Pozo, “El Modelo Universitario Agustiniiano en América”, en Diana Soto, comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p.34-52.

³³ Luis Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*, Quito, Consejo de Educación Superior, 2015, p. 175-178.

³⁴ Manuel Agustín Aguirre, *Orientaciones para la Reforma Universitaria en la América Latina y el Ecuador*, Loja, Universidad Nacional de Loja, 1967, p.4.

³⁵ (Tünnermann, *Universidad, Historia y Reforma*, 43).

cualquier otros pretextos en odio al Gobierno, obrando sumaria y gubernativamente, podrá remover de sus cátedras a los que incurran a ellas; pero en el caso de que el catedrático salga del territorio de la República por dichos motivos, quedará vacante la cátedra ipso-facto. También podrá el Ejecutivo remover de sus cátedras a los catedráticos desafectos al Gobierno.³⁶

Esta Ley evidencia la inexistencia la autonomía universitaria en este periodo. La estabilidad del profesorado y el acceso a la formación dependían de las afinidades políticas de los individuos con el gobierno de turno.

Así tampoco, en el Ecuador existía la autonomía de la universidad. El Presidente Gabriel García Moreno disolvió la Universidad Central por “defectuosas y absurdas la organización y la dirección de la instrucción pública”, y en su lugar creo la Escuela Politécnica para formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingenieros en minas y profesores de ciencias en 1869. La Universidad Central fue reabierta y la Escuela Politécnica clausurada en el año 1875 por el Presidente Borrero.³⁷ En 1880 bajo el gobierno de Veintemilla se expidió un decreto que disponía que las autoridades universitarias serían nombradas por el Ejecutivo, frente a esta decisión surgió el primer levantamiento estudiantil que corresponde a la primera actuación política estudiantil por la lucha de la autonomía de la universidad en el país.³⁸

C) Movimiento por la autonomía universitaria del siglo XX en América Latina

Durante los primeros treinta años del siglo XX, emergieron a lo largo de América Latina, movimientos que se enfocaron en la lucha por la denominada “autonomía universitaria”. Así, se observa que en 1918, por efecto del crecimiento urbano, la expansión de la clase trabajadora industrial, el aumento de la clase media y la demanda de democracia al interior de las universidades dieron origen al conocido Movimiento de Córdoba, promovido por los estudiantes de la Universidad de Córdoba en Argentina, el cual exigió que:

³⁶ Miriam Carmona, “Autonomía Universitaria en Venezuela: Siglo XIX”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 77.

³⁷ (Pacheco Prado, “*La primera evaluación de la universidad...*”, 183, 185).

³⁸ (Pacheco Prado, “*La primera evaluación de la universidad...*”, 187).

[...] la participación de los estudiantes en los organismos académicos de la universidad, vinculación al Alma Mater de los antiguos graduados, asistencia libre a los cursos e institucionalización de la cátedra libre, garantía de que los cursos se realizarán periódicamente, carácter público de las actas de los organismos universitarios y de las deliberaciones de las directivas, asistencia social a los estudiantes y extensión de la acción de la universidad más allá del recinto universitario.³⁹

Este movimiento propuso varios puntos programáticos para lograr una reforma que alcanzara la independencia de la universidad frente al Estado o gobierno y el establecimiento de principios para la organización de un cogobierno que garantizara la representación estudiantil, la docencia libre, la libertad de cátedra, la participación estudiantil en el nombramiento de docentes, la incorporación de la investigación en la función de la universidad y la vinculación con la sociedad.⁴⁰ A diferencia de los modelos de universidades previos a este movimiento, la autonomía universitaria no se concibe sin la inclusión de la participación de los estudiantes en la toma de decisiones de la vida universitaria.

El caso uruguayo se anticipó al surgimiento del Movimiento de Córdoba. La autonomía universitaria se encontraba reconocida a nivel constitucional desde el año 1917 y la participación del estamento estudiantil había sido reconocido en la Ley Orgánica de la Universidad de 1908, así como la garantía de la gratuidad fue incorporada en la legislación nacional en 1906.⁴¹

Otros países de latinoamerica reproducen las acciones del Movimiento señalado, iniciando por Chile y Perú en 1920 con la realización de los primeros congresos de estudiantes, luego Colombia en 1922, Cuba en 1923 , Paraguay en 1928 y Brasil e 1935.⁴²

³⁹ (Rincón, *La Autonomía y Die Autonomie...*, 127).

⁴⁰ Universidad de Córdoba, *La Reforma universitaria de 1918*, <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma>.

⁴¹ Jorge Landinelli, “Trazos del Movimiento Reformista Universitario en Uruguay” en Emir Sader, Pablo Gentil, Pablo Aboites comp., *La Reforma Universitaria – Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, p. 104-105.

⁴² Jorge Luis Diodato, Valeria Martínez, *Autonomía y el Cogobierno universitario: repensando su sentido reformista en los estatutos*, p. 3, https://www.academia.edu/9456034/Autonomia_Universitaria_en_Latinoamerica

Por otro lado, en México, la autonomía universitaria se pretendió alcanzar desde el proyecto de creación de la Universidad Nacional de México en 1881; sin embargo, la ley con la que se creó la mencionada universidad supeditó la dirección de la institución al Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, sin posibilidad de autogobernarse y darse sus propias normas.⁴³

En 1929 se expidió una nueva Ley motivada por la huelga de los estudiantes de la UNAM⁴⁴ en la que se observa que, aunque se reconoce como máxima autoridad de la universidad a un órgano colegiado conformado por las autoridades universitarias, profesores y estudiantes, el rector era electo por el consejo universitario de una terna presentada por el Presidente de la República. Asimismo, este podía vetar las resoluciones universitarias y no se garantizaba un patrimonio propio para la institución. Estas limitaciones en la práctica obligaban a que la universidad mantuviera relaciones con el gobierno para alcanzar sus fines.

En 1933 se expide una nueva Ley que otorga autonomía plena a la Universidad de México, tan plena que incluyó la elección del Rector del seno de la propia universidad, pero la dejó sin recursos, haciendo una donación inicial por parte del Estado, y suprimió para el futuro toda asignación de recursos públicos, condicionando su supervivencia a las posibilidades de alcanzar autarquía financiera. No es sino hasta 1945 cuando se expide la Ley⁴⁵ vigente hasta la actualidad, en la que se da el reconocimiento a la universidad mexicana como una corporación pública y una institución descentralizada del Estado, que cuenta con capacidad jurídica, garantizando su participación en los recursos públicos; así también, se mantuvo su dirección al interior de la institución a través de la elección del Rector dentro del seno universitario.⁴⁶

El caso boliviano es bastante similar al de Argentina y México, tomando su dirección a partir del movimiento autonomista de Córdoba. En el año 1938 se incorporó

⁴³ Renate Marsiske, “Universidad y Autonomía: Las leyes orgánica de 1910, 1929, 1933, 1945 en la Universidad Nacional de México”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 196-197.

⁴⁴ Renate Marsiske, “*Crónica del Movimiento Estudiantil de México en 1929*”, en Revista Historia de la Educación Latinoamericana, p.1-16, http://www.ses.unam.mx/docencia/2012II/Marsiske_CronicaMovimientoEstudiantil.pdf

⁴⁵ Ley Orgánica De La Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación mexicana el 6 de enero de 1945.

⁴⁶ (Marsiske, *Universidad y Autonomía...*, 195-207).

a la Universidad en la Constitución Política del Estado en la que se define normativamente a la autonomía universitaria, señalando:

Las Universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la facción de sus estatutos y planes de estudio, la aprobación de sus presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, la celebración de contratos y obligaciones para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades [...].⁴⁷

Este texto fue replicado en la Constitución de 1967 y en la del año 2009 (artículo 185 en ambos casos) que se encuentra vigente.

En el Ecuador, existió una lucha estudiantil por la búsqueda de la autonomía desde los sucesos del 25 de abril de 1907. El mismo año del manifiesto de Córdoba, la legislatura expidió un decreto que concede el derecho a los estudiantes a participar en la Junta General de Profesores, y en 1922 se logró la reforma del decreto de 1918 para que también se incluyera a los estudiantes en la Junta Administrativa y en las Juntas de Facultad; así también, que el número de representantes estudiantiles sea igual a la tercera parte del número de profesores que conformaban dichos órganos, por lo que se considera que en ese año se consagró el principio de cogobierno.⁴⁸ En 1925, la Federación de Estudiantes, por su participación en la Revolución Juliana, logró que se dicte una nueva Ley de Educación Superior, en la que se consagró el principio de autonomía universitaria y permitió que la universidad dicte sus propios estatutos.⁴⁹

Si bien esto constituyó un importante avance, las tensiones entre la universidad y los gobiernos continuaron con eventos como la clausura de la Universidad de Cuenca en 1934 por el Presidente José María Velasco Ibarra, la masacre de Protoviejo y Guayaquil con la muerte de 1000 estudiantes y obreros entre 1956 y 1960, bajo el Gobierno de

⁴⁷ Maruja Serrudo Ormachea, “La Autonomía en la Universidad Boliviana”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 230.

⁴⁸ (Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad...*191).

⁴⁹ (Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad...*192).

Ponce Enríquez; la muerte del líder estudiantil Milton Reyes en 1970⁵⁰ y otras clausuras de la Universidad Central.⁵¹

D) Los años 80s y 90s del siglo XX:

En términos generales, a partir de los años 80s, el Estado neoliberal se implantó en los países latinoamericanos y con ello se redujo el rol de Estado en todos los sectores incluido el educativo, dando paso a que el mercado regule este ámbito bajo la premisa de que la oferta y demanda impulsarían la calidad a través de la competencia entre instituciones de educación superior públicas y privadas.⁵²

Esta reducción del rol estatal sobre la universidad podría ser entendido como una realización de la tan anhelada autonomía, cuyo reconocimiento a nivel constitucional fue demandado a fin de establecer reglas legítimas que limiten la interferencia del Estado en la universidad, motivada por la constante vulneración que esta había sufrido a lo largo de la historia. Sin embargo, el Estado neoliberal permitió una transición de la autonomía universitaria frente a los gobiernos a una heteronomía⁵³ frente a las exigencias del mercado.⁵⁴

La implementación del estado neoliberal en los diferentes países del mundo y específicamente en América Latina, con la consecuente reducción del aparato estatal y del financiamiento a las universidades públicas, generó incentivos para que el sector privado incursione en este campo para suplir la oferta pública y satisfacer la creciente demanda,⁵⁵ aunque la iniciativa privada no es negativa en si misma, esta junto a la desregulación del sector promovió el afán de lucro de algunas de las instituciones

⁵⁰ (Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad...*195-197).

⁵¹ Ver Capítulo II, Autonomía Universitaria en las constituciones históricas del Ecuador.

⁵² Rita Cancino, *El Modelo Neoliberal y la Educación Universitaria en Latinoamérica. El caso de la Universidad chilena*, en Sociedad y Discurso, Dinamarca, AAU, 2010, p. 152.

⁵³ Ver Capítulo I, Autonomía desde la perspectiva sociológica.

⁵⁴ Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta, "La reforma de la educación superior, como capítulo de la reforma del Estado, peculiaridades y trazos comunes", ponencia en IV Encuentro Nacional y I Latinamericano "La Universidad como objeto de investigación", el 7,8,9 de octubre de 2004, Universidad de Tucumán, Tucumán, apes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/IV%20Encuentro%20-%20Oct-2004/eje1/08.htm.

⁵⁵ Daniel Schugurensky, "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿Hacia un modelo heterónimo?", en Armando Alcantara y otros, *Educación, Democracia y Desarrollo en el fin de siglo*, Madrid, Siglo XXI, 1998, p. 123.

privadas maximizando las ganancias a costa del acceso y la calidad⁵⁶ y obligando a las instituciones públicas a entrar en la competencia por captar “clientes”. Como un dato ilustrativo del incremento en la participación del sector privado en la educación superior en el año 1995 existían 812 universidades en América Latina de las cuales 319 eran instituciones públicas y 493 eran privadas.⁵⁷

Sobre el caso ecuatoriano se profundizará en el Capítulo II.

1.2. Alcances de la autonomía universitaria

1.2.1. Definición de la autonomía universitaria

Luego de haber efectuado un recuento histórico de los orígenes más destacados de la universidad y la evolución de sus relaciones con el Estado, la Iglesia, la sociedad y el mercado, es necesario indagar con mayor precisión sobre el significado de *autonomía*, a fin de comprender si tales relaciones han permitido la existencia de la autonomía universitaria.

Esta parte del estudio se enfocará en revisar las definiciones de la autonomía desde la perspectiva etimológica, así como desde la comparación del alcance entre diversas autonomías, incluyendo las que corresponden a los órganos descentralizados.

A) Etimología

La palabra *autonomía*, proviene del griego αυτονομία, cuyos componentes son: αυτοζ, que significa “por sí mismo”; νομοζ, que significa “regla”; y, el sufijo ια, que significa “acción o cualidad”, desde esta perspectiva autonomía implica la capacidad de darse reglas por sí mismo. En Grecia, su origen tuvo una connotación exclusivamente política relacionada al autogobierno de una comunidad, luego se adaptó a las acciones de los individuos como un problema moral, tal como aparece en el drama de Antígona.⁵⁸ La connotación inicial resulta más adecuada para este estudio, en la cual la autonomía se aborda en relación a la universidad como una comunidad; sin embargo, a fin de

⁵⁶ (Rita Cancino, *El Modelo Neoliberal y la Educación...* 152). La autora concluye que en Chile, país de Latinoamérica en el que se implementó con mayor énfasis la política neoliberal, los resultados muestran que es uno de los países más caros para estudiar tanto en las instituciones públicas como privadas mientras que su calidad está por debajo de aquellos países que se encuentran en el mismo rango de aranceles.

⁵⁷ Nerio Neirotti, Graciela Giangiacomo, María Marcela Bottinelli, “Transformación y Cambio en la Educación Superior. La Responsabilidad Social de la Universidad a través de los procesos de evaluación institucional” en XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur, p. 4.
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/116174/93.pdf?sequence=1>

⁵⁸ Lane Fox, Robin, *El mundo clásico. La epopeya en Grecia y Roma*, Madrid, Editorial Crítica, 2007, p. 20.

acercarse la noción de autonomía universitaria, es necesario identificar la existencia de matices entre la autonomía reconocida a las comunidades dentro de la división político administrativa del Estado moderno, la universidad y diversos órganos, lo cual se tratará en la siguiente sección.

B) Comparación con las diversas autonomías de los órganos públicos

José Rolda Xopa, citando a Kelsen,⁵⁹ señala que el orden jurídico crea sujetos jurídicos, transformándose, estos, en orden jurídico personificado, los cuales actúan dentro de órdenes jurídicos más amplios que contienen a aquellos.⁶⁰ Así, los órganos que forman parte del Estado llevan adelante sus funciones dispuestas por el derecho de manera centralizada o descentralizada, de tal forma, resulta oportuno analizar la situación de ciertas instituciones y personas jurídicas que, así como las universidades, también gozan de “autonomía”; específicamente, aquella concedida a los órganos descentralizados, esto es, los Estados que forman parte de las federaciones, así como las prefecturas, los municipios, entre otros.

En el Ecuador y en muchos países, el reconocimiento de la autonomía de las formas de ordenamiento jurídico personificado se encuentra consagrado a nivel constitucional. Por ejemplo, en nuestra actual Carta Suprema⁶¹ se establece la existencia de autonomía administrativa, económica, financiera, organizativa, presupuestaria, político-académica y orgánica para diferentes órganos públicos, conforme se explica en la Tabla No. 1.

La autonomía administrativa tiene una connotación instrumental, entendida como la capacidad de una entidad de llevar adelante sus actividades de gestión de manera independiente para cumplir con sus objetivos.

Sobre la autonomía económica pocos indicios brinda la norma constitucional, las leyes y la doctrina para diferenciarla de la autonomía financiera y la autonomía presupuestaria, por lo que en este estudio se consideran a estas tres dimensiones como la capacidad de una entidad de gestionar sus ingresos y sus gastos.

⁵⁹ Hans Kelsen, *La Teoría Pura del Derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p.156, 157, 161.

⁶⁰ José Rolda Xopa, “La Autonomía de la universidad pública, un estudio jurídico”, en Salvador Valencia Carmona, comp., *Educación, ciencia y cultura, Memoria de VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 251

⁶¹ Constitución de la República del Ecuador 2008.

Lo mismo sucede con la autonomía organizativa y la orgánica, estas son la capacidad de las entidades de establecer sus órganos y funciones.

La autonomía política es la capacidad con la que cuentan los diversos niveles de gobierno de un Estado de gobernar una circunscripción territorial determinada en el marco de sus competencias constitucionales.

Respecto de la autonomía académica se tratará más adelante.

En la siguiente tabla se sistematizan los diferentes órganos públicos que cuentan con autonomía y las diversas dimensiones de esta.

Tabla 1.
Dimensiones de la autonomía de las instituciones reconocida en la Constitución de la República

Artículo de la Constitución	Ordenamiento jurídico subjetivado	Autonomía Administrativa	Autonomía económica	Autonomía financiera	Autonomía organizativa	Autonomía presupuestaria	Autonomía Política	Académica	Orgánica
168	Función Judicial	X	X	X					
191	Defensoría Pública	X	X	X					
194	Fiscalía General del Estado	X	X	X					
204	Entidades de la Función de Transparencia y Control Social	X		X	X	X			
214	Defensoría del Pueblo	X		X					
217	Función Electoral	X		X	X				
235	Procuraduría General del Estado	X		X		X			
238	Gobiernos autónomos descentralizados	X		X			X		
315	Empresas públicas	X	X	X					
355	Universidades y escuelas politécnicas	X		X				X	X
430	Corte Constitucional	X		X					

Fuente: Constitución de la República del Ecuador.
Elaboración propia.

En la tabla precedente se puede observar que la Constitución reconoce ocho dimensiones de autonomía en las personas jurídicas u órganos. Todas estas instituciones-

incluidas las universidades y escuelas politécnicas - gozan de autonomía administrativa y financiera. Tal coincidencia sugiere que estas son fundamentales para la autonomía de las instituciones. Las entidades que además cuentan con autonomía económica son las que pertenecen a la Función Judicial y las empresas públicas.

Se destacan de entre todas las instituciones mencionadas, los gobiernos autónomos descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas; los primeros por contar con autonomía política y los segundos por contar con autonomía académica y orgánica. Es decir, su autonomía es mayor que la de los demás órganos analizados.

En el primer caso, esta autonomía supera a las demás en la dimensión política; los ciudadanos de los territorios que cuentan con gobiernos autónomos descentralizados eligen a sus gobernantes por votación popular,⁶² mientras que en los demás órganos analizados, con excepción de las universidades, sus autoridades son nombradas o designadas por otra autoridad de manera directa o a través de mecanismos de selección y no ostentan una representación política.⁶³

En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, además de las dimensiones de la autonomía comunes a los órganos analizados, se les reconoce la autonomía orgánica y académica, esto significa la facultad de establecer sus órganos internos y su estructura funcional para el ejercicio de sus actividades, así como la de determinar sus planes académicos para la docencia, la investigación, la generación de conocimiento y la vinculación con la sociedad.⁶⁴

Por otro lado, aunque en la Constitución no hay un reconocimiento explícito de autonomía política de las universidades, estas se rigen por el principio de cogobierno, el cual se analizará adelante, y sus autoridades son electas por votación de la comunidad universitaria, con lo cual, en la dimensión de la autonomía política, mantendría similitud con los gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, en tal dimensión de la autonomía, los GAD y las universidades no son comparables, en razón de que las segundas no forman parte de la organización político-administrativa del Estado y la elección o designación de sus principales autoridades en gran medida está determinada por las normas internas de sus miembros, tal como se verá en el segundo capítulo.

⁶² (Constitución de la República del Ecuador, artículos 251 – 254).

⁶³ (Constitución de la República del Ecuador, artículos 208, 434).

⁶⁴ Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, artículo 18.

Finalmente, sobre este punto que se profundizará en el segundo capítulo, se puede observar de manera clara que la autonomía académica es la dimensión que marca la diferencia con las que poseen los demás órganos analizados, puesto que responde a la necesidad particular de la institución universitaria de generar y transmitir conocimiento sin limitaciones impuestas por otros órganos o poderes.

C) Comparación con la autonomía de los órganos descentralizados territorialmente y funcionalmente

En este segmento del estudio se hará una comparación entre la autonomía con la que cuentan los órganos descentralizados territorialmente y aquellos descentralizados funcionalmente, lo cual permitirá observar las diferentes escalas de autonomía concedida o reconocida, en relación al gobierno central.

Los órganos descentralizados territorialmente son los gobiernos autónomos descentralizados, que para el caso ecuatoriano son las regiones autónomas, los gobiernos provinciales, los gobiernos cantonales, los distritos metropolitanos y las juntas parroquiales.⁶⁵ Tal como se observó en la Tabla 1, estos cuentan con autonomía administrativa, financiera y política. La capacidad con la que cuentan para dictar normas para su jurisdicción territorial, establecer tributos, disponer de sus recursos, organizarse y designar a sus propias autoridades, debe concretarse dentro del marco de sus competencias según la Constitución y la ley.⁶⁶ Es decir, estos órganos no gozan de una autonomía absoluta, sino relativizada por los marcos que le imponen otras normas de carácter nacional.

Así también, se observa la existencia de autonomía en las instituciones descentralizadas funcionalmente, es decir, aquellas que han recibido competencias del Estado Central, generalmente, por razones de servicio, y no por motivos territoriales, tal como se efectúa a través de la creación de empresas públicas, instituciones autónomas, personas jurídicas de derecho privado. Todas estas tienen capacidad para emitir normativa interna para su funcionamiento, con casos particulares en los que pueden expedir normas que aplican a terceros y sus autoridades son designadas por fuente

⁶⁵ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 238).

⁶⁶ Allan Brewer- Carias, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 124-127.

externa, por lo que su autonomía es menor frente a aquella de los gobiernos autónomos descentralizados.⁶⁷

La diferencia fundamental entre los dos niveles de autonomía descritos en los párrafos precedentes se resume en que la descentralización territorial incluye potestades reglamentarias, tributarias, expropiatorias, de creación de nuevos servicios, de declaración de bienes en dominio público, mientras que la descentralización funcional se encuentra exenta de estos poderes, manteniendo únicamente independencia en los planos administrativo, financiero y orgánico para la ejecución de sus actividades.⁶⁸ Es decir, ordenar, disponer organizar y ejecutar por sí misma las funciones conferidas (administrativa), así como usar los recursos financieros de que disponga (financiera), a través de una estructura autodeterminada (orgánica), para cumplir con tales funciones.

La Universidad moderna, en la que se enfoca este estudio, no forma parte de la descentralización territorial; ya que, sin distinción de su naturaleza pública o privada, las universidades están orientadas a la prestación de un servicio público específico, la educación, así como al desarrollo de actividades de investigación y de vinculación con la sociedad. Por lo tanto, en primera instancia se podría concluir que la universidad es una institución descentralizada funcionalmente; sin embargo, su nivel de autonomía supera a aquel que se le otorga a ese régimen, pues además de poder emitir normas para su comunidad, crear servicios y disponer de sus recursos, tiene la capacidad de designar a sus propias autoridades. Principalmente no corresponde a dicha clase de descentralización, puesto que su autonomía no proviene de la transferencia de competencias del Estado Central sino que le es propia desde su origen, es decir, la autonomía universitaria no ha sido concedida por el Estado, sino reconocidas por este.

D) Las definiciones formalistas

Por otro lado, la definición formalista que se ha construido alrededor de la autonomía universitaria, únicamente aborda las relaciones entre la universidad y el Estado, sin tomar en cuenta otras posibles intromisiones no formales.⁶⁹ Según Barquín Manuel, citado por Renate Marsiske, la autonomía se define como: “[...] la posibilidad

⁶⁷ (Allan Brewer- Carias, *Derecho Administrativo...*124-127).

⁶⁸ García de Enterría Eduardo y Ramón Tomás Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Bogotá-Lima, Editorial Temis, 2008, p. 404- 408.

⁶⁹ Carlos Arcos, “La Autonomía como argumento político”, en René Ramírez, comp., *Transformar la Universidad para transformar la sociedad*, Quito, SENESCYT, 2012, p. 60.

que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior que para el caso sería el Estado”.⁷⁰

Marsiske, al respecto, señala que las dimensiones de la autonomía universitaria, tal como se la entiende en la actualidad, son tres: “el de su propio gobierno, el académico, y el financiero”,⁷¹ y desarrolla estas, abordando la primera como autonomía normativa, de organización y de elección de sus autoridades bajo sus propias reglas y requisitos. La segunda, en cuanto a la capacidad de organizar su estructura académica y, la tercera, en la libre administración, disposición y control de sus recursos. La autora afirma además que esto no implica la existencia de una extraterritorialidad del derecho público, sino que el ejercicio de estas libertades debe sujetarse al ordenamiento jurídico nacional e inclusive supranacional. Por tanto, el término autonomía no tiene una definición unívoca y requiere ser abordada desde los ámbitos con los que mantiene relación, tal como se ha hecho en los párrafos precedentes. Esto ha evidenciado, primero, la existencia de varias dimensiones de autonomía; segundo, que ésta jamás es plena cuando su titular corresponde a una persona jurídica o a un órgano público, como es el caso de la autonomía universitaria; y tercero, que en ese conjunto de titulares se puede observar una serie de matices que van dando graduación a la existencia de una menor o mayor capacidad de autodeterminación que permite diferenciar unas de otras.

Pero, ¿cuáles son las implicaciones de las diversas aristas de la autonomía universitaria? Antes de contestar esa pregunta, parece claro que el punto nodal de la autonomía universitaria radica en la definición de las relaciones de la institución universitaria y el Estado, el cual, jurídicamente, se ve reflejado en el reconocimiento de que la universidad se encuentra en capacidad de dictarse sus propias normas. No obstante, esta capacidad debe ejercerse dentro del marco jurídico nacional, es decir, aquel que el propio Estado ha generado conforme a su sistema jurídico. En este sentido, la autonomía se concreta a través de la descentralización normativa que originariamente correspondía a la Función Legislativa del Estado, la cual permite el ejercicio de las demás aristas que se han descrito. Así se puede observar análogamente que los

⁷⁰ (Marsiske, *Universidad y Autonomía...*, 198).

⁷¹ (Marsiske, *Universidad y Autonomía...*, 198).

gobiernos autónomos descentralizados gozan también de autonomía en dimensiones distintas, pero que coincide con la característica de la expedición de sus propias normas.

Estas normas -me refiero a aquellas que pueden ser dictadas para sí mismas por las universidades-, comprenden materias más o menos definidas, que podría señalarse que son: orgánico - administrativo, financiero y académico. El primero permite que la universidad se organice conforme considere conveniente para sus fines, elija a sus autoridades y personal administrativo; el segundo, consiste en la capacidad de usar, gozar, administrar, planificar y disponer libremente de su patrimonio y recursos; y el último y más importante puesto que resulta ser el fin de los dos anteriores se refiere al ámbito académico, el cual consiste en la capacidad de organizar sus actividades académicas que incluyen los planes de estudio, selección, contratación, cesación de profesores, otorgamiento de títulos y grados académicos, libertad de cátedra e investigación.

Cabe señalar que las implicaciones de la autonomía universitaria se encuentran lejos de la autarquía o la soberanía. El contexto actual y el desarrollo del Estado moderno hacen imposible que la universidad alcance cualquiera de estos dos estados: no es autosuficiente puesto que sus propios fines están enfocados a tender lazos y puentes con la sociedad y el mismo Estado; en el caso de la universidad pública no ha logrado gozar de un autosustento financiero; así como tampoco puede escapar del marco regulatorio propio del Estado nacional. Por lo tanto, no tiene la capacidad para dictar y ejecutar sus propias normas al margen de la legislación estatal.

1.2.2. Autonomía universitaria desde la perspectiva sociológica

Tomando distancia de las definiciones más formalistas, la autonomía universitaria también debe entenderse desde un punto de vista diferente al tradicional. Bordieu, en su obra *Homo Academicus*, señala que el campo universitario es un campo de lucha en el que se pretenden determinar las condiciones y los criterios de la pertenencia y de las jerarquías legítimas, es decir, todo aquellos que permita generar los beneficios que se pueden obtener del campo.⁷² Esto implica que existe también un campo de fuerzas internas que deben permanecer en equilibrio a fin de que se puedan garantizar los derechos de los profesores y de los estudiantes, la libertad de cátedra, de

⁷² Pierre Bourdieu, *Homo academicus*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, p. 23.

investigación, de expresión de las ideas, en otras palabras, en el campo interno, el enfrentamiento se produce entre los sujetos que componen la universidad y la propia institución.

Ahora, en el ámbito externo, la consideración de que la autonomía debe ser vista únicamente como la independencia frente a los poderes públicos formales, es insuficiente. Carlos Arcos, acoge la perspectiva weberiana del campo de significados de la autonomía/heteronomía de las asociaciones y lo adapta a la universidad, conforme se ve en la siguiente Tabla .

Tabla 2.

El campo de significados de la autonomía/heteronomía universitaria según la naturaleza del poder público

		El origen de las normas internas	
		<i>Autonomía</i> La universidad define sus normas internas, académica y administrativas en el marco de la Constitución y de las leyes de un Estado soberano.	<i>Heteronomía</i> La universidad no define sus normas internas sino que estas 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

	<p><i>Poder público no estatal</i> Financia directamente (donaciones), o a través de una oferta que realiza en el mercado de las profesiones y los títulos; nombra autoridades directamente o a través de consejo 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: Tomado de Carlos Arcos, La autonomía como argumento político, en Transformar la universidad para transformar la sociedad.

Así, Arcos además siguiendo a Bourdieu, señala la existencia de un poder público no estatal en que “el mercado de las profesiones y de los conocimientos, el capital social heredado, los medios de comunicación, los partidos políticos, grupos económicos, religiosos, empresas, etc., operan en el ámbito público en una posición de poder frente a la universidad y a la vida académica”.⁷³ Esto en relación con la Tabla No. 2 nos permite observar que la universidad puede ser autónoma frente a un tipo de poder y heterónoma frente a otro.

La autonomía universitaria seguirá siendo una constructo conceptual en constante innovación que se irá adaptando en el ordenamiento jurídico a través del tiempo para lograr el mejor ejercicio de los derechos. En ese sentido, el derecho positivo ecuatoriano ha incorporado en la descripción que ha hecho sobre la autonomía universitaria, ciertas características novedosas que no constaban en la legislación precedente y se analizarán en el segundo capítulo.

1.2.3. La autonomía universitaria y la educación superior como un derecho y un servicio público

En general, la educación de calidad en el Ecuador y en particular la educación superior, no es solo un servicio público, sino que es un derecho de todos los ciudadanos.

Ya en el año 1969 el Ecuador ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 13 señala:

⁷³ (Arcos, *La Autonomía como argumento político*, 64).

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.... 2.... c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;”⁷⁴

Este instrumento internacional es la fuente de reconocimiento de un grupo de derechos que junto con los derechos políticos y civiles, constituyen los derechos fundamentales, derechos que tienen su fuente en la dignidad humana⁷⁵, y para su efectividad son indivisibles e interdependientes, tal como lo señala la Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977 que determinó que:

- a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y protección tanto de derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social, como lo reconoce en la proclamación de Teherán de 1968.⁷⁶

⁷⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁷⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, preámbulo.

⁷⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977.

Así, según el artículo 2 del mismo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es compromiso de los Estados adoptar medidas, incluidas aquellas de carácter legislativo para lograr la plena efectividad de los derechos.⁷⁷

Esta indivisibilidad se sustenta en que los derechos económicos, sociales y culturales, permiten la realización de la dignidad humana por que brindan las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos individuales.

Si bien el reconocimiento del derecho a la educación aparece en algunas constituciones del Ecuador previas a la actual, no es sino en esta, que establece el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia, en la que existe un reconocimiento más amplio e incluso, mecanismos efectivos para asegurar el goce de dicho derecho. De tal forma que el artículo 26 de la Constitución de la República establece que: La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado [...]" ; además determina claramente que esta constituye la garantía de la igualdad e inclusión social. Más tarde, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Educación Superior desarrolla el derecho a la educación superior en particular, así: "El derecho a la educación superior 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 [...]" .

El pacto social plasmado en la Constitución y luego desarrollado en la Ley concibe a la educación superior como un derecho del buen vivir de las personas, puesto que constituye una vía de mejoramiento de las capacidades personales y a la vez, genera efectos positivos en la colectividad.

El mecanismo más efectivo, elevado a rango constitucional, que garantiza el pleno ejercicio de este derecho es la gratuidad en la educación superior pública y los programas de becas, créditos y cuotas en la educación superior particular, establecidos en los artículos 356 de la Constitución de la República, 30 y 77 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que eliminan o disminuyen las barreras económicas que impedían en buena parte de la población el ingreso a la universidad, Así, comparando la Encuesta de Condiciones de Vida realizada por el INEC en el año 2006 y en el 2014 se puede

⁷⁷ (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

observar que para ese último año la matrícula se duplica en los dos quintiles más pobres modificándose del 8% al 17%.⁷⁸

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina que para que el derecho a la educación superior se ejerza plenamente, deben existir los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El elemento de disponibilidad se enfoca en la existencia de instituciones de educación superior y programas en funcionamiento para responder a la demanda en base a las capacidades de los ciudadanos. El elemento de accesibilidad implica la garantía de no discriminación para el ingreso a la educación superior, asegurando las facilidades físicas y ubicación geográfica y la eliminación de barreras económicas. El elemento de aceptabilidad que tiene que ver con el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. Finalmente el elemento de adaptabilidad tiene que ver con la flexibilidad de acoplarse, en el tiempo, a las necesidades y cambios en las sociedades.⁷⁹ Al respecto, el Ecuador cumple en gran parte con estos elementos, sin profundizar en detalle sobre el estado de la educación superior en el Ecuador, cabe destacar, por ejemplo, que: 1) se cuenta con 59 universidades y escuelas politécnicas⁸⁰, 2) la educación superior hasta el tercer nivel es gratuita y por ley, se dispone la implementación de políticas de cuotas para grupos históricamente excluidos, 3) desde el 2010 se ha avanzado en procesos de evaluación de la calidad de la educación superior.

No obstante lo señalado en el párrafo precedente quizás es importante mencionar algunas tareas que se consideran pendiente para mejorar las condiciones para el pleno ejercicio del derecho a la educación superior: 1) El cierre de 14 universidades por calidad deficiente dejó un vacío de oferta de educación superior en algunos territorios del país, como por ejemplo en la amazonía ecuatoriana,⁸¹ aunque se creó en una de las provincias amazónica la universidad Ikiam esta tiene una oferta específica que podría no cubrir con la demanda del sector y tiene un mayor enfoque hacia la investigación científica, existiendo, únicamente la Universidad Estatal Amazónica con una oferta más

⁷⁸ INEC, Encuesta de condiciones de vida, 2006-2014.

⁷⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Right to Education, scope and implementation*, UNESCO, p. 9, 10, 14, , <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>

⁸⁰ Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE), 2015.

⁸¹ Claudia Ballas, “Plan de contingencia para los estudiantes de las catorce universidades clausuradas en 2012”, en *Suspedida por falta de calidad, El cierre de catorce universidades en Ecuador*, Quito, CEAACES, 2013, p. 105 y Geoportal Senescyt, <http://www.senescyt.gob.ec/visorgeografico>.

diversa.⁸² 2) La implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión que se deriva del propio artículo 356 de la Constitución ha centralizado el ingreso a las universidades con efectos democratizadores brindando las mismas oportunidades a todos quienes quieren optar por los estudios superiores, en base a una evaluación estandarizada que mide aptitudes, además abolió el tráfico de influencias, la corrupción o las largas filas para obtener un cupo en la universidad,⁸³ sin embargo su proceso, que fundamentalmente se sostiene en una plataforma informática accesible únicamente vía internet y una gran cantidad de reglas, ha resultado de difícil asimilación para una parte de la población que aún no ha logrado su inmersión total en la era digital y en la comprensión sencilla de una serie de reglamentos, instructivos y pasos para cursar satisfactoriamente todo el trayecto; y 3) Finalmente se mantiene pendiente una estrategia de articulación entre oferta y demanda de la educación superior a fin de que se use eficientemente todos los recursos disponibles dentro del sistema de educación superior.⁸⁴

Ahora bien, el derecho a la educación y específicamente la de carácter superior, es también un deber ineludible e inexcusable del Estado conforme el artículo 26 de la Constitución de la República del Ecuador, su cumplimiento se realiza a través de la prestación de un servicio brindado por las instituciones de educación superior que operan legalmente en el Ecuador sean estas de carácter público o privado. Entonces ¿la educación superior es un derecho que se asegura a través de la prestación de un servicio público?

Marienhoff y Bielsa coinciden en que el servicio público comprende la actividad que el Estado o los particulares realizan bajo control del primero para cubrir necesidades públicas, colectivas o generales. Así, Marienhoff manifiesta que el servicio público es: “toda actividad de la Administración Pública o de los particulares o administrados, que tienden a satisfacer necesidades, o de intereses de carácter general [...]”.⁸⁵ Además hace énfasis en que, para el ejercicio de estas actividades por los particulares, es necesario el

⁸² <http://www.ikiam.edu.ec/>

⁸³ <http://www.sna.gob.ec/>

⁸⁴ <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/mas-de-6-000-cupos-para-la-universidad-no-fueron-utilizados-en-septiembre-de-2014>

⁸⁵ Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, p55.

control del Estado, asimismo, Álvarez Gendín y Bielsa coinciden en esta definición.⁸⁶

Gordillo por su parte señala que los elementos de la noción tradicional del servicio público son tres: 1) el fin que el servicio cumple, refiriéndose a que el servicio público cumple con la satisfacción de una necesidad pública, aunque también podría enfocarse en otro tipo de actividades por ejemplo con una finalidad fiscal, 2) la persona que lo atiende, se refiere a que el prestador del servicio es la administración, sin embargo realiza una crítica a esta noción haciendo notar que no toda actividad de la administración constituye un servicio público pero que aquellas actividades que están enfocadas en la satisfacción de una necesidad pública pueden ser prestadas por personas diferentes a la administración e incluso a sus concesionarios como por ejemplo asociaciones, gremios cámaras, que por ley tienen atribuciones del poder público, dando lugar a la noción funcional del servicio público; y, 3) el régimen que lo regula, refiriéndose a que la actividad y el prestador están regidos por el derecho público, no obstante, también señala que eso no se cumple en todos los casos como por ejemplo en las empresas estatales que se rigen en algunos aspectos por el derecho privado o las empresas mixtas. Concluye señalando que la denominación de servicio público viene dada por el derecho positivo de cada Estado con el régimen jurídico que se prevea según el caso.⁸⁷

Generalmente, la teoría del servicio público aborda actividades como los servicios públicos domiciliarios o aquellos relacionados con el orden público que le corresponden a la administración pública de un determinado nivel de gobierno, sea este nacional, regional o local, según el proceso de descentralización adoptado por los Estados; sin embargo, poco se ha referido a la educación superior como un servicio público. El caso de la educación superior tiene características particulares, por un lado coincide con la noción tradicional en el sentido de que satisface una necesidad pública específicamente cumple con derecho de las personas y un deber del Estado; pero por otro, la administración pública -de cualquier nivel de gobierno- no tiene la potestad de prestar por sí mismo tal servicio público, sino que, necesariamente, debe ejercerse por

⁸⁶ Sergio Valls, *La Noción del Servicio Público en el Estado Social de Derecho*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.441, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2654/17.pdf>.

⁸⁷ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 8, Buenos Aires, F.D.A. 2013, p. 402-405.

medio de otras instituciones públicas o privadas: las universidades. Además, la facultad de prestar el servicio de educación superior de las universidades no proviene de un proceso de descentralización del Estado, tal como ha sucedido en los demás servicios públicos; por el contrario, esta facultad le corresponde originariamente a la universidad, tal como se ha estudiado en este capítulo, y lo que el Estado ha hecho a través de la norma es reconocerla, lo cual coincide con la crítica que hace Gordillo a la noción tradicional; finalmente, la prestación se somete en buena medida a las normas del derecho público o a la regulación del Estado a través de los órganos que rigen el sistema.

Entonces, la educación superior al ser tanto un derecho de las personas, un deber del Estado e indispensable para la construcción del buen vivir, es un asunto de interés de carácter general que se ejecuta por medio de la prestación de un servicio brindado por las universidades que funcionan legalmente en el país en ejercicio de la autonomía universitaria y la regulación estatal. En este punto es importante señalar que conforme el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación superior puede gozarse únicamente si existe libertad académica y autonomía institucional a fin de perseguir, desarrollar, y transmitir conocimiento e ideas, a través de la investigación, la enseñanza, el estudio y la discusión.⁸⁸ El reconocimiento estatal de la universidad viene acompañado con aquel de su autonomía, cuyo ejercicio, conforme se ha analizado, debe enfocarse a la prestación del servicio de educación superior, para satisfacer el derecho de los ciudadanos a la misma, así como las demás actividades propias de la universidad. Por consiguiente, la autonomía universitaria, desde esta perspectiva, es un medio para la mejor prestación de un servicio público que garantiza un derecho constitucional de las personas, y su ejercicio debe ser coherente con ese propósito.

⁸⁸ (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Right to Education...,17).

Capítulo Dos

El caso ecuatoriano

2.1. La autonomía universitaria responsable y solidaria

En este capítulo se realizará una aproximación al reconocimiento y desarrollo de la autonomía universitaria en el Ecuador, estudiando su evolución histórica en la legislación nacional, la aparición de órganos estatales de regulación de la educación superior, la deformación que sufrió en la década de los años 90 y su redefinición según las normas actuales.

2.1.1. Autonomía universitaria en la historia del Ecuador

A)Autonomía universitaria en las constituciones históricas del Ecuador

Es necesario iniciar el estudio de la autonomía universitaria en el Ecuador desde los primordios de la universidad en este país, con el objeto de observar cómo este concepto se ha ido modificando con el transcurso del tiempo y los cambios sociales.

Tal como se señaló anteriormente, la universidad europea fue la que con mayor énfasis influyó en la universidad en América Latina, como consecuencia de los procesos de colonización.⁸⁹ Por lo tanto, los inicios de la universidad en el Ecuador se fundamentaron en el modelo español, que por su naturaleza era dependiente del Rey y la Iglesia Católica. En la época republicana del Ecuador se observa que el concepto formal de la autonomía universitaria aterriza en el ámbito del derecho público y de la norma positivizada, ya que fue incorporado y desarrollado paulatinamente en los textos constitucionales.⁹⁰

Desde el año 1830 hasta 1897 ninguna Constitución expedida hizo mención alguna respecto a la autonomía de las universidades en el Ecuador. No es sino hasta el año 1897 que por primera vez se incorpora en la Constitución el respeto a la libertad de cátedra que significa el incipiente reconocimiento formal de una de las dimensiones de la autonomía.⁹¹ Cabe señalar que en el año 1925 se reconoce mediante decreto

⁸⁹ Ver capítulo I, La colonización europea a América Latina sección.

⁹⁰ Constituciones de la República del Ecuador de los años: 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1979, 1984, 1993, 1997 y 1998.

⁹¹ Constitución Política del Ecuador de 1987, artículo 36.

legislativo el principio de autonomía universitaria.⁹² Más de 50 años después, en la Constitución de 1945 se amplía ese reconocimiento a través de la inclusión de la capacidad de integrar patrimonio propio y de la organización de estudiantes y profesores en las universidades, además de establecer que la universidad debe prioritariamente centrarse en la solución de los problemas nacionales.⁹³

En la Constitución de 1967 se adiciona la inviolabilidad de recintos universitarios⁹⁴ y en la de 1979 se prohíbe la clausura o reorganización por parte del Gobierno, así como privarlas de sus recursos.⁹⁵ Estas inclusiones en el texto constitucional responden a la necesidad de prohibir la clausura de las universidades por parte de la Función Ejecutiva, como mecanismo arbitrario de intromisión en las instituciones de educación superior. En la siguiente tabla se sistematizan las ocasiones en las que la Universidad Central del Ecuador fue clausurada por diferentes gobiernos a lo largo de la vida republicana.

Tabla 3.
Clausuras de la Universidad Central del Ecuador

Año de clausura	Autoridad de Gobierno	Año de reapertura
1869 ⁹⁶	Presidente Gabriel García Moreno	1875
1880 ⁹⁷	Presidente Ignacio de Vintimilla	1883
1925 ⁹⁸	Junta Provisional de Gobierno	1925
1939 ⁹⁹	Presidente Aurelio Mosquera	1939
1964 ¹⁰⁰	Junta Militar de Gobierno	1964
1970 ¹⁰¹	Presidente José María Velasco Ibarra	1979

Fuente: Varias, según notas al pie.
Elaboración propia.

⁹² Ver capítulo I, Movimiento por la autonomía universitaria del siglo XX en América Latina.

⁹³ (Constitución Política del Ecuador de 1945, artículo 143).

⁹⁴ (Constitución Política del Ecuador de 1967, artículo 43).

⁹⁵ (Constitución Política del Ecuador de 1979, artículo 28).

⁹⁶ Nicolás Romero, *Evolución de la Legislación en materia de Educación Superior en Ecuador*, en Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean, IESALC, 2002, p. 15, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>.

⁹⁷ Hernán Malo González, *Universidad, Institución Perversa*, en Universidad y Verdad, No 62, Cuenca, 2013, p. 23, <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-62.pdf>.

⁹⁸ Decreto Supremo s/n, publicado en el Registro Oficial 30 de 15 de Agosto de 1925.

⁹⁹ Iván Moreno Galárraga, *Memoria sobre los procesos de integración de las universidades, escuelas politécnicas e instituciones de educación superior del Ecuador*, <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/memoria-sobre-los-procesos-de-integracion-de-las-universidades-escuelas-politecnicas-e-instituciones-de-educacion-superior-del-ecuador/>.

¹⁰⁰ Decreto Supremo No. 162 publicado en el Registro Oficial 169 de 1 de Febrero de 1964.

¹⁰¹ Universidad de Cuenca, *Historia*, <http://www.ucuenca.edu.ec/institucional/historia->

La primera y la última clausura fueron las más extensas, con duraciones de 6 y 9 años respectivamente. El cierre constituye la muestra más evidente y agresiva de la violación a la autonomía universitaria en el Ecuador. En reconocimiento de ello, en el año 1966 el Presidente Clemente Yeroví decretó la prohibición de clausura o reorganización de las mismas,¹⁰² sin embargo, pese a ello, esta prohibición no fue suficiente para disuadir la última intromisión a través de la clausura de 1970. En respuesta, en 1979 se prohíben este tipo de actos a nivel constitucional.

Posteriormente, en el año 1997 se concede a la universidad la facultad de expedir las políticas de admisión de sus estudiantes y se declara que son instituciones sin fines de lucro¹⁰³. En el año 1998 se permite la generación de ingresos complementarios y autogestión, se establece el incremento de los ingresos públicos y la obligación de la rendición social de cuentas, además del sistema autónomo de evaluación y acreditación.¹⁰⁴

Esta evolución del reconocimiento de la autonomía en las Constituciones ecuatorianas muestra la necesidad progresiva de incluir precisiones que se configuren como elementos de la garantía concedida a la institución universitaria. Si bien se observa que a inicios de la vida republicana del Ecuador no existe norma expresa que reconozca la autonomía, sino, por el contrario textos generales que esbozan la libertad de educación, por otro lado, una vez avanzado el siglo XX, se incorporó el reconocimiento formal y expreso de la autonomía universitaria y se incluyeron cada vez más especificidades y definiciones del alcance de dicha autonomía. Se incorporaron así aspectos relativos al patrimonio, a la organización y a la gestión de sus recursos, además de la necesaria orientación a la solución de problemas nacionales y a la rendición de cuentas a la sociedad. Esto muestra que en el transcurso del siglo XX surgió la necesidad desde dentro de la misma sociedad y de la universidad de que se reconociera a nivel constitucional la autonomía de las universidades con características específicas diferentes o mayores a aquellas con las que contaban otras instituciones que gozan del régimen de autonomía.

¹⁰² Decreto Supremo 30, publicado en el Registro Oficial 15 del 19 de abril de 1966.

¹⁰³ (Constitución Política del Ecuador Codificada en 1997, artículo 41).

¹⁰⁴ (Constitución Política del Ecuador de 1998, artículos 75, 78 y 79).

Aquí concluye un ciclo de tensiones entre el Gobierno y la universidad, en el que el primero da lugar a la necesidad de contar con un órgano estatal, no gubernamental y de autorregulación que rigiera a las universidades del país, conforme se verá en el siguiente segmento.

B) Creación de los órganos de autorregulación de las universidades y escuelas politécnicas

En el año 1982 se creó el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), organismo estatal compuesto por los rectores de las universidades y escuelas politécnicas, representantes de profesores, estudiantes, trabajadores y del Ministerio de Educación. Este organismo fue dotado de atribuciones de coordinación y orientación de las universidades. El CONUEP tenía además la función de aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior, el establecimiento de extensiones, las normas para el funcionamiento de posgrados, revalidación de títulos y el escalafón docente.¹⁰⁵ Esto evidencia que el legislador de aquel momento consideró que existía la necesidad de contar con un órgano regulador de las universidades y escuelas politécnicas que estableciera normas generales adicionales a la propia Constitución y la Ley.

En el año 2000 se expide la Ley Orgánica de Educación Superior, la cual crea el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP), en sustitución del CONUEP. Este nuevo órgano incluyó en su composición a los rectores de las universidades particulares y de los institutos superiores técnicos y tecnológicos y, por otra parte, excluyó a los representantes de los trabajadores, de los profesores y de los estudiantes. Se definió además que el presidente del CONESUP debería ser electo de fuera de su seno, pero que debía ser un ex rector universitario o politécnico; o en su defecto, un académico de prestigio.¹⁰⁶

Estos organismos nacen debido a que ya desde el año 1982 se consideró que la autonomía universitaria no era suficiente para alcanzar los fines de la universidad y que se requería una “autonomía del sistema”.¹⁰⁷ Así, se pretendió mantener la autonomía individual de cada universidad a través de la regulación por parte de los mismos sujetos

¹⁰⁵ Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas 1982, p. 3.

¹⁰⁶ Ley Orgánica de Educación Superior 2000, p. 6.

¹⁰⁷ René Ramírez, *Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior*, Quito, Senescyt, 2013, p 23.

regulados, periodo denominado “de la autorregulación”. Sin embargo, es sobre todo en el periodo de existencia del CONESUP (2000-2010) cuando esta autorregulación y autonomía del sistema se transformó en la desregulación del mismo, debido principalmente a la omisión de la expedición de las normas a la que estaba obligado por Ley. De las 30 normas que debieron expedirse, solo 16 se promulgaron.¹⁰⁸ Sin embargo, esta desregulación tampoco significó el alcance la autonomía absoluta, pues de todas formas las universidades debían observar ese marco regulatorio de los órganos en mención, así como, existen otros elementos que relativizan la autonomía conforme se abordará a continuación.

C) “Autonomía universitaria” convertida en heteronomía de mercado

En el Capítulo I, Tabla 1 se aborda el campo de significados de la autonomía/heteronomía universitaria según la naturaleza del poder público en el que se puede observar que esta no tiene relación únicamente con el poder público formal, sino también con aquel no formal. En América Latina se observó este fenómeno desde la implementación del Estado neoliberal¹⁰⁹ y Ecuador no fue la excepción.

Durante la década de los años 80s se puede detectar una reducción del financiamiento de la universidad en el Ecuador. Entre 1980 y 1984 las transferencias del Gobierno a las universidades y escuelas politécnicas del país decrecieron a una tasa promedio de 1,3% y entre 1985 y 1988 el decrecimiento aumento a 9,9% por año.¹¹⁰ Sin embargo incluso en estas condiciones hubieron ganadores; cuando se analiza el monto por estudiante que recibieron las instituciones en 1980 se observa que a las universidades particulares que contaban con financiamiento del Estado se les entregaba más dinero por estudiante en comparación con las públicas.¹¹¹ El efecto más visible es la reducción de las tasas de crecimiento anual de matrícula, mientras en la década del 70 el promedio anual fue del 19,4%, en la década de los 80s el incremento promedio fue de 4,9%, repartido entre la universidad pública con un 4,2% y la particular con un 8,3%.¹¹²

Esto generó los incentivos para se incrementará el interés del sector privado en incursionar en la educación superior, de tal forma que entre 1998 y el año 2000 se

¹⁰⁸ (Ramírez, *Tercera Ola...*, 24).

¹⁰⁹ Ver Capítulo I.

¹¹⁰ (Pacheco Prado, “*La primera evaluación de la universidad...*348).

¹¹¹ (Pacheco Prado, “*La primera evaluación de la universidad...*359).

¹¹² (Pacheco Prado, “*La primera evaluación de la universidad...*286, 287).

crearon 15 universidades de las cuales 13 eran particulares autofinanciadas y 2 públicas.¹¹³ Además, las dificultades presupuestarias de las universidades públicas, junto con la desregulación en varios campos incluido el del cobro de aranceles, permitió que las instituciones de educación superior públicas impusieran el pago de matrículas, derechos y aranceles a los estudiantes, esto produjo que en el lapso de 13 años entre 1995 y 2008 la matrícula del 20 % más rico de la población pase de 2,5 a 6 veces más en relación al 20% más pobre.¹¹⁴

Por otro lado, el estudio de Lucas Pacheco sobre la universidad ecuatoriana durante la década de los 80s, asevera que existía la tendencia de las universidades particulares a no incorporar a su planta docente a profesores principales, sino reemplazarlos con personal auxiliar, contratado, o ayudante, con dos propósitos, el primero evitar la conformación del cogobierno para mantener el control por parte de sus directivos o “propietarios” y el segundo evitar el aumento de costos operativos aunque esto perjudicara a la calidad de la educación.¹¹⁵

Además la oferta de las instituciones de educación superior en 1988 no guardaba relación con la estructura socioeconómica del país, mientras esta tenía una composición del 49% en los sectores productivos y un 51% en los sectores distributivos (servicios), la oferta académica estaba compuesta por un 36% enfocada en las áreas del sector productivo y un 64% en aquellas relacionadas con los servicios.¹¹⁶ Esta distribución se ha mantenido sin importantes modificaciones durante los siguientes 20 años, en el 2009 solamente la participación del área de administración y comercio en la oferta académica nacional es del 34%.¹¹⁷

Esto se complementa con las conclusiones sobre la problemática general de la universidad ecuatoriana, realizada por el CONEA en cumplimiento del Mandato Constituyente No 14, que, refiriéndose a las 24 universidades privadas que fueron ubicadas en la última categoría, señala:

¹¹³ Analía Minteguiaga y René Ramírez, “Transformaciones en la educación superior ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencia de la nueva Constitución Política”, en *Las transformaciones de la educación superior en América: Identidades en construcción*, Educación Superior y Sociedad, IESALC- UNESCO, 2010, número 1 , año 15, p. 138.

¹¹⁴ (Minteguiaga y Ramírez, *Transformaciones en la educación superior...*, 139)

¹¹⁵ (Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad...*315).

¹¹⁶ (Pacheco Prado, *La primera evaluación de la universidad...*205).

¹¹⁷ (Minteguiaga y Ramírez, *Transformaciones en la educación superior...*, 141).

[...] ii) En general, son instituciones con una orientación netamente empresarial. Al operar como empresas, la rentabilidad se convierte en el eje principal de su gestión;... iv) Siguiendo una lógica empresarial, resulta que las funciones de estas instituciones estén cada vez supeditadas a las “fuerzas del mercado”. La explotación del conocimiento que puede generar ingresos inmediatos es valorada y atendida, mientras que aquellos que demandan mayor esfuerzo económico y académico, al menos en términos de equipamiento e infraestructura son relegados a un segundo plano, o simplemente descartados. Esto explica la concentración de la oferta académica de estas instituciones en carreras como administración, contabilidad y auditoría, gestión empresarial, mercadotecnia, gestión turística, relaciones públicas...vii) Estas universidades carecen del conjunto del compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad desenraizada de su entorno social, sin ninguna incidencia en las realidades locales y regionales a las que debería dar respuesta. El objetivo es claro: vender un producto (la educación superior como mercancía), de calidad dudosa, por el cual los estudiantes pagan con la esperanza de que contribuya a su desarrollo y a su inserción en el tejido social.¹¹⁸

Lo expuesto muestra que durante este periodo existió una mayor independencia de las universidades y escuelas politécnicas frente al Estado y a su vez un alejamiento de los intereses de la sociedad en su conjunto; esto es, se encontraban en la práctica en un estado de autarquía en el cual aplicaban las pocas normas emitidas por los organismos de autorregulación y las que éstas mismas se otorgaban, sin observar el espíritu subyacente en la norma constitucional y legal. Al amparo de la autonomía universitaria frente al Estado, se provocó en los hechos lo que se conoce como *heteronomía de mercado*.¹¹⁹

Como se ha observado, la heteronomía de mercado fue más aguda en algunas universidades particulares, ya que no debían mantener órganos de cogobierno, tenían gobiernos unipersonales o manejados por grupos en los cuales no existía la garantía de

¹¹⁸ CONEA, *Informe de evaluación de desempeño de universidades y escuelas politécnicas- Mandato Constituyente No 14*, Quito, 2008, p.16-18.

¹¹⁹ Daniel Schugurensky, *Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo 21*, Universidad Santiago de Compostela, 2013, <http://firgoa.usc.es/drupal/node/9639>.

participación de los diversos estamentos universitarios¹²⁰, lo cual a su vez limitó la concreción de la propia autonomía universitaria.¹²¹

Aunque las leyes de 1982 y 2000 declararon que la universidad tenía, entre otros, el propósito de trabajar para aportar a la solución de los problemas nacionales, lo sucedido durante la época de desregulación da muestra de que éste no fue observado plenamente. Por el contrario, se evidencia que la autonomía universitaria se convirtió en un discurso político para el beneficio de sectores reducidos y que su observancia como elemento de un ordenamiento jurídico coherente fue dejada de lado, puesto que la interpretación reduccionista de que la autonomía universitaria consistía simplemente en la independencia de la universidad frente al Estado, fue el fundamento para que se permitieran injerencias provenientes de otras fuentes que disminuyeron y tergiversaron su alcance, propósito y los valores que se encuentran detrás de su existencia jurídica y fáctica.

Tal como se ha señalado, la heteronomía de mercado que limitó el desarrollo de las universidades décadas atrás, tenía como objetivo principal el beneficio de pocos. El monopolio de la formación superior sufrió una disminución que obligó hasta a las mismas universidades públicas a entrar en el juego de la libre competencia. Y es así que la oferta académica mantuvo una dirección que no cubría las necesidades de formación académica y profesional que requería el país. lo cual aún se puede observar en la actualidad. Es decir, durante décadas existió una sobre oferta académica en ciertas áreas del conocimiento, formando a la mayoría de ciudadanos ecuatorianos en áreas de ciencias sociales, educación comercial y derecho,¹²² dejando de lado otras áreas del conocimiento fundamentales para el desarrollo nacional.

Por lo tanto, si bien las universidades estuvieron y están en la capacidad de elaborar sus propios planes académicos, cuentan con el monopolio de la formación académica –formal y han sido durante siglos las instituciones núcleo de producción del pensamiento hegemónico al interior de la sociedad, fundamentadas principalmente en la autonomía frente al Estado, resulta paradójico que se haya producido la situación descrita en párrafos anteriores. La conclusión que se vislumbra es que no solo la no

¹²⁰ (CONEA, *Informe de evaluación...*, 27).

¹²¹ Ver en siguiente sección, “Cogobierno consustancial para la existencia de autonomía universitaria”.

¹²² (Minteguiaga y Ramírez, *Transformaciones en la educación superior...*, 141).

intromisión del Estado es insuficiente para definir la autonomía universitaria, sino que también debe estar protegida de la intromisión de los poderes y reglas no formales para configurarse como tal y permitir que alcance su propósito: el cumplimiento de los objetivos de la universidad.

2.1.2. La actual autonomía universitaria en el Ecuador

Frente al escenario descrito en el segmento anterior, en la primera década del siglo XXI se inició un proceso de transformación de la legislación en torno al sistema de educación superior en el país. Este proceso inicia con la expedición de una nueva Constitución de la República y de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior, en las que se incorporaron cambios en relación a la autonomía de las universidades, los cuales se estudiarán en esta sección.

A) La autonomía universitaria en la Constitución de 2008

En la Constitución del año 2008 se introduce de manera más precisa el reconocimiento expreso a la autonomía universitaria en relación al que constaba en la anterior Constitución (1998). Se mantiene el principio autonómico y se adhieren algunas características importantes que el constituyente consideró necesarias por las razones que se esgrimen más adelante y que permiten gozar de mayor claridad frente a un concepto que permanentemente ha sido difuso.

Específicamente, en el artículo 355 de la actual Constitución de la República del Ecuador,¹²³ se reconoce y se describe detalladamente a la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas. Esta descripción permite observar dos aristas principales de la autonomía universitaria: por un lado se encuentra la *interna* que

¹²³ “Art. 355.- 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.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

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.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.”

comprende la libertad de cátedra y de producción de conocimiento de los docentes investigadores en relación a las propias autoridades universitarias; la dirección compartida de la universidad por parte de sus distintos estamentos en observancia de los principios de alternancia, transparencia y derechos políticos; y, por otro lado a la *externa* que implica la protección frente a intromisiones foráneas, tanto en la autogestión administrativa, financiera y orgánica; así como en la producción de conocimiento.

Es importante analizar que estas dos aristas no se encuentran separadas, sino que se interrelacionan. El texto constitucional hace énfasis en que el reconocimiento de la autonomía comprende la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad “sin restricciones”, por lo que el autogobierno de las universidades no es un mero capricho incluido en las legislaciones, sino que es la garantía que permite el afloramiento de las ideas y los conocimientos sin censura y limitación. Pues, como se ha visto en el recuento histórico, las diversas formas de poder que han emergido en el transcurso del tiempo tienen tendencia a procurarse más influencia y permanencia a través de la apropiación o limitación de la generación de conocimiento.¹²⁴

Adicionalmente, dos elementos transversales que se desarrollarán más adelante, destacan del artículo constitucional: la responsabilidad y la solidaridad en el ejercicio de la autonomía universitaria. Estos dos aspectos son una novedad en el texto constitucional y brindan una nueva orientación al ejercicio de la autonomía por parte de las universidades ecuatorianas. Finalmente, la rendición de cuentas es una característica de gran importancia que conecta obligatoriamente el quehacer universitario a la sociedad.

B) Autonomía universitaria como principio del sistema de educación superior

En el año 2010, la Asamblea Nacional del Ecuador expidió la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Este texto normativo establece el marco jurídico de la autonomía universitaria; la incorpora también como uno de los principios del sistema de educación superior y la interrelaciona con los demás, a saber, con los principios de cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Expresamente, el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación Superior recoge el

¹²⁴ Ver capítulo I, Sección: La Autonomía Universitaria entre los siglos XVI y XIX.

reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria *responsable* e incorpora varios principios para su ejercicio, como: la justicia, la equidad, la solidaridad, la participación ciudadana, la responsabilidad social y la rendición de cuentas. De igual forma, señala de manera imperativa que las universidades mantengan relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas, el Estado y la sociedad. Este artículo es fundamental para entender los nuevos alcances que la Ley ha conferido a la autonomía de las universidades, puesto que ha incorporado elementos que orientan el ejercicio de la actividad universitaria hacia la generación de conocimiento, para brindar respuestas a la sociedad.

Para que la propia autonomía exista, es imprescindible la dirección compartida de los diferentes sectores de la universidad, conocido como el principio de cogobierno, contemplado en el artículo 45 de la misma Ley. Sin embargo, la sola codirección de la institución universitaria por parte de autoridades, profesores, estudiantes, empleados y trabajadores no es suficiente para que se cumpla materialmente con el principio de cogobierno, sino que, esa rectoría conjunta debe efectuarse en el marco de los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género. Nuevamente, estos principios permiten direccionar la forma en la que se integra, se elige y se ejerce el cogobierno de las universidades para que no se convierta en mera formalidad, sino que, efectivamente, los diferentes estamentos de las instituciones tengan una participación activa y capacidad real y permanente de decisión en el gobierno de la universidad.

B. 1. Cogobierno consustancial para la existencia de la autonomía universitaria

La dirección compartida de la institución entre autoridades, profesores, estudiantes, trabajadores y graduados evita la acumulación de poder en un solo sector e impide que la dirección de la universidad se rija únicamente a intereses particulares o corporativos. La autonomía no implica únicamente una distancia entre el Gobierno y la institución de educación superior, sino que además, esa libre actuación de la universidad se realice a través de la decisión de los miembros de esa comunidad.

Por estas razones se ha previsto que la máxima autoridad de una universidad sea un órgano colegiado integrado por autoridades académicas, profesores, estudiantes, graduados y trabajadores; es decir, la máxima instancia en la que se toman las decisiones trascendentales de la universidad, denominado órgano colegiado académico superior. La

Ley vigente incorporó a los graduados dentro del cogobierno, así como determinó que los representantes de los diversos estamentos que participan en los órganos colegiados deben ser electos por votación de sus representados. Sobre este punto es importante señalar que la legislación precedente determinaba un rango mayor de los porcentajes de participación de los estudiantes y trabajadores en los órganos colegiados pero no establecía como debía escogerse o designarse a quien representaría a cada uno de esos segmentos en dichos órganos,¹²⁵ por lo que si bien la participación en la votación de quien actuase a nombre de los estudiantes o de los trabajadores era mayor, no existía garantía de que dicha representación estuviera realmente legitimada por los miembros del estamento respectivo.

Además, tanto en la Ley vigente como en la precedente se determina que el Rector y Vicerrector son electos por votación de toda la comunidad universitaria. Es decir, existe una democracia representativa que permite que la comunidad en su conjunto tenga capacidad de involucrarse en las decisiones que toman los órganos colegiados y las autoridades ejecutivas de la universidad. Sin embargo, es pertinente precisar que la legislación del año 2000 en materia de educación también determinaba un mayor rango de participación de estos estamentos en la votación para la elección de rector y vicerrectores, así como, concedía la libertad a la universidad para escoger la forma de elegir o designar a las autoridades de las unidades académicas;¹²⁶ mientras que, la actual ley disminuye el porcentaje máximo de participación de los estudiantes y trabajadores tanto en la elección de máximas autoridades y permite únicamente la designación de los decanos, subdecanos u otros cargos de similar jerarquía.¹²⁷ Al respecto La objeción parcial del Presidente de la República a la Ley Orgánica de Educación Superior vigente motiva la eliminación de la posibilidad de elegir por votación a los decanos, subdecanos y otros cargos de similar jerarquía, en que esto *“conllevaría a una excesiva politización de las casas de estudio y a una reducción de la capacidad de gestión de los rectores por el excesivo número de autoridades electas”*;¹²⁸ argumentos similares se esgrimen para la mencionada disminución de porcentajes y

¹²⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior, 2000, artículos 34).

¹²⁶ (Ley Orgánica de Educación Superior, 2000, artículo 35).

¹²⁷ (Ley Orgánica de Educación Superior 2010, artículos 57, 58, 60, 62).

¹²⁸ Presidente de la República, Objeción parcial al proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, Oficio T.4454-SNJ-10-1352, 2010, Quito, p 19.

responden a la percepción de un ejercicio político incorrecto al interior de las universidades. Sin embargo no se ha identificado evidencia que permita concluir que una mayor participación de los estudiantes y trabajadores desemboque en la *politización* de la universidad en un sentido negativo.

Finalmente, sobre este aspecto, cabe manifestar que el cogobierno busca una participación equilibrada de todos los estamentos universitarios con el propósito de formular una voluntad institucional para el ejercicio de la autonomía universitaria, por lo que si bien la Ley vigente incorpora nuevos elementos enfocados en esa búsqueda también sacrifica otros con miras a evitar un incorrecto ejercicio político y a lograr una supuesta mayor eficiencia en la gestión de la universidad.

B.2. Equidad de género para el pleno ejercicio de la autonomía universitaria

Cabe resaltar la necesidad de incorporar el principio de equidad de género para la observancia del principio de cogobierno. La universidad también ha reproducido un sistema patriarcal,¹²⁹ a través de la exclusión histórica de la mujer de las esferas de dirección de las universidades, por lo que en el nuevo marco de derechos y justicia del Ecuador en el que la igualdad es trascendental para construir la sociedad del buen vivir, es necesario introducir normas para la inclusión de la participación activa de la mujer en la toma de decisiones de la vida universitaria. Tal es así, que recién en el año 2012, por primera vez una mujer asumió el rectorado de una universidad pública.¹³⁰ Actualmente, 11 de 59 universidades cuentan con una mujer ejerciendo el cargo de rectora,¹³¹ lo cual demuestra que el sector universitario es uno de los que más tarde ha incorporado mecanismos que garanticen la equidad de género en sus esferas de gobierno.

Se puede entonces evidenciar que el legislador ha reconocido la necesidad de reorientar el ejercicio de la autonomía universitaria a través de la inclusión de los principios a los que nos hemos referido con el propósito de cambiar una realidad, para hacer que los derechos constitucionales se cumplan materialmente y traspasen la esfera de lo abstracto.

¹²⁹ Alda Facio, *Feminismo, Género y Patriarcado*, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 22, <http://centreantigona.uab.es/docs/articulos/Feminismo.%20g%C3%A9nero%20y%20patriarcado.%20Alda%20Facio.pdf>.

¹³⁰ Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE), 2014.

¹³¹ (SNIESE, 2015).

B. 3. El financiamiento como una de las garantías para la existencia de la verdadera autonomía

Amplio es el debate al respecto del financiamiento como una de las garantías para la existencia de la verdadera autonomía universitaria, sin embargo se puede observar que una de las formas de proteger la universidad pública de las injerencias de las funciones del Estado y del Gobierno Central, principalmente, se da por medio del aseguramiento del financiamiento público. En el informe realizado por el CONUEP en el año 1992 se señala que:

Si comparamos las asignaciones universitarias con el Producto Interno Bruto (PIB), vemos que entre 1975 y 1984, la participación supera en promedio al 1%; y desde 1985 en adelante esta proporción va deteriorándose, hasta que en 1988 se reduce a aproximadamente el 0,73%. Comparando asignaciones universitarias con el Presupuesto General del Estado, también hay un deterioro gradual más apreciable: de 8,4% en 1975, cae al 4,8% en 1988.¹³²

Frente a esta realidad, el 7 de mayo de 1996, se expidió la Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico, que en su motivación señala respecto de las universidades y escuelas politécnicas: “Que para su organización, para el pleno ejercicio de su autonomía y el cumplimiento de sus elevados fines y funciones, es necesario cuente con recursos económicos y presupuestarios confiables permanentes,”¹³³. Esta Ley establece una preasignación presupuestaria para las universidades y escuelas politécnicas proveniente de ingresos permanentes del Estado.

Las leyes orgánicas de educación superior del año 2000¹³⁴ y 2010¹³⁵ incorporan como patrimonio de las instituciones del sistema de educación superior a las rentas que provienen de la Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico, garantizando que las instituciones de educación superior públicas y aquellas de naturaleza privada que reciben recursos del Estado, continúen gozando de dichas rentas.

¹³² CONUEP, *Evaluación de la situación Actual y Perspectivas para el corto y mediano plazos de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Quito, 1992, p. 77.

¹³³ Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico, Considerando cuarto.

¹³⁴ (Ley Orgánica de Educación Superior 2000, artículo 70).

¹³⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior 2010, artículo 20).

La inversión en educación superior en el año 2006 fue del 0,76% del PIB y para el año 2014 se incrementó al 2,12% del PIB¹³⁶, sin embargo, la diferencia entre las dos últimas leyes señaladas es que en el primer caso el reparto de dicho fondo se debía realizar de manera incremental cada año, mientras que en el segundo caso se incorpora una serie de criterios para su reparto que incentiva la mejora de la calidad, la democratización en el acceso a la educación superior, la investigación, la eficiencia y la pertinencia.

El reparto incremental que constaba en la Ley del año 2000 produjo inequidad entre las universidades y escuelas politécnicas, puesto que aquellas con categoría más alta recibían menos recursos por estudiante que aquellas que se encontraban en las categorías más bajas.¹³⁷ Por otra parte, el reparto bajo los nuevos criterios establecidos en la Ley del 2010, corrigen tal inequidad y favorecen a la calidad¹³⁸ y a la pertinencia.¹³⁹

Este aseguramiento del financiamiento de la educación superior pública y cofinanciada, permite a esas universidades y escuelas politécnicas contar con los recursos para el desarrollo de sus actividades en el marco de la autonomía, cumpliendo con la prestación del servicio público de educación superior de calidad.

Sin embargo, el uso de dichos recursos debe realizarse en el marco de la legislación nacional. Por ejemplo al artículo 160 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁴⁰, establece la cuenta única del tesoro nacional para la utilización de los recursos del Presupuesto General del Estado, en función de la liquidez de la caja fiscal; es decir, si bien hay una asignación presupuestaria para las universidades, los fondos se mantienen dentro de la cuenta única del tesoro nacional por principio de eficiencia en el uso de los fondos, esto tiene beneficios pero también riesgos. Por un

¹³⁶ Ministerio de Finanzas 2006-2014. Nota: Incluye todas las entidades y fuentes de financiamiento (recursos fiscales, preasignaciones, saldo en banco, reliquidación, devolución de IVA y recursos generados por las instituciones.

¹³⁷ Consejo de Educación Superior, 2011, 2014.

¹³⁸ René Ramírez, Informe de evaluación y categorización de universidades 2013, en Asamblea Nacional, https://www.youtube.com/watch?v=hMc1eUJ_r4E.

¹³⁹ (Consejo de Educación Superior, 2011, 2014), la nueva forma de distribución de recursos reduce la brecha entre las instituciones de educación superior que más recibían y las que menos recibían de 12:1 a 6:1 y premia la calidad. La asignación por estudiante para el año 2015 para las universidades categoría A será de \$6515,00, mientras que para las universidades categoría D será \$3013,00.

¹⁴⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

lado, mantener los fondos en la cuenta única permite tener una mejor administración del flujo de la caja fiscal, al contrario de los fondos autónomos que se administran en cuentas separadas, cuando las instituciones no ejecutan de manera eficiente los recursos que se asignan anualmente e incumplen su propia planificación. Por otro lado, no aislar los fondos de financiamiento para las universidades pone en riesgo esta garantía de la autonomía, a en el caso de existir dificultades con la liquidez de la caja fiscal, no obstante en los hechos se ha observado que en los últimos 3 años consecutivos las universidades no han ejecutado la totalidad de los fondos públicos asignados, dejando sin usar en promedio 300 millones anuales.¹⁴¹

B.4. Inviolabilidad de los recintos universitarios

Otro aspecto que la LOES desarrolló es el de la inviolabilidad de los recintos universitarios. El artículo 19 de esta Ley brinda al predio universitario la misma condición que el domicilio de los ciudadanos y, por tanto, la limitación a su allanamiento por parte de la autoridad estatal, únicamente en las mismas circunstancias que aquellos, es decir, por medio de una orden judicial.

Esta protección se incluyó desde la Constitución de 1967,¹⁴² tras el suceso de la ocupación militar a la Universidad Central del 25 de marzo de 1966 ordenada por la Junta Militar que gobernaba en aquel momento y que produjo la muerte de personas y la destrucción de bienes materiales al interior de los predios universitarios.¹⁴³ Sin embargo, la legislación actual adiciona a esta medida de protección la corresponsabilidad de la universidad para que el uso de sus predios se enmarque en el cumplimiento de los fines y objetivos de las instituciones de educación superior. Tal es así, que la misma Ley prohíbe la utilización de los predios y recursos de la universidad para actividades político-partidistas.¹⁴⁴

¹⁴¹ Consejo de Educación Superior, 2015.

¹⁴² Ver Capítulo II, Sección: Autonomía universitaria en las constituciones históricas del Ecuador.

¹⁴³ (Romero, *Evolución de la legislación...*, 35).

¹⁴⁴ (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010) Cuarta.- Las universidades y escuelas politécnicas son el centro de debate de tesis filosóficas, religiosas, políticas, sociales, económicas y de otra índole, expuestas de manera científica; por lo que la educación superior es incompatible con la imposición religiosa y con la propaganda proselitista político-partidista dentro de los recintos educativos. Se prohíbe a partidos y movimientos políticos financiar actividades universitarias o politécnicas, como a los integrantes de estas entidades recibir este tipo de ayudas.

Las autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior serán responsables por el cumplimiento de esta disposición.

C) Responsabilidad y solidaridad: nuevas características de la autonomía universitaria

En esta sección se analizarán los dos elementos más novedosos que se incorporaron a la autonomía universitaria en la Constitución de la República de 2008 y se desarrollan en la Ley Orgánica de Educación Superior,¹⁴⁵ a saber: la responsabilidad y la solidaridad.

C.1. La responsabilidad

El significado más tradicional de “responsabilidad” es el que se encuentra ligado al mundo jurídico. La palabra responsabilidad, según la Real Academia de la Lengua, en su acepción jurídica significa: “*Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente*”,¹⁴⁶ y, responsable proviene del latín *responsum*, que según la misma fuente, como adjetivo, significa “*Obligado a responder de algo o por alguien*”.¹⁴⁷ Desde una perspectiva jurídica, la responsabilidad de los individuos puede ser, entre otras, de tipo civil, penal, administrativa o contractual.

¹⁴⁵ 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;
- 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.”

¹⁴⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=responsabilidad>.

¹⁴⁷ (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=responsabilidad>).

Las autoras Cristina de la Cruz Ayuso y Perú Sasia Santos, en un estudio sobre la responsabilidad de la universidad, abordan este tema en tres sentidos: 1. Reactivo, 2. Intersubjetivo, 3. Prospectivo.

El primero, ligado a las consecuencias derivadas de la acción o sentido reactivo¹⁴⁸ es más tradicional y recae exclusivamente en el ámbito jurídico.

En el Ecuador, al incorporarse la responsabilidad de la autonomía de las universidades en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Educación Superior, esta ha adoptado una connotación jurídica, es decir, debe ser observada y cumplida por las universidades y escuelas politécnicas al momento de ejercer su autonomía. Para ello coexisten con la autonomía responsable los marcos regulatorios del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

El segundo sentido intersubjetivo se orienta hacia la responsabilidad como *deber*. Es decir, la auto imposición de un compromiso que no guarda su motivación en las repercusiones de su incumplimiento, sino en el propio entendimiento y asunción del deber. Este sentido contiene una debilidad, la construcción de la responsabilidad se realiza desde la óptica unilateral de la propia universidad, con lo cual, tal deber de responder no siempre cumple con las expectativas y las necesidades de la sociedad.¹⁴⁹ Finalmente, las autoras esgrimen un tercer sentido de carácter prospectivo, que, a diferencia del segundo, deja expreso que la conducción de las respuestas de la universidad está dada también por la sociedad y no exclusivamente por la universidad.

Las autoras señalan textualmente:

El objeto de ese deber está fuera de la universidad y el criterio que determina por qué la universidad debe hacerse cargo de ello le hace preguntarse a la universidad por los efectos futuros de sus actuaciones y por las consecuencias que se pueden derivar de

¹⁴⁸ Cristina De la Cruz Ayuso y Perú Sasia Santos, “La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad”, en la Revista Educación Superior y Sociedad Nueva Época, año 13, No. 12, Caracas, IESALC- UNESCO, 2008, p. 32.

http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001820/182067s.pdf#xml=http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=&set=00543AB1D6_2_402&hits_rec=15&hits_lng=spa.

¹⁴⁹ (De la Cruz y Santos, *La responsabilidad de...*,33).

sus omisiones como institución que gestiona un bien público y que, en cuanto tal, debe estar al servicio de ese proceso de construcción de una sociedad justa.¹⁵⁰

Esta noción permite que la universidad se plantee la responsabilidad con una visión de futuro, demandada desde la misma sociedad, para alcanzar un mayor bienestar. Esta visión de futuro permitirá identificar cuales son y serán las necesidades de los sectores sociales y productivos para brindar una guía a las acciones de la universidad enfocadas en generar nuevo pensamiento, identificar las tecnologías emergentes o crear nuevas tecnologías que busquen la satisfacción de esas necesidades, a través de la formación, investigación y vinculación con la sociedad.

Asimismo, la responsabilidad universitaria en el estudio que efectúa Ricardo Gaete Quezada, se relaciona con la responsabilidad social desde tres perspectivas: la gerencial, la transformacional y la normativa. La responsabilidad gerencial se refiere a la *accountability* o rendición de cuentas a la sociedad por la gestión del quehacer universitario; la responsabilidad transformacional tiene que ver con la contribución de la universidad para transformar la sociedad en una más sustentable y justa; y, la responsabilidad normativa, se enfoca en el rol de la universidad como un actor que construye valores sociales.¹⁵¹

La responsabilidad como una nueva característica para el ejercicio de la autonomía universitaria recae en el ámbito jurídico normativo, pero no se limita a aquel, sino que pretende otorgar una orientación al ejercicio de la autonomía con un carácter ético. Se requiere libertad de la universidad en varios aspectos y sobre todo frente al Estado, pero no desligada del principio de pertinencia, de las demandas de la sociedad y de los nuevos retos que enfrenta la educación superior en el siglo actual, para promover y ejecutar transformaciones sociales positivas.¹⁵²

Esta connotación consiste en la observancia de los principios de solidaridad, participación, alternancia, género, reciprocidad con el Estado y la sociedad y sobre todo

¹⁵⁰ (De la Cruz y Santos, *La responsabilidad de...*,33-35).

¹⁵¹ Ricardo Gaete Quezada, *La Responsabilidad Social Universitaria como desafío para la gestión estratégica de la educación superior*; el caso de España, Revista de Educación 355, Universidad de Antofagasta, Chile, 2010, p 113.

¹⁵² Claudio Rama, ex Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina, UNESCO, entrevistado por Rina Pazos, en Quito, 29 de abril de 2005.

en el enfoque al cumplimiento de los derechos constitucionales y al régimen de desarrollo, dejando claro que la autonomía universitaria dejó de ser un fin en sí mismo.

Se concluye que la noción sobre la responsabilidad de la universidad de ser un agente de transformación de la sociedad para el alcance de la justicia social y la igualdad es la que dirige el ejercicio de la autonomía y que permite a la universidad responderse las interrogantes sobre la construcción de sus planes académicos, investigativos y de vinculación con la sociedad, para aportar a la solución de problemas y satisfacción de necesidades de la colectividad.

C.2. La solidaridad

La solidaridad es otra nueva característica de la autonomía universitaria, que junto a la responsabilidad busca dar una nueva orientación y fines al ejercicio de la autonomía en las instituciones de educación superior. En términos generales se entiende a la solidaridad como la obligación de apoyo y ayuda mutua y recíproca de los miembros de una organización o de la sociedad.¹⁵³

La solidaridad en el ejercicio de la autonomía universitaria implica la cooperación y la ayuda mutua y recíproca entre los individuos de la comunidad universitaria, entre las instituciones que forman parte del sistema de educación superior, y la igualdad de derechos para los miembros de la comunidad académica con miras a la calidad y excelencia académica.

Una de las formas más concretas de ejercer la autonomía de manera solidaria es el establecimiento de mecanismos que aseguren el acceso y continuidad de estudios a personas que provengan de sectores históricamente excluidos.

Aunque en el Ecuador, la educación superior pública es gratuita hasta el tercer nivel,¹⁵⁴ tal gratuidad sería insuficiente para que personas de escasos recursos económicos o que hayan sido excluidas de la educación superior por diversas razones, puedan ingresar a estudiar en el nivel superior; tanto en cuanto, el costo de oportunidad de estos individuos les obliga a ingresar al mundo laboral al término del bachillerato, para poder subsistir o colaborar en el sostenimiento del hogar.

¹⁵³ Manfred Groser, *Los principios de solidaridad y subsidiariedad*, México, UNAM, p. 167, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3710/14.pdf>.

¹⁵⁴ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 80).

Por otro lado, la educación superior provista por las universidades particulares es pagada. Sus costos pueden ser asumidos por una reducida parte de la población ecuatoriana, con lo cual se mantendría y perpetuaría la composición social que marca diferencias entre ricos y pobres.

Por estas razones, la propia LOES contiene varios artículos en los que se determina mecanismos como becas, ayudas económicas y políticas de cuotas, que tienen como propósito que las personas que pertenecen a grupos imposibilitados de acceder a la educación superior por escasez de recursos, etnia y otras razones de exclusión, puedan optar por estudiar en la universidad.

Todas las universidades, tanto públicas como privadas, deben otorgar becas o ayudas económicas al 10% del número total de sus matriculados. Las becas se conceden a personas de escasos recursos económicos, discapacitados, entre otros.¹⁵⁵ Asimismo, esta Ley establece que las universidades deben aplicar políticas de cuotas para que personas de sectores históricamente discriminados puedan acceder a la educación superior.¹⁵⁶ Particularmente, para las universidades de naturaleza privada que reciben rentas del Estado, se establece que dichos ingresos deben destinarse al otorgamiento de becas para las personas que: “...por su origen socio económico, etnia, género, discapacidad o lugar de residencia, entre otros, tengan dificultad para acceder, mantenerse y terminar exitosamente su formación, desde el inicio de la carrera”.¹⁵⁷

También la Ley insta a las universidades particulares a procurar mantener aranceles diferenciados en razón de la condición socioeconómica de los estudiantes.¹⁵⁸

Todas estas normas tienen como propósito garantizar el acceso a la educación a la mayor cantidad de personas e impulsar la movilidad social ascendente a través de la universidad, sin embargo, paralelamente, constituyen una base para que la autonomía de las universidades pueda ser ejercida de manera solidaria.

Otra forma en la que la Ley promueve la solidaridad en el ejercicio de la autonomía universitaria es a través de las prácticas y pasantías pre profesionales. Estas prácticas son un requisito para la graduación de los estudiantes y deben realizarse como

¹⁵⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 77).

¹⁵⁶ (Ley Orgánica de Educación superior, artículo 74).

¹⁵⁷ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 30).

¹⁵⁸ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 90).

servicio a la comunidad, procurando que se beneficie a sectores rurales y marginados de la población o que se realice en centros de atención gratuita, según la naturaleza de la carrera.¹⁵⁹

Finalmente, también la solidaridad se ve expresada en las relaciones recíprocas y de cooperación entre las universidades, el Estado y la sociedad,¹⁶⁰ que permiten la mejora constante de las instituciones de educación superior y la concreción de los beneficios sociales que provengan de las actividades universitarias.

2.1.3. Respuesta frente a la heteronomía de mercado

La responsabilidad y la solidaridad de la autonomía universitaria incluidas en el pacto social son una respuesta que pretende resolver parte de los problemas de la educación superior creados por la desviación del poder público,¹⁶¹ producida durante el proceso de desregulación de la educación superior en el Ecuador. Esto modifica profundamente el entendimiento previo que se tenía sobre la autonomía universitaria, pues como ya se ha señalado a lo largo de este trabajo, la autonomía tenía como objetivo fundamental hacer una distinción y separación entre las actividades universitaria y la del Estado y la Iglesia, lo cual, en su momento tuvo plena justificación, debido a las indebidas y limitantes intromisiones de éstos en la institución universitaria, que coartaban la producción de los conocimientos. Sin embargo, como ya se ha señalado, a pesar de encontrarse entendida de esa forma y de que exegéticamente significara *independencia total de los poderes estatales y eclesiásticos*, esa autonomía terminó convirtiéndose para la universidad en su dependencia del mercado y del criterio de la maximización de utilidades.¹⁶²

En ese marco fue necesario buscar un redimensionamiento del significado de la autonomía universitaria que permitiera efectivamente el cumplimiento de los derechos de todos y no los privilegios de un grupo. Así, la incorporación de la responsabilidad y solidaridad construyeron un nuevo espacio en el que las universidades pueden actuar autónomamente en miras a beneficiar al interés general. Con esta incorporación la

¹⁵⁹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 88).

¹⁶⁰ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 17).

¹⁶¹ Desde el punto de vista del Derecho Administrativo produjo una desviación de poder de órganos públicos que al amparo de la autonomía universitaria ejercieron potestades públicas que en términos formales se encontraban apegados a la ley pero que desde el punto de vista material no cumplieron con el aporte a la solución de los problemas y necesidades de la sociedad.

¹⁶² (Ramírez, “*Tercera Ola de Transformación...*”, 30).

autonomía universitaria está más lejos de la autarquía, es decir, se trata de una autonomía que está enfocada al mejor cumplimiento de los derechos pactados en la Constitución en la que se enmarca y del régimen de desarrollo, con lo que se evita que la universidad se convierta en una isla sin conexión con la sociedad que la acoge y por tanto ajena a sus necesidades.¹⁶³

La responsabilidad en la autonomía propone que las universidades mantengan su independencia del Estado pero que tiendan puentes hacia la sociedad, que trabajen para la solución de sus problemas, que generen el pensamiento, conocimiento y ciencia que permita alcanzar el régimen de desarrollo propuesto, eliminar la pobreza, construir una sociedad más incluyente e igualitaria. Eso se concreta a través de una oferta académica pertinente y de calidad que esté enfocada al reto del cambio de la matriz productiva y se centre en la mejora de las condiciones para la vida.¹⁶⁴

¹⁶³ (Rama, ex Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina, UNESCO, entrevistado por Rina Pazos, en Quito, 29 de abril de 2005).

¹⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, Lineamientos: 2.1.h, 4.4.a, 4.4.k, 4.6.a, 4.6.e, 10.1.f, 10.2.a.

Capítulo Tres

La facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y sus límites, frente a la autonomía universitaria responsable y solidaria

En el año 2010, luego de los antecedentes descritos en el capítulo anterior, se expidió la actual Ley Orgánica de Educación Superior, la cual desarrolla los órganos que rigen al Sistema de Educación Superior creados en la Constitución de la República del Ecuador.¹⁶⁵ En este capítulo se abordarán las facultades regulatorias de estos órganos y sus límites frente al ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria.

3.1. Naturaleza jurídica de los órganos que rigen el sistema de educación superior

El sistema jurídico ecuatoriano, claro heredero de la tradición Romano Germánica, y con cierta influencia más específica del derecho español, da cabida a la administración pública y le dota de personalidad jurídica. La administración pública como entidad independiente se encuentra en capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones diferenciadas de las de los demás sujetos,¹⁶⁶ no solamente entendida en el Estado como una unidad,¹⁶⁷ sino también a través de los órganos constitucionales, como aquellos que corresponden al régimen autónomo descentralizado, las universidades y otros creados con potestades específicas. Tales órganos también constituyen administraciones públicas que coexisten, forman parte del Estado y se estructuran y funcionan de manera organizada en atención al principio de coordinación.¹⁶⁸

Toda administración pública goza de prerrogativas pensadas y diseñadas desde la perspectiva del Derecho Administrativo para dotarla de vías idóneas y efectivas para el

¹⁶⁵ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 353).

¹⁶⁶ Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Iustel, 2011, p.59.

¹⁶⁷ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, p.6), “Conviene notar que lo que acaba de afirmarse está muy lejos de la teoría de la Escuela alemana de Derecho Público, que sostuvo por vez primera, como antes vimos, la personalidad jurídica del Estado, notoriamente sobre los supuestos del idealismo hegeliano. La personalidad del Estado en su conjunto es solo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del derecho internacional en su relación con otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino solo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la administración pública.”

¹⁶⁸ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 14).

cumplimiento de los fines del Estado, propiciando el bienestar para el mayor número de personas. En esa tarea es ineludible que se contrapongan intereses individuales con el interés general. Para destrabar ese conflicto, el diseño del Estado y sus prerrogativas le permiten ejercer un poder de dominio a través de decisiones imperativas que condicionan u obligan a los administrados a adoptar ciertos comportamientos, pudiendo inclusive utilizar la coacción para su cumplimiento.¹⁶⁹

Los órganos que rigen al sistema de educación superior del Ecuador son el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; ambos creados en la Constitución de la República de 2008 y desarrollados en la Ley Orgánica de Educación Superior.

El Consejo de Educación Superior es un organismo de derecho público que cuenta con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, y cuenta con potestades de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior; es decir, de las universidades, escuelas politécnicas, institutos, técnicos, tecnológicos, pedagógicos de artes y conservatorios superiores.¹⁷⁰ A fin de garantizar la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, su conformación es mixta, pues está integrado por seis miembros provenientes de la academia, designados por concursos de méritos y oposición, un representante de los estudiantes y cuatro miembros provenientes de la Función Ejecutiva.¹⁷¹ Este organismo no pertenece a ninguna de las cinco funciones del Estado ecuatoriano, garantizando así su independencia en el ejercicio de sus facultades, especialmente de aquellas que tienen incidencia directa en las universidades y escuelas politécnicas.

Por otro lado, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es un organismo público técnico, con independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene la facultad de regulación en el marco de sus atribuciones y está conformado por seis miembros académicos, de los cuales tres son

¹⁶⁹ David Blanquer, *Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, , 2010, p. 40-41.

¹⁷⁰ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 166).

¹⁷¹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 167).

designados mediante concurso de méritos y oposición y tres son designados por el Presidente de la República.¹⁷²

Los dos organismos antes referidos, tanto por los criterios subjetivo, objetivo y finalista,¹⁷³ son administraciones públicas del Estado. Primero, porque han sido creados como órganos públicos, segundo porque ejercen actividades propias de la administración¹⁷⁴ y tienen la capacidad de ejercer las potestades unilaterales y exorbitantes¹⁷⁵ que obligan a los sujetos subordinados por las mismas, por ejemplo, las atribuciones del CES de aprobar los estatutos y las carreras de las universidades y escuelas politécnicas y sancionar a sus autoridades¹⁷⁶; así como las del CEAACES que se muestran en la facultad de suspender la entrega de fondos públicos a las universidades por falta de calidad,¹⁷⁷ y tercero porque su accionar y fin primordial está orientado a la satisfacción del interés general, a alcanzar el bienestar común, es decir, lograr que los principios que rigen el sistema de educación superior se observen permanentemente por las instituciones de educación superior.

3.2. Facultad normativa del CES y del CEAACES

3.2.1 Facultad normativa de la Administración Pública

Para abordar la potestad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior es necesario hablar sobre el principio de juridicidad; no obstante, para su correcto tratamiento y diferenciación de su parte formal, es necesario referirnos en primera instancia al principio de legalidad. Luego de aquello, es preciso analizar cómo se relaciona la facultad normativa de la administración pública con el nuevo paradigma constitucional en el Ecuador y las garantías normativas que este contempla.

¹⁷² (Ley Orgánica de Educación Superior, artículos 171 y 176).

¹⁷³ (Blanquer, *Derecho Administrativo*, 62), "...Es más cabría hacer una integración de los tres prismas, y defender que la Administración Pública es una organización (elemento subjetivo), que desempeña unas funciones que le están reservadas en el marco constitucional (elemento objetivo), para la satisfacción de los intereses generales (elemento finalista)."

¹⁷⁴ (Blanquer, *Derecho Administrativo*, 68).

¹⁷⁵ (Blanquer, *Derecho Administrativo*, 67) "...para el cumplimiento de un fin tan elevado como la satisfacción del interés general, las Administraciones Públicas están dotadas de medios jurídicos especialmente robustos, potestades unilaterales de carácter exorbitante, cuyo ejercicio pueden garantizar las propias Administraciones Públicas en régimen de autotutela."

¹⁷⁶ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 169).

¹⁷⁷ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 174, literal l).

A) Principio de legalidad

La teoría clásica del Estado de Derecho concibe el principio de legalidad como el sometimiento de las potestades públicas a la “ley”.¹⁷⁸ Este sometimiento es exclusivamente formal, ya que para el Estado de Derecho Legal le eran indiferentes los objetivos de las actuaciones del poder público y lo único que era relevante era que cumplieran con la formalidad de la ley.¹⁷⁹

Este principio evolucionó con el apogeo del Estado constitucional de Derecho, en el cual la ley es desplazada como norma central y reemplazada por las constituciones de los Estados.¹⁸⁰ Este cambio implica el reconocimiento de la constitución como norma jurídica,¹⁸¹ el sometimiento formal y material de la propia ley a la constitución, el cual es garantizado por el control de constitucionalidad de las leyes, la recuperación de la centralidad de la Constitución y la supremacía de los derechos fundamentales.¹⁸²

B) Principio de juridicidad

El cambio descrito dio lugar a la aparición del principio de juridicidad, el cual incluye pero no se limita al de legalidad. El principio de juridicidad significa que la administración está sometida al derecho y no solamente a la ley, debiendo tomar en cuenta las gamas de fuentes del derecho, legislaciones y derechos que deben ser observados para el ejercicio de la administración pública.¹⁸³ Esto implica el reconocimiento de la complejidad y del entramado de sujetos y objetos que se interrelacionan y convergen en la actividad pública.

Es importante advertir que en ocasiones la doctrina se refiere al principio de legalidad dándole el alcance del principio de juridicidad señalado. Por ejemplo, Dromi establece que el modelo de Estado de Derecho supone la vigencia de un sistema de garantías, las mismas que aseguran la permanencia y efectividad de los derechos consagrados en la constitución política.¹⁸⁴ García de Enterría señala que originariamente el principio de legalidad significaba la obligación de la autoridad de actuar bajo la ley y

¹⁷⁸ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 415).

¹⁷⁹ (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo...*, 652).

¹⁸⁰ (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo...*, 657).

¹⁸¹ Ramiro Ávila, *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008 p. 22.

¹⁸² (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo...*, 657-659).

¹⁸³ (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo...*, 734).

¹⁸⁴ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004, p. 174.

que en la actualidad puede extenderse a las demás fuentes del ordenamiento siempre que estas sean legítimas.¹⁸⁵ Además, Garrido, señala que:

No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo el respeto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad o, incluso, por autoridad de grado inferior siempre que actúe en el ámbito de su competencia.¹⁸⁶

Sin embargo, en este estudio se ha preferido usar la terminología de “principio de juridicidad” para evitar confusiones con la teoría clásica.

Además, para tratar sobre el principio de juridicidad es necesario abordar la reserva de ley, tradicionalmente se entiende al principio de reserva de ley como aquel que prevé que tanto desde el punto de vista material únicamente la ley puede regular determinados aspectos y desde el punto de vista formal que únicamente una ley del mismo o superior grado jerárquico puede modificar otra ley.¹⁸⁷ La aplicación de este principio difiere en los Estados dependiendo si han optado por un dominio legal máximo o un dominio legal mínimo. En el Ecuador la Constitución incorpora el dominio legal máximo, es decir establece de manera expresa los aspectos en los que es indispensable para su regulación la expedición de una ley, así como se observa claramente en el artículo 132 de la Constitución de la República.¹⁸⁸

¹⁸⁵ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 415).

¹⁸⁶ Farras Garrido, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Decimocuarta edición, Madrid, Tecnos, 2005, p. 199.

¹⁸⁷ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 215-226).

¹⁸⁸ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 132).

C) Estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador

El Ecuador también ha replicado la teoría del Estado constitucional de Derecho en su sistema jurídico, reflejado en el “*principio de supremacía*”,¹⁸⁹ el cual se encuentra encabezado por la Constitución, de tal forma que cualquier norma que contravenga o contradiga a la Carta Magna es expulsada del ordenamiento, en que conjuntamente se establece la sumisión de los poderes públicos a la Constitución.

Sin embargo, existe una particularidad. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 1 dispone: “El Ecuador es un *Estado constitucional de derechos y justicia*, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

La incorporación de la palabra “derechos” en reemplazo de “derecho” modifica la noción del principio de juridicidad que se ha analizado. Ramiro Ávila señala al respecto que la definición de Estado constitucional de derechos es que “todo poder, público o privado, está sometido a los derechos”.¹⁹⁰ Esto provoca un cambio drástico de lo que se entiende por principio de juridicidad, ya que la centralidad se vuelca hacia los derechos y por tanto son estos los que principalmente limitan el ejercicio de los poderes públicos.

El mismo Ávila señala:

[...] decir que el estado es de derechos, significa que se está redefiniendo la centralidad de los derechos de las personas sobre el estado y sobre la ley. Si una persona se aproxima al tratamiento de los derechos en la Constitución de 2008, podrá apreciar que es un eje transversal que cruza no solo la parte de principios del estado, los derechos sino también la parte orgánica, la participación, el régimen de desarrollo y hasta la finalidad de las fuerzas armadas.¹⁹¹

En referencia al principio de juridicidad, hay que destacar que partiendo del concepto original con el que fue creado y ante el actual paradigma, sigue siendo

¹⁸⁹ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 424).

¹⁹⁰ Ramiro Ávila, *El Neoconstitucionalismo Transformador, El Estado y el Derecho en la Constitución del 2008*, Quito, Abya Yala, 2011, p. 122.

¹⁹¹ (Ávila, *El Neoconstitucionalismo...*, 136, 137).

considerado como un límite a los poderes del Estado, es decir, una sumisión al derecho, tanto del poder público del Estado, como de los ciudadanos. Si bien este principio se mantiene como un elemento constitutivo para la preservación del Estado de Derecho, con la concepción actual de Estado de Derechos, la limitación proviene principalmente de los derechos.

D) Garantías normativas

Para garantizar los derechos, la Constitución desarrolla tres clases de garantías: jurisdiccionales, normativas y de políticas públicas.¹⁹² Por ser pertinente al tema de estudio, se tratarán las garantías normativas.

El artículo 84 de la Constitución de la República señala que:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Esto va de la mano con los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución de la República en la que se establecen los principios para el ejercicio de los derechos y que textualmente señalan: "...4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales, 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno ejercicio y reconocimiento."¹⁹³

Nuevamente, resulta indiscutible la supremacía de los derechos en el actual marco normativo, siendo obligatorio que se lleve a cabo esta sujeción en todas las esferas del derecho y funciones estatales.

¹⁹² Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012, p.29.

¹⁹³ (Constitución de la República, Artículo 11, numerales 4 y 8).

Al concebir a los derechos y a la ley como un limitante del poder, se puede afirmar que en un primer plano la ley y toda norma tendrán sujeción a los derechos, velando por su seguridad y protección y en un segundo plano el accionar del Estado vigilará el cumplimiento de dicho fin.

Avila señala que en el nuevo constitucionalismo en el Ecuador, “se conjuga estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio”¹⁹⁴, por lo que la maximización de del ejercicio de los derechos es lo que se debe buscar en el ejercicio del poder.

Finalmente, a partir de lo analizado se desprende que en el actual ordenamiento ecuatoriano los derechos constitucionales deben ser entendidos como medio y fin del Estado y de sus actuaciones, y simultáneamente como un límite. Del mismo modo, a esta sumisión se encuentran sujetos los poderes estatales y sus funcionarios.

E) Potestad reglamentaria

Tradicionalmente, en los Estados modernos, la potestad normativa recae en el poder legislativo, parlamentos y congresos que representan al pueblo a través de la democracia indirecta o representativa, que es la encargada de formular la máxima expresión de la voluntad popular reflejada en la Ley. Sin embargo, no todo aspecto ha podido ni puede ser normado por medio de la ley; sobre todo en lo que respecta a los aspectos técnicos y procedimentales. Primero, porque estos requieren cambios constantes acordes a la vertiginosidad con la que avanza la técnica, que los trámites de aprobación de leyes no acompañan; y, además, porque someter estas cuestiones a espacios netamente políticos como son los órganos legislativos, tampoco podrían ser procesadas con la rigurosidad y especialidad requerida.

Por tales razones, ya en tiempos pos napoleónicos, junto al principio democrático resurgido de la revolución francesa que fundamentaba la expedición de la Ley por las funciones legislativas de los Estados, se adoptó paralelamente el “principio monárquico” que reservaba la expedición de reglamentos al monarca,¹⁹⁵ la cual resultó de gran utilidad para generar una normativa autónoma, independiente, ágil y técnica. Así también ocurrió en la tradición anglosajona, en la que al contrario de la aplicación del

¹⁹⁴ (Avila, *El Neoconstitucionalismo...*, 111).

¹⁹⁵ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 157).

principio monárquico se genera la facultad reglamentaria en aplicación de la *delegated legislation*.¹⁹⁶ Estos antecedentes muestran que en la evolución histórica del derecho, expresada a través de la norma jurídica, la capacidad de normar no solo reposó en la Ley emanada de las diferentes fuentes en el tiempo, sino que por razones legítimas y prácticas se buscaron y se encontraron razonamientos adecuados para justificar la necesidad de crear una potestad normativa de expedir reglamentos para órganos diferentes a los que conforman el poder legislativo, estos órganos, en la actualidad, generalmente son los presidentes de las repúblicas y otros órganos de la administración pública.

Según señala García de Enterría, la razón jurídica de la existencia de la potestad normativa reglamentaria de la administración pública, en nuestros tiempos, se basa en la legitimidad que le proveen las constituciones de los Estados. De manera expresa o tácita, las constituciones conceden a órganos públicos la capacidad de expedir normas (delegación constitucional directa). Esta es la realidad actual que justifica contar con un mecanismo dinámico y de alcances técnicos que otorgue la posibilidad de establecer las reglas generales que precisan los diversos sectores de la sociedad o las actividades concretas del Estado.

Sin embargo, en la actualidad, producto del entramado de normas de los Estados modernos se han generado alteraciones en las relaciones entre la ley y el reglamento. Las Constituciones proveen los principios generales que constituyen el marco para el desarrollo de las leyes, sin embargo, estas últimas también delegan al reglamento el desarrollo de normas sobre las materias reservadas a la ley, que se conoce comúnmente como “legislación delegada,”¹⁹⁷ en la que el reglamento es una continuidad de la ley, sin que implique la transferencia del poder legislativo a la administración, sino que se constituye en una convocatoria al reglamento para complementar la ley.¹⁹⁸

No obstante, existen tres variaciones de la legislación delegada: la delegación recepticia, la remisión normativa y la deslegalización.¹⁹⁹ La primera consiste en que la norma delegada recibe también el rango de ley, la segunda es la más usual, en la cual la

¹⁹⁶ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 158).

¹⁹⁷ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 227).

¹⁹⁸ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 228).

¹⁹⁹ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 230).

ley dispone que el reglamento regule los elementos que la complementan sin alterar su rango normativo; y, finalmente la tercera, en que se degrada el rango normativo ampliando el ámbito de la potestad reglamentaria.²⁰⁰

Asimismo, Santiago Muñoz Machado y Baño León señalan que existen demostraciones de que el reglamento puede crear derecho y no solamente se limita al complemento o desarrollo de la ley,²⁰¹ debido a que:

En ocasiones la habilitación de la potestad reglamentaria ejecutiva que se formula desde las leyes, que regulan básicamente una materia y efectúan una remisión normativa al reglamento para su complementación, no alcanza a completar los elementos esenciales de la decisión normativas, que parcialmente, por razones de proximidad territorial (el caso del planeamiento urbanístico), técnica (las normas medioambientales, la normalización industrial), de medios (todo el ámbito de la regulación económica) se dejan abiertos a una inmensa disponibilidad de la norma reglamentaria.²⁰²

Esto nos muestra una realidad que aún no encuentra una respuesta definitiva en la doctrina, la cual pone en entredicho o relativiza el principio de reserva de ley, e insta a buscar soluciones legítimas y al mismo tiempo oportunas para un desarrollo normativo que avance paralelamente junto a los constantes cambios en los diversos sectores de la sociedad. El mismo autor citado propone apoyarse en las habilitaciones legales y reforzarlas con la participación del sector ciudadano involucrado en el asunto materia de la regulación, para dotarle de legitimidad.²⁰³

En el Ecuador se prevé la expedición de normas por órganos diferentes a la función legislativa. Principalmente, esta facultad se le ha entregado al Presidente de la República por vía constitucional (reglamentos constitucionales).²⁰⁴ Sin embargo, otros órganos también cuentan con ella. Tal es el caso del Consejo de Educación Superior, que

²⁰⁰ (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 230,224,251).

²⁰¹ (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 774).

²⁰² (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 774).

²⁰³ (Muñoz, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 775).

²⁰⁴ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 147, literal 13) "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración".

conforme al artículo 353 de la Constitución de la República, es uno de los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior del país y cuenta con facultad de regulación:

Art. 353.- El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.
2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.²⁰⁵

Regir el sistema implica dirigirlo, gobernarlo y conducirlo, para lo cual es imprescindible contar con la facultad de normar. Sin embargo, la Constitución por su propia naturaleza no explicita cuales son los ámbitos de la regulación que concede. Para tal efecto, la Ley Orgánica de Educación Superior desarrolla esta potestad normativa en su articulado, señalando de manera expresa los aspectos que están en el ámbito de esta facultad, conforme a lo dispuesto en los siguientes artículos constitucionales:

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.”²⁰⁶ Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.²⁰⁷

Es decir, los órganos que rigen el sistema de educación superior están amparados constitucionalmente para recibir la delegación de legislar bajo la variación de remisión normativa.

²⁰⁵ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 353).

²⁰⁶ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 132).

²⁰⁷ (Constitución de la República del Ecuador, artículo 133).

En este punto surge una interrogante: ¿por qué esta potestad reglamentaria que tradicionalmente reposa en el Presidente de la República fue trasladada constitucionalmente a otros órganos públicos?

La respuesta nos remite a uno de los aspectos centrales de este estudio, la autonomía universitaria. La facultad reglamentaria ha sido extraída de la Función Ejecutiva y concedida a otros órganos establecidos en la Constitución, justamente para que exista un equilibrio frente a la autonomía universitaria.

Esta potestad reglamentaria fue concedida por la Constitución y desarrollada en la Ley, principalmente a estos órganos autónomos, de composición mixta en los que participan ministros de Estado y académicos nombrados luego de un concurso público de méritos y oposición. Tal composición fue pensada con el objeto de garantizar la expedición de una regulación que respete la autonomía universitaria responsable, pero que no se desligue de las políticas nacionales, las cuales, ciertamente, a su vez, deben enfocarse en el interés general. Así también, pretende corregir la desviación del sistema de educación superior generado por la autorregulación que a nombre de la autonomía logró la ruptura entre las necesidades sociales y la orientación del sistema.

Por otro lado, la expedición de regulación de la educación superior requiere de un constante diálogo con los sistemas de educación superior de otros países, de esta forma es posible encontrarse en la vanguardia de las técnicas de enseñanza, del pensamiento epistemológico, de la generación de ciencia, tecnología e innovación, del diálogo entre los diferentes saberes y, en general, de la producción de conocimiento.²⁰⁸ Esto implica necesariamente una adaptación constante de la norma a los nuevos retos que surgen en la educación superior: La Ley no es una respuesta suficiente a la necesidad de adaptación constante del sistema, por lo que el ejercicio de la facultad reglamentaria es indispensable.

La Ley Orgánica de Educación Superior determina cuales son las atribuciones con las que cuentan tanto el Consejo de Educación Superior como el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior²⁰⁹.

²⁰⁸ (Rama, ex Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina, UNESCO, entrevistado por Rina Pazos, en Quito, 29 de abril de 2005).

²⁰⁹ Ver Tabla 4.

Aunque a lo largo del texto legal se pueden encontrar otras atribuciones, los artículos señalados en la siguiente Tabla condensan las mayoría y las más relevante, que, como se puede observar, son de carácter técnico académico y tienen como horizonte el cumplimiento de los principios constitucionales así como los del sistema de educación superior.

Tabla 4.

Atribuciones del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; y, Principios del Sistema de Educación Superior

Artículo 169. Atribuciones del Consejo de Educación Superior	Artículo 174. Atribuciones del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
<p>a) Aprobar el plan de desarrollo interno y proyecciones del Sistema de Educación Superior;...</p> <p>g) Aprobar la intervención de las universidades y escuelas politécnicas por alguna de las causales establecidas en esta Ley;...</p> <p>i) Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, unidades académicas o similares, así como de 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>j) Aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas;</p> <p>k) Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas;...</p> <p>m) Aprobar al menos los siguientes reglamentos:</p> <p>1.- De creación, intervención, suspensión y solicitud de derogatoria de Ley, decreto Ley, decreto ejecutivo, de universidades y escuelas politécnicas; ...</p> <p>3.- De régimen académico y títulos, y de régimen de posgrado; y de las modalidades de estudios: presencial, semipresencial, a distancia, en línea y otros;</p> <p>4.- De Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior;</p> <p>5.- Del Sistema de Evaluación Estudiantil; y,</p> <p>6.- De doctorados.</p> <p>n) Aprobar la fórmula de distribución anual de</p>	<p>a) Planificar, coordinar y ejecutar las actividades del proceso de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de la educación superior;</p> <p>b) Aprobar la normativa para los procesos de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones del Sistema de Educación Superior, programas y carreras, bajo sus distintas modalidades de estudio;</p> <p>c) Aprobar la normativa para los procesos de la autoevaluación de las instituciones, los programas y carreras del Sistema de Educación Superior;...</p> <p>i) 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 una absoluta independencia, imparcialidad y ética con la labor desempeñada;...</p> <p>l) 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 Consejo de Educación Superior para su ejecución;...</p> <p>x) Realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior;</p> <p>y) Los demás que determine esta ley y sus reglamentos.</p>

<p>las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior y de los incrementos si es que los hubiere, las que constarán en el Presupuesto General del Estado, de acuerdo a los lineamientos de la presente Ley;</p> <p>ñ) Ejecutar, previo informe del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 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;...</p> <p>u) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias;</p> <p>v) Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior; y,</p> <p>w) Las demás atribuciones que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley.</p>	
---	--

Fuente: Artículos 169 y 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.
Elaboración propia.

3.3. Límites de la facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior frente a la autonomía universitaria responsable y solidaria

Una vez que se ha hecho un análisis tanto de la noción y alcances de la autonomía universitaria en el Ecuador, así como de las facultades normativas con las que cuentan los órganos que rigen el sistema de educación superior, es necesario examinar la forma en la que se interrelacionan estos dos aspectos.

La Ley Orgánica de Educación Superior, tal como se ha visto en párrafos precedentes,²¹⁰ establece expresamente las facultades reglamentarias que poseen los organismos antes mencionados, por lo que estos, en aplicación del principio de juridicidad, deben emitir la normativa que la Ley les dispone y permite. Sin embargo, este es un tema en constante tensión y debate, pues tales facultades también cuentan con un halo que no permite identificar su alcance con total claridad. Constantemente las

²¹⁰ Ver Capítulo II, Sección: Facultad normativa del CES y CEAACES, Potestad reglamentaria.

autoridades universitarias señalan públicamente que al regular el Sistema de Educación Superior los organismo se extralimitan en sus facultades, violando la autonomía universitaria.²¹¹ Por su lado, estos organismos motivan sus reglamentos en las normas legales y constitucionales que les dan la capacidad de regular, pero además en los hechos que generan la necesidad de la regulación.

La diversidad de situaciones de la vida universitaria crean constantemente necesidades de regulación que permitan velar por el correcto ejercicio de la autonomía universitaria, el cumplimiento de la responsabilidad de la misma y, por tanto, la garantía de los derechos de los diferentes miembros de las comunidades universitarias y de los ciudadanos dentro de la sociedad. Esto nos advierte la existencia de un margen de discrecionalidad en el ejercicio de la facultad normativa, cuyos límites se encuentran contemplados en la propia autonomía universitaria responsable, que, como ya se ha señalado en este trabajo, no se refiere exclusivamente a la no injerencia ilegítima de factores externos, principalmente el estatal, sobre la gestión, el gobierno y las decisiones de la universidad sino además al cumplimiento de todos los principios por los que se rige el sistema de educación superior, que a su vez son un subconjunto y desarrollo de los principios y derechos constitucionales.

En la siguiente tabla se contrasta el contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el cual describe el ejercicio de la autonomía responsable y solidaria, con los artículos 169 y 174 de la misma Ley, que contienen las atribuciones del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, respectivamente. Cabe señalar que se han analizado únicamente las atribuciones de los órganos públicos que rigen el sistema y que tienen relación con el ejercicio de la autonomía universitaria.

²¹¹ <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/epn-hace-serios-reparos-al-proyecto-de-reglamento-de-regimen-academico/>,
<http://www.elmercurio.com.ec/408999-gremios-contra-categorizacion-de-universidad/#.VKbWhyuG-So>,
<http://www.yqsiggo.com/nacional/acreditacion-universitaria/importancia-del-ranking-de-universidades/>.

Tabla 5.

Contraste entre el ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria y las atribuciones de los órganos que rigen el sistema de educación superior

Ejercicio de la autonomía responsable y solidaria (Artículo 18 LOES)	Atribuciones CES (Artículo 169 LOES)	Atribuciones CEAACES (Artículo 174 LOES)
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	k) Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas	
c) La libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio en el marco de las disposiciones de la presente Ley	i) Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, unidades académicas o similares... j) Aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas; m) Aprobar los reglamentos de:...3)De régimen académico y títulos, y de régimen de posgrado; y de las modalidades de estudios... 6.- De doctorados	b) Aprobar la normativa para los procesos de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones del Sistema de Educación Superior, programas y carreras, bajo sus distintas modalidades de estudio
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	m)Aprobar los reglamentos de:...4.- De Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior	
e) La libertad para gestionar sus procesos internos	g) Aprobar la intervención de las universidades y escuelas politécnicas por alguna de las causales establecidas en esta Ley;...	c) Aprobar la normativa para los procesos de la autoevaluación de las instituciones, los programas y carreras del Sistema de Educación Superior
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	n) Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior...	

g) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la Ley	n) Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior... ñ) Ejecutar, previo informe del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 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;...	l) 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 Consejo de Educación Superior para su ejecución;...
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	n) Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior...	
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.”	k) Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas;...	

Fuente: Artículos 18, 169 y 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.
Elaboración propia.

En la Tabla precedente se puede observar que para la mayor parte de las libertades que reconoce la Ley para el ejercicio de la autonomía universitaria responsable, existen atribuciones de los órganos que rigen el sistema de educación superior.

Primero, *la independencia para que los profesores e investigadores de las universidades y escuelas politécnicas ejerzan la libertad de cátedra e investigación*, como parte de la autonomía responsable es fundamental, ya que es la garantía que se le otorga al personal académico para que participe en la creación, desarrollo, transmisión y

gestión del conocimiento sin presiones ni condicionamientos de ninguna índole, provenientes de agentes externos o internos a la universidad, dígase autoridades gubernamentales, partidos políticos, sector empresarial, autoridades universitarias. Además, se encuentra ligada a los derechos²¹² que se establecen en la misma Ley Orgánica de Educación Superior.

Humboldt había identificado en su modelo de universidad, que la libertad académica es el punto central de la autonomía universitaria;²¹³ sin embargo, esta garantía conlleva también una responsabilidad, el profesor investigador debe trabajar por mantenerse a la vanguardia de la generación y transmisión del conocimiento con calidad y excelencia. El personal académico debe aportar para que ésta se constituya en el elemento transformador de la sociedad, para el alcance de la justicia y la equidad social.²¹⁴

En tal virtud, aunque no exista una atribución de regulación específica sobre esta libertad, las demás atribuciones del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior deben orientarse a garantizar que la libertad de cátedra e investigación se ejerza en consonancia con los demás principios del sistema. Sin embargo, el Consejo de Educación Superior cuenta con la facultad de sancionar a las autoridades universitarias

²¹² “Art. 6.- Derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras.- Son derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras de conformidad con la Constitución y esta Ley los siguientes:

- a) 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;
- b) Contar con las condiciones necesarias para el ejercicio de su actividad;
- c) Acceder a la carrera de profesor e investigador y a 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 ni de ningún otro tipo;
- d) Participar en el sistema de evaluación institucional;
- e) Elegir y ser elegido para las representaciones de profesores/as, e integrar el cogobierno, en el caso de las universidades y escuelas politécnicas;
- f) Ejercer la libertad de asociarse y expresarse;
- g) Participar en el proceso de construcción, difusión y aplicación del conocimiento; y,
- h) Recibir una capacitación periódica acorde a su formación profesional y la cátedra que imparta, que fomenta e incentive la superación personal académica y pedagógica.”

²¹³ Ver capítulo I, Sección: La autonomía universitaria en Europa entre los siglos XVI y XIX

²¹⁴ Guy Neauve, *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*, 1998, pag. 6., <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001135/113549so.pdf>.

que violen los derechos de los profesores e investigadores, entre los cuales se encuentra la libertad de cátedra e investigación.

[...]El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de educación superior, y cuando no constituyen cauales para la intervención de la institución, dará lugar, previo el proceso administrativo correspondiente, a la imposición de las siguientes sanciones por parte del Consejo de Educación Superior:

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, su reglamento y más normativa que rige el Sistema de Educación Superior [...] ²¹⁵

Esta norma procura disuadir que se cometan violaciones al derecho de los profesores e investigadores a la libertad de cátedra e investigación, por lo que constituye una complementariedad al ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria enfocada a proteger el aspecto central de la misma.

Segundo, sobre *la libertad de expedir sus estatutos*, es necesario señalar que los estatutos son las reglas de funcionamiento que establecen las corporaciones en general. En los estatutos de las universidades se desarrollan los derechos de los miembros de la comunidad académica, se establece la estructura organizativa de la universidad y se desarrollan las atribuciones de sus autoridades ejecutivas y los cuerpos colegiados, así como la forma en la que estos toman decisiones, entre otros aspectos que la Ley Orgánica de Educación Superior determina, como por ejemplo: los procedimientos de subrogación de funciones de sus autoridades, las faltas disciplinarias de los estudiantes, convocatoria y organización de referendo para temas trascendentales de la universidad y determinación de tercera matrícula para estudiantes. ²¹⁶ Esto se encuentra directamente relacionado con la capacidad para *determinar sus formas y órganos de gobierno*, lo que también reconoce la Ley.

²¹⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 204).

²¹⁶ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículos: 52, 207, 64, 84).

La expedición de estatutos es la principal facultad normativa que ampara el principio de autonomía universitaria, es el más alto ejercicio de la comunidad universitaria en el campo de su potestad normativa. Los estatutos determinan la visión, misión y funcionamiento de la universidad, no pueden contravenir el ordenamiento jurídico vigente y deben respetar los márgenes de discrecionalidad que la Ley Orgánica de Educación Superior les permite.

Tabla 6
Aspectos a ser normados en los estatutos en los que las Ley concede discrecionalidad a las universidades y escuelas politécnicas

Artículo	Aspecto en el que se concede la discrecionalidad
18	Formas y órganos de gobierno
41	Destino del patrimonio de universidades particulares en caso de extinción
51	Atribuciones de vicerrectores
52	Subrogación de rectores y vicerrectores
53	Órgano de designación de autoridades académicas
57	Porcentaje de votación de los estudiantes para elección de rector y vicerrector
58	Porcentaje de votación de los trabajadores para elección de rector y vicerrector
59	Participación del personal académico en el cogobierno
60	Participación de estudiantes en el cogobierno. Participación de los graduados en el cogobierno. Periodicidad de la elección de representantes estudiantiles y de graduados al cogobierno
63	Mecanismo de decisiones de los órganos de cogobierno
64	referendo
84	Establecimiento de tercera matrícula
150	Requisitos adicionales para ser profesor titular principal
152	Procedimiento de concurso público de merecimientos y oposición para la titularidad de la cátedra en las universidades particulares
207	infracciones de estudiantes y profesores

Fuente: Ley Orgánica de Educación Superior.
 Elaboración propia

Sin embargo, esta facultad está condicionada a la aprobación del texto estatutario por parte del Consejo de Educación Superior,²¹⁷ lo cual demuestra una autonomía relativa. Esta institución debe verificar que los estatutos guarden consonancia con las normas generales vigentes, especialmente la Constitución de la República y la Ley, logrando una complementariedad entre el ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria y la regulación estatal. Para ello, el Consejo de Educación Superior, con fundamento en el artículo 169, literal u) de la Ley Orgánica de Educación Superior, que le faculta para aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias, expidió el Reglamento de Aprobación de Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas. El Reglamento señalado establece el procedimiento para la presentación y tratamiento de los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas.²¹⁸

Tercero, respecto de *la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio*, es necesario señalar que esta consiste en la determinación de las carreras y programas que la universidad decide ofertar, así como las áreas académicas y las líneas en las que investiga. Esta determinación incluye la infraestructura, espacialidad, recursos y número de plazas que se otorgan a tales actividades.

Esta facultad tiene analogía con la libertad de cátedra, sin embargo su aplicación tiene un nivel institucional. Esto implica que es la universidad, a través de su estructura de toma de decisiones, la que define la planificación académica. Fundamentalmente, consiste en que ningún agente externo puede obligar a establecer o eliminar actividades académicas en determinada área del conocimiento, salvo el ejercicio de las facultades de los órganos que rigen el sistema por falta de calidad o incumplimiento de la Ley.

De igual manera, la capacidad de establecer los planes y programas de estudio por parte de las universidades se encuentra remitida al marco de la ley, por lo cual, una vez más la transversalidad de los principios del sistema son un elemento transcendental para el adecuado ejercicio de la autonomía. Principalmente, en este punto los principios de calidad y pertinencia resultan preponderantes para que la libertad de autodefinir los

²¹⁷ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 169, literal k)

²¹⁸ Reglamento de aprobación de Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

programas de estudio tenga un alineamiento con la intención de la norma y los objetivos del sistema.

El Consejo de Educación Superior cuenta con tres atribuciones de regulación claras y directas, tal como se observa en la Tabla 5. Por un lado debe expedir la normativa para el diseño de la planificación académica de las universidades, esto es el Reglamento de Régimen Académico y el Reglamento de Doctorados, y por otro lado, tiene la atribución de aprobar la creación de unidades académicas, carreras y programas que son parte de esa planificación académica.²¹⁹ Por su parte, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior debe asegurar la calidad de dichos programas a través de procesos de evaluación.

El Reglamento de Régimen Académico expedido mediante resolución RPC-SE-13.NO.051-2013, el 21 de noviembre de 2013²²⁰; “[...]regula y orienta el quehacer académico de las instituciones de educación superior (IES) en sus diversos niveles de formación, incluyendo sus modalidades de aprendizaje o estudio y su organización en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior.”²²¹

Entre sus principales objetivos se encuentran:

a) Garantizar una formación de alta calidad que propenda a la excelencia y pertinencia del Sistema de Educación Superior, mediante su articulación a las necesidades de la transformación y participación social, fundamentales para alcanzar el Buen Vivir [...]

c) Promover la diversidad, integralidad, flexibilidad y permeabilidad de los planes curriculares e itinerarios académicos, entendiendo a éstos como la secuencia de niveles y contenidos en el aprendizaje y la investigación.

d) Articular la formación académica y profesional, la investigación científica, tecnológica y social, y la vinculación con la colectividad, en el marco de calidad, innovación y pertinencia [...]²²²

El contenido del Reglamento de Régimen Académico establece un marco general para que las universidades puedan realizar su planificación académica, diseñar carreras y

²¹⁹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 84).

²²⁰ Reglamento de Régimen Académico, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

²²¹ (Reglamento de Régimen Académico, artículo 1.1.).

²²² (Reglamento de Régimen Académico, artículo 2).

programas académicos y definir los niveles de formación que impartirán bajo parámetros que permitan evaluar la calidad y fomente la movilidad y tránsito de estudiantes y profesores dentro del Sistema de Educación Superior.

Además, el Consejo de Educación Superior expidió el Reglamento Transitorio para la Aprobación de Programas de Doctorados presentados por las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, mediante Resolución RPC-SO-44-No.464-2013²²³. Al igual que el Reglamento de Régimen Académico establece parámetros y criterios para el diseño y aprobación de programas académicos, en este caso, doctoral, el cual, por ser el grado académico más alto requiere de mayores exigencias en cuanto a la calidad.

Para ejercer la atribución de aprobar la creación de unidades académicas, carreras y programas, el Consejo de Educación Superior expidió el Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior, mediante Resolución RPC-SO-32-No.358-2014²²⁴, esta norma tiene un carácter procedimental para el tratamiento y aprobación de las carreras y programas académicos diseñados por las universidades y escuelas politécnicas con fundamento en el Reglamento de Régimen Académico. Aunque las atribuciones de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT,²²⁵ no son materia de este estudio, en vista de algunas opiniones vertidas en torno a que ese órgano interfiere en el ejercicio de la autonomía universitaria responsable²²⁶, cabe señalar que la disposición transitoria quinta del mencionado Reglamento determina que mientras se implementa una Unidad Técnica al interior del Consejo de Educación Superior, los informes técnicos para la aprobación de las carreras o programas serán solicitados a la

²²³ Reglamento Transitorio para la Aprobación de Programas de Doctorados presentados por las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

²²⁴ Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>

²²⁵ La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT, es un órgano de coordinación entre la Función Ejecutiva y el sistema de educación superior, conforme el artículo 182 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Sus atribuciones se encuentran determinadas en el artículo 183 de la misma Ley.

²²⁶ Por ejemplo la opinión de Marco Salamea Córdova en la sección de análisis político del Diario El Mercurio del 17 de octubre de 2015, <http://www.elmercurio.com.ec/499557-universidades-sin-autonomia/#.VoBuimRrukoasí> como la aseveración de Iván Carvajal sobre inconsistencias e incongruencias jurídicas y reglamentarias del CES, CEAACES y SENESCYT, en su artículo *Tecnocracia y democracia en el ocaso de la “universidad ecuatoriana”* publicado en la edición 90 de la revista *Ecuador Debate*, Quito, 2013, p. 65.

SENESCYT, esto *a priori* podría demostrar la veracidad de las opiniones referidas y que por tanto existiría una intromisión ilegítima por parte de un órgano de la Función Ejecutiva en la autonomía responsable de las universidades, sin embargo dicho órgano cuenta con la atribución legal de elaborar informes técnicos para el sustento de las resoluciones del Consejo de Educación Superior conforme al artículo 183 literal j de la Ley Orgánica de Educación Superior. No obstante, también se podría concluir que tal atribución no guarda conformidad con la Constitución de la República del Ecuador por cuanto los órganos que rigen el sistema son los dos que ya se ha explicado en este trabajo, mas, La Ley no concede el carácter de vinculante a dichos informes, esto es, el Consejo puede solicitarlos y acoger sus resultados de manera facultativa con lo cual en términos abstractos no existe una delegación de atribuciones contraria a la Constitución y que violente la autonomía universitaria responsable, tal es así que el rol de la SENESCYT en la emisión de los informes técnicos para la aprobación de carreras y programas académicos es, por propia decisión del Consejo de Educación Superior, de carácter transitorio y debe responder a los principios de la administración pública contenidos en el artículo 227 de la Constitución de la República.

Retomando el tema de las atribuciones de regulación de los órganos que rigen el sistema de educación superior sobre la libertad de las universidades de establecer planes y programas académicos, el Consejo de Educación Superior también expidió el Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones y Unidades Académicas de las Universidades y Escuelas Politécnicas, mediante Resolución RPC-SO-027-No.288-2014²²⁷, esta norma establece los criterios y procedimiento que deben observar las universidades y escuelas politécnicas para crear nuevas unidades académicas.

Por otro lado, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, ha expedido varias normas sobre la evaluación, acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas, entre las que se destacan tres: 1. El Reglamento de Evaluación, Acreditación y Categorización de las Carreras de las Instituciones de Educación Superior, mediante Resolución 104-CEAACES-SO-12-2014, 2. El Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación

²²⁷ Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones y unidades académicas de las universidades y escuelas politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

Superior, mediante Resolución 002-052-CEAACES-2013²²⁸ y 3. El 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, mediante Resolución 001-071-CEAACES-2013²²⁹.

Las normas expedidas por el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior señaladas anteriormente tienen la finalidad de complementar el ejercicio de la *la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio de las universidades*. Las normas expedidas por el CES pretenden garantizar los principios de la calidad y pertinencia *ex ante* y las normas expedidas por el CEAACES buscan asegurar esos mismos principios *ex post* a la ejecución de los planes y programas de estudio de las universidades y escuelas politécnicas.

Cuarto, sobre *la libertad para nombrar a sus autoridades, profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores y las y los trabajadores*, se debe precisar que esta capacidad tiene relación tanto con la dimensión externa como interna de la autonomía universitaria. Primero, porque reconoce que la universidad puede definir y nombrar sus autoridades, personal académico y administrativo sin intervención de actores externos, principalmente los diferentes niveles de gobierno. Segundo, porque para ejecutar tal nombramiento, en el caso de las autoridades principalmente, específicamente los cargos de Rector y Vicerrectores, estos deben ser electos mediante votación de los diferentes estamentos de la universidad,²³⁰ además es necesario que se observen los principios de alternancia y equidad de género para asegurar una participación democrática de todas y todos los miembros de la comunidad universitaria en la dirección de la misma.

²²⁸ Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior
<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/REGLAMENTO-PARA-LA-EVALUACION%CC%81N-EXTERNA-DE-LAS-IES-CODIFICADO.pdf>

²²⁹ 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,
<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/REGLAMENTO-PARA-LA-DETERM.-DE-RESULT.-DEL-PROC.-DE-EVAL-ACREDIT.-Y-CATEG.-DE-UNIVERSIDADES-Y-ESCUELAS-POLITE%CC%81NICAS-CODIFICADO.pdf>

²³⁰ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 55)

La alternancia se refleja en la Ley a través de la prohibición de reelección de las autoridades por más de dos periodos,²³¹ para garantizar la renovación permanente. Este principio se determinó necesario por la frecuencia con la que las primeras autoridades se mantenían y reelegían en tales cargos por varios periodos consecutivos.²³²

La equidad de género como principio también resulta de suma importancia por las razones que ya se expresaron en párrafos anteriores,²³³ y que implican la necesidad de cambiar una realidad en la que se evidenció una exclusión permanente de la mujer en los cargos de dirección de las universidades.

Paralelamente se reconoce la libertad de nombrar a profesores e investigadores y se atribuye al Consejo de Educación Superior a expedir el Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, con lo cual se delimita el ejercicio de tal libertad al cumplimiento de los procesos y requisitos que en dicha norma se establezcan.

El Consejo de Educación Superior expidió el Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior mediante resolución RPC-SO-037-No.265-2012²³⁴. Esta norma tiene por objeto establecer “[...] las normas de cumplimiento obligatorio que rigen la carrera y escalafón del personal académico de las instituciones de educación superior, regulando su selección, ingreso, dedicación, estabilidad, escalas remunerativas, capacitación, perfeccionamiento, evaluación, promoción, estímulos, cesación y jubilación.”²³⁵

El mencionado Reglamento es una norma de carácter general que establece las reglas para que las universidades y escuelas politécnicas organicen sus procesos para seleccionar, nombrar, promover a sus profesores e investigadores sobre la base de requisitos ligados a la formación académica, experiencia y producción científica que buscan asegurar la calidad en la formación de los estudiantes e impulse la generación de nuevo conocimiento, es decir la universidad mantiene su libertad de nombrar a sus

²³¹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 48).

²³² (SNIIESE 2014), en los últimos 15 años, 22 de 55 universidades y escuelas politécnicas han sido dirigidas por más de 10 años por el mismo rector. De las universidades y escuelas politécnicas públicas, la relación es 9 de 30, mientras que en las universidades privadas, la relación es 13 de 25.

²³³ Ver Capítulo II, sección: Equidad de Género.

²³⁴ Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>.

²³⁵ (Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, artículo 1).

profesores e investigadores siempre que esa libertad se oriente al aseguramiento de los demás principios del sistema de educación superior, principalmente la calidad, la igualdad de oportunidades y la autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica.

Quinto, en cuanto a *la libertad para gestionar sus procesos internos*, es preciso puntualizar que la docencia combinada con la investigación, los procesos de vinculación con la sociedad, la educación continua, la concesión de becas y ayudas económicas, la publicación de obras, la transferencia de conocimiento a la sociedad, la movilidad académica, la gestión de conocimiento para el uso estratégico de la propiedad intelectual y la ausencia de fin de lucro, concurren únicamente en la universidad.

La actividad de la universidad no es comparable con la de otras instituciones públicas o empresas. Del mismo modo, su actividad no es siempre comparable entre las propias universidades, debido a su heterogeneidad, a que sus tamaños son diferentes,²³⁶ a que algunas están más orientadas a la investigación y otras a la docencia,²³⁷ sus dominios²³⁸ son diversos, entre otras diferencias.

Por lo expuesto, es necesario que cada universidad cuente con los procesos adecuados que brinden el camino más eficiente para el cumplimiento de sus objetivos. Esta capacidad de igual forma debe ser ejercida en el marco de la norma de carácter nacional, pero con la opción de incorporar modelos de gestión acordes a las actividades académicas, buscando eficiencia en los procesos y optimización de los recursos.

Sin embargo, la Ley atribuye al Consejo de Educación Superior a intervenir en la actividad de la universidad²³⁹ cuando ocurran situaciones específicas que atenten contra el normal funcionamiento de la institución.

²³⁶ (SNIESE 2015), al cierre del año 2014, el 73% de la matrícula está concentrada en el 33% de las universidades, y existen nueve universidades que cuentan con menos de mil estudiantes.

²³⁷ En la evaluación y categorización de las universidades realizada durante el año 2013, el CEAACES agrupó a las universidades por instituciones con oferta académica de: a) pregrado y posgrado; b) pregrado; y, c) posgrado.

²³⁸ (Reglamento de Régimen Académico, artículo 78). Fortalezas o dominios académicos de las instituciones de educación superior.- Un dominio académico consiste en las fortalezas científicas, tecnológicas, humanísticas y artísticas demostradas por una IES, con base en su trayectoria académica e investigativa, personal académico altamente calificado, infraestructura científica y gestión pertinente del conocimiento.

²³⁹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 197). Proceso de intervención.- El proceso de intervención es una medida académica y administrativa, de carácter cautelar y temporal, resuelta por el

Según el artículo 199 son causales de intervención de una universidad o escuela politécnica:

“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 resueltas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por las instituciones de educación superior.”²⁴⁰

Mediante Resolución RPC-SO-12-No-056-2012²⁴¹, el Consejo de Educación Superior emitió el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, sobre la base de los literales m) y g) de la Ley Orgánica de Educación Superior. A partir del Título II de la mencionada norma se encuentra la regulación sobre los procesos de intervención a la universidades y escuelas politécnicas; en su artículo 31 señala:

“Artículo 31.- Intervención.- La intervención es una medida académica y administrativa de carácter cautelar y temporal, tendiente a solucionar problemas que atenten contra el normal funcionamiento de la universidad 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

Consejo de Educación Superior en base a los informes del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, tendiente a solucionar problemas que atenten el normal funcionamiento de las universidades y escuelas politécnicas; mantener la continuidad de los procesos; asegurar y preservar la calidad de gestión y, precautelar el patrimonio institucional, garantizando con ello el derecho irrenunciable de las personas a una educación de calidad de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y esta Ley...

²⁴⁰ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 199).

²⁴¹ Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

las personas a una educación de calidad de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.”²⁴²

Como se puede observar esta atribución de intervenir en las universidades y escuelas politécnicas disminuye y hasta podría anular la autonomía universitaria puesto que limita la libertad para gestionar sus procesos internos, tanto más cuanto que las atribuciones del presidente de la comisión de intervención le permiten aprobar o no casi todo acto o contrato que realice la institución de educación superior intervenida, conforme el artículo 49 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, por lo tanto esta medida debe ser de carácter excepcional y temporal y solo tiene justificación cuando persigue proteger un bien mayor, el derecho a la educación de calidad, la seguridad y el normal funcionamiento de las instituciones de educación superior, cuando se haya constatado un abuso y extralimitación e incumplimiento del ejercicio de la autonomía universitaria responsable que incurran en las causales establecidas en la Ley.

Para ilustrar este punto, se hace referencia a la intervención del Consejo de Educación Superior a la Universidad de Guayaquil decidida mediante resolución RPC-SO-41 -No.419-2013, de 23 de octubre de 2013,²⁴³ luego del proceso administrativo correspondiente y que se fundamentó en la existencia de irregularidades administrativas, financieras, académicas y violación de normas legales y constitucionales. Los principales hechos o actos para decidir la intervención fueron cinco: 1) Violación del derecho a la gratuidad en la educación superior, 2) Violación al principio de cogobierno, 3) Tercerización de la oferta académica, 4) Oferta irregular de la carrera de politología, 4) Cobros de aranceles y matrículas a través de cuentas bancarias de personas naturales funcionarias de la universidad o de terceros.²⁴⁴ Estos hechos recaen en los presupuestos legales contemplados en artículo 199 de la Ley Orgánica de Educación Superior y constituyen una extralimitación en el ejercicio de la autonomía que incurrió en la violación del marco jurídico general. En este caso se puede colegir que existió

²⁴² (Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, artículo 31).

²⁴³ Resolución de intervención de la Universidad de Guayaquil, <http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/actas-y-resoluciones/sesiones-ordinarias/2013/1829-rpc-so-41-no419-2013>

²⁴⁴ (Consejo de Educación Superior, 2014)

motivación suficiente para resolver la intervención para llevar a cabo las acciones necesarias para corregir el estado de dicha institución.

Sexto, sobre las *libertades para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional; adquirir y administrar su patrimonio; y, administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo*, cabe señalar que estas deben ser ejercidas con observancia de los principios de igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia. La misma Ley Orgánica de Educación Superior establece algunas obligaciones concretas que deben ser contempladas en los presupuestos universitarios, como es el caso del otorgamiento de becas a estudiantes y profesores o el destino del 6% del presupuesto a investigación y publicaciones.²⁴⁵

Además, y aún más importante, la norma establece que para las universidades públicas y aquellas de naturaleza privada que reciben fondos del Estado, la repartición de los recursos públicos que por Ley deben recibir, se debe efectuar a través de una fórmula de distribución cuya aprobación le corresponde al Consejo de Educación Superior.

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, fue expedido mediante Resolución RPC-SE-04-No.021-2013²⁴⁶. Esta fórmula considera, para el reparto de los recursos, la calidad académica, la democratización en el acceso a la educación superior, la democratización para el acceso y generación del conocimiento, la excelencia y la eficiencia de cada universidad,²⁴⁷ por lo que las decisiones y la gestión de los recursos son influenciadas por los incentivos y desincentivos que la fórmula establece. Incluso, en casos excepcionales relacionados con calidad deficiente, podría suspenderse la entrega de los fondos a las universidades públicas y privadas que reciban recursos del Estado.

Por otro lado, el patrimonio de las universidades y escuelas politécnicas se encuentra conformado, entre otras fuentes, por las rentas establecidas en la Ley del

²⁴⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 36).

²⁴⁶ Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>.

²⁴⁷ (Ley Orgánica de educación Superior, artículo 24).

Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)²⁴⁸. La libertad de administrar este patrimonio por parte de las universidades y escuelas politécnicas podría ser limitadas si se ordena la suspensión de entrega de fondos cuando una o más carreras o programas no cumplan los estándares establecidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

Finalmente, para una mejor ilustración de la relación entre la capacidad reguladora y la autonomía universitaria, se analizará a continuación la facultad de las universidades de expedir sus estatutos y la atribución del CES de aprobarlos.

El Consejo de Educación Superior tiene la atribución de aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, tal como ya se ha citado en la sección anterior. Esta atribución de aprobación tiene el claro propósito de verificar que el contenido del estatuto se enmarque en el contenido de la Ley y de la Constitución de la República, por lo que las universidades están sujetas a cumplir con las disposiciones legales en su estatuto.

Para el ejercicio de la atribución de aprobación de estatutos universitarios con la que cuenta el Consejo de Educación Superior, ha hecho uso de otra de sus atribuciones, aquella contemplada en el literal u) del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, “Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”.²⁴⁹

El CES expidió la Resolución No 14, publicada en el Registro Oficial 605 de 27 de diciembre de 2011, que contenía el reglamento de aprobación de estatutos de universidades y escuelas politécnicas, en el que establece el procedimiento para la aprobación de los estatutos, incluyendo la presentación de una matriz de contenidos en la que se contrastaba la norma legal con la disposición estatutaria que se proponía para aprobación.

Posteriormente, dicho Consejo expidió la resolución RPC-SO-020-NO.142-2012 de 27 de junio de 2012, que en su artículo 2 señala:

Artículo 2.- Respecto a la casilla 20 de la matriz de análisis de los contenidos de los proyectos de estatutos presentados por las universidades y escuelas politécnicas, que

²⁴⁸ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 20, literal b).

²⁴⁹ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 169, literal u).

trata sobre las atribuciones, conformación, estructura (autoridades, profesores, estudiantes y graduados, servidores y trabajadores) del Órgano Colegiado Académico Superior (Art. 47 de la LOES), se aprueban los siguientes criterios: Para respetar el principio constitucional del cogobierno, el valor total de los votos de las autoridades (rector, vicerrector o vicerrectores, decanos, subdecanos o de similar jerarquía) integrantes del órgano colegiado académico superior de las universidades y escuelas politécnicas, no podrá ser mayor al 40% del valor total de los votos de los integrantes del órgano colegiado. Para el cálculo de este porcentaje no se tendrá en cuenta el valor de los votos de los representantes de los servidores y trabajadores.²⁵⁰

Uno de los aspectos más importantes que debe contener el estatuto universitario es el desarrollo del principio de cogobierno²⁵¹ y la conformación del órgano colegiado académico superior,²⁵² tanto en cuanto es la máxima autoridad de la universidad.

¿Qué implica la dirección compartida a la que se refiere el principio de cogobierno? o ¿en qué forma se materializa tal dirección compartida?. El órgano colegiado académico superior es la máxima autoridad de la universidad y, por tanto, es la instancia en la que se deciden los aspectos trascendentales de los destinos de la universidad y, en general, de la actividad universitaria. Por tanto, este órgano representa la máxima expresión del escenario en el que debe concretarse el principio de cogobierno. Para ello, es indispensable que todos los estamentos se encuentren representados en dicho órgano. Esta representación debe poseer una verdadera capacidad de incidencia en la toma de decisiones de dicho organismo. En ese sentido, la propia Ley Orgánica de Educación Superior ha previsto un porcentaje de participación de los estamentos estudiantiles, de trabajadores y graduados, en la votación para la toma de decisiones.²⁵³ Además, tales representantes son electos por votación de sus respectivos estamentos con lo cual este diseño procura que toda la comunidad en su conjunto pueda participar de manera indirecta de las decisiones del órgano colegiado.

²⁵⁰ Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SO-020-NO.142-2012 de 27 de junio de 2012, artículo 2. <http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/actas-y-resoluciones/sesiones-ordinarias/2012?site=2>.

²⁵¹ Ver Capítulo II, Sección: Cogobierno.

²⁵² (Ley Orgánica de Educación Superior, artículos 45 y 46).

²⁵³ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 60, 61 y 62).

Por otro lado, la Ley permite que en este mismo órgano colegiado participen las autoridades de la universidad.²⁵⁴ Según la misma norma,²⁵⁵ las autoridades son el rector, los vicerrectores, los decanos, subdecanos y otros de similar jerarquía. Los dos primeros son cargos de elección universal de la comunidad universitaria, mientras que, los dos últimos son cargos que no pueden ser electos de manera universal, sino que su nombramiento debe provenir de la instancia que el estatuto establezca.^{256 257}

En la conformación del órgano colegiado académico superior, los únicos integrantes que no provienen de la elección por votación universal o de sus respectivos estamentos son los decanos y subdecanos, que en un importante número de universidades son designados directamente por los rectores o por los propios órganos colegiados académicos superiores.²⁵⁸ Esta situación conduce a un desequilibrio en el ejercicio del cogobierno de la universidad, puesto que el número de votos de las autoridades siempre será mayoritario frente al conjunto de los demás representantes. Además, este desequilibrio se produce por el número de votos de las autoridades académicas designadas directamente por las instancias que consten en el estatuto, que como ya se ha mencionado en varios casos, corresponde al rector. En este escenario, el principio de cogobierno se ve disminuido y aunque se pueda considerar que existe un cumplimiento formal del mismo, por la existencia de los representantes estudiantiles, de los profesores, de los trabajadores y de los graduados, materialmente este no se aplica, puesto que los planteamientos de las autoridades prevalecerán en la votación.

Como se puede observar, esta situación plantea un problema. La Ley Orgánica de Educación Superior no establece reglas adicionales a las descritas para la conformación del órgano colegiado académico superior de las universidades, esto significaría que la universidad podría decidir en el marco de su autonomía como se conforma y se toman las decisiones en dicho órgano.

²⁵⁴ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 47).

²⁵⁵ (Ley Orgánica de Educación Superior; artículos 48, 51, 53).

²⁵⁶ (Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 53).

²⁵⁷ Reglamento General a la LOES, artículo 2.

²⁵⁸ (Consejo de Educación Superior, 2014), En el 2014 de los 26 estatutos de universidades que se habían aprobado por el Consejo de Educación Superior se desprende que 23 universidades designaron a sus decanos y subdecanos a través de su rector, mientras que en dos universidades son designados por el órgano colegiado académico superior y una por las juntas de facultad.

En los hechos, los estatutos presentados por algunas universidades plantean conformaciones del órgano colegiado académico superior, que minimizan la participación de los representantes de los profesores y estudiantes.²⁵⁹

En el capítulo dos de este estudio se habló del cogobierno como un elemento consustancial a la autonomía. En ese sentido, cualquier decisión de las autoridades universitarias que no esté en armonía con el principio de cogobierno y los demás del sistema de educación superior, no cuenta con el amparo de la autonomía universitaria, sino que se constituye en una restricción o violación a la misma. Además, las nuevas características de responsabilidad y solidaridad de la autonomía determinan que el ejercicio de ésta debe observar el principio de participación.²⁶⁰

Por otro lado, a simple vista se podría concluir que la resolución RPC-SO-020-NO.142-2012 de 27 de junio de 2012, expedida por el Consejo de Educación Superior, constituye un acto normativo expedido sin habilitación legal, puesto que no existe una atribución reglamentaria expresa que permita al Consejo de Educación Superior establecer tal norma. Sin embargo, el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior le concede la facultad de monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las instituciones de educación superior, así como la de aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias. Esto significa que para asegurar el cumplimiento de los aspectos jurídicos de las universidades, este organismo está habilitado para expedir normativa reglamentaria, como la resolución analizada.

En ese sentido, la resolución antes señalada tiene el objetivo de regular la conformación de los máximos organismos colegiados de las universidades, para garantizar el respeto a la autonomía universitaria, a través del pleno ejercicio del cogobierno, que como se ha señalado a lo largo de este trabajo, es parte consustancial de la autonomía. Sin embargo, es preciso señalar que en la motivación de la resolución en estudio no constan los fundamentos en los que se asienta la decisión de haber elegido los

²⁵⁹ (Consejo de Educación Superior, 2014) El 80% de las universidades incluyó la participación de menos de tres profesores en el órgano colegiado académico superior en la primera versión de sus estatutos remitidos al Consejo de Educación Superior, luego de la entrada en vigencia de la LOES 2010. La participación de los estudiantes, graduados y trabajadores es una fracción de la participación de los profesores, según los artículos 60 y siguientes de la LOES.

²⁶⁰ Ver Capítulo II, Sección: Responsabilidad y Solidaridad de la Autonomía Universitaria.

porcentajes de 60% de la votación para el grupo de profesores, estudiantes, trabajadores y graduados; y, 40% para autoridades universitarias, y por lo tanto no es posible conocer cuales fueron las razones o referentes cuantitativos para esa elección. Si el objetivo fue asegurar una participación importante de los profesores, estudiantes, trabajadores y graduados, ¿por qué no se decidió 51% y 49% u otros porcentajes que logren ese propósito? . No se resolverá este interrogante en este estudio, sin embargo se puede concluir que esta definición de porcentajes no encuentra sustento definitivo y no genera necesariamente un equilibrio entre la votación de los diferentes estamentos universitarios.

Este análisis conduce a esgrimir que el Consejo de Educación Superior tiene la facultad de regular a las universidades para asegurar el cumplimiento de la Ley y sus principios y que en cuanto tal regulación cuente con una motivación válida, esa regulación, lejos de constituirse en una intromisión a la autonomía universitaria, tiene la potencialidad para asegurar el propio ejercicio de la misma, rigiéndose por los principios de responsabilidad y solidaridad.

Conclusiones

- **Primera**

La autonomía universitaria nació junto con la universidad occidental, es un atributo inherente a ella, su centro y fundamento primigenio es la libertad de cátedra y generación de pensamiento y conocimiento. Por ello, las demás dimensiones: orgánica, administrativa, financiera sostienen y apuntalan a la dimensión académica.

La autonomía universitaria ha permitido que la universidad haya jugado un rol fundamental en la evolución de las sociedades, desde sus orígenes ha generado controversias, ha sufrido limitaciones y por tal razón ha sido el principal aspecto defendido por la comunidad académica.

América Latina ha tenido su propio desarrollo de la autonomía universitaria, primeramente, ha buscado independencia frente al poder formal, el Estado, por sus sistemáticas intromisiones que en el Ecuador no fueron excepción. Además, ha incorporado como elemento consustancial para el ejercicio de la autonomía la participación estudiantil, del profesorado y de los trabajadores en las decisiones institucionales, a través de un gobierno compartido. Sin embargo también ha recibido la intromisión de poderes no formales, “las fuerzas del mercado” y el corporativismo producto de las políticas del Estado neoliberal, evidenciando una trayectoria pendular entre autonomía y heteronomía en relación al tipo de poder invasor.

Por ello, se puede afirmar que la autonomía de las universidades jamás ha sido absoluta en relación al Estado, encuentra sus límites en la constitución y legislación nacional, pero tampoco lo ha sido frente a los poderes no formales, encuentra sus límites en la desregulación y sometimiento a “las fuerzas del mercado”. En el Ecuador, en relación a la autonomía frente al Estado, comparado con otros órganos autónomos se puede concluir que cuenta con nivel intermedio de autonomía por encima de los órganos desconcentrados pero por debajo de los gobiernos autónomos descentralizados.

En el Estado constitucional de derechos y justicia, en el que la educación superior es un derecho de las personas, la autonomía universitaria debe soportar y coadyuvar a la plena satisfacción de ese derecho que se cumple a través de la prestación de un servicio público. El fortalecimiento del rol del Estado a través de su potestad de

regulación del sistema de educación superior debe complementar a la autonomía de las universidades para lograr el aseguramiento de los derechos.

- **Segunda**

El Ecuador actual ha repensado la definición de autonomía y le ha dotado de características de responsabilidad y solidaridad, para garantizar la no intromisión de agentes externos formales y no formales en la dirección de la universidad. Las nuevas características retan a la propia universidad a rediseñarse y trabajar para dar respuestas a la sociedad con eficiencia, calidad y excelencia, sin olvidar que su principal objetivo es la transformación de la sociedad en una más justa y solidaria.

El cogobierno se reafirma como un elemento indispensable para el ejercicio de la autonomía de las instituciones, la participación de los diferentes estamentos universitarios enriquecen la toma de decisiones que permite la autodeterminación institucional, sin embargo la legislación actual ha disminuido los porcentajes en los que podían participar estudiantes, trabajadores en los órganos colegiados de cogobierno y en la votación para elección de máximas autoridades, por lo que en este aspecto la legislación actual ha perjudicado la participación que previamente se había alcanzado por parte de esos estamentos en la universidad ecuatoriana.

Por otro lado, se amplía la participación de las mujeres lo cual está saldando una deuda histórica con un sector permanentemente excluido, la inclusión en la legislación ha dado resultados tangibles de incremento en la incorporación de las mujeres en cargos directivos, esto significa que hay una ampliación del cogobierno que permitirá un mejor ejercicio de la autonomía universitaria responsable.

Se mantiene la garantía del financiamiento indispensable para la autonomía de la universidad pública y se mejora la distribución de los recursos para el sistema con criterios de justicia, aunque, la centralización de los fondos en la cuenta única del tesoro arriesgaría la autonomía financiera en casos de dificultades con la liquidez de la caja fiscal, no obstante la universidad pública debe mejorar la eficiencia en la ejecución de los recursos para exigir una separación de la administración de sus asignaciones.

- **Tercera**

La nueva estructura institucional de regulación del sistema de educación superior sacrifica la autorregulación, que teóricamente protegía la autonomía universitaria y en su lugar dota y amplía a órganos de Estado de facultades y atribuciones, pero sobre todo le asigna la responsabilidad de planificar y coordinar un sistema de educación superior que debe insertarse rápidamente en los grandes circuitos internacionales del conocimiento para educar, crear, investigar, innovar y resolver desde el conocimiento los problemas de la sociedad.

La potestad reglamentaria de los órganos que rigen el sistema de educación superior tiene su fundamento en la habilitación constitucional y legal de regular dicho sistema en el marco del principio de juridicidad y de la complementariedad entre ley y reglamento para desarrollar los derechos. Desde una óptica tradicional el ejercicio de la potestad regulatoria del Consejo de Educación Superior en ocasiones habría rebasado sus atribuciones legales expresas tal como se observa en el caso de determinación de porcentajes de participación de autoridades y demás estamentos en los órganos colegiados de cogobierno, lo cual se interpretaría como una intromisión en la autonomía universitaria, sin embargo, desde una mirada alternativa que asuma a la regulación no como una amenaza sino como una oportunidad de desarrollo de los derechos, se concluye que los límites entre esa potestad y el ejercicio de la autonomía universitaria hallan su lugar en los derechos constitucionales y legales, los mismo que guían la regulación cuando las atribuciones brindan un amplio margen de discrecionalidad. La autonomía no puede usarse para restringir o limitar los derechos de los miembros de la comunidad universitaria ni de la ciudadanía en general, ni para reducir los demás elementos consustanciales de la autonomía como el cogobierno, por lo que la regulación de los órganos que rigen el sistema debe enfocarse en aportar a la garantía de los mismos. Del mismo modo, tampoco la regulación puede limitar las decisiones universitarias que provoquen el desarrollo de esos derechos.

Las decisiones de las universidades en el marco de la autonomía y la regulación de los órganos que rigen el sistema, requieren de un constante diálogo y consenso entre actores que refuerce la legitimidad de tales decisiones. El ejercicio de la autonomía responsable y la regulación del sistema de educación superior debe enfocarse en cumplir

con los principios y fines del sistema de éste; así como, garantizar el mejor ejercicio de los derechos constitucionales y legales de las personas. La recuperación del rol del Estado en el paradigma actual amplía la capacidad de regulación, sin embargo esta debe enfocarse en consolidar un sistema de educación superior maduro que asuma la responsabilidad desde una visión prospectiva para la transformación de la sociedad en pro del bien común que pueda prescindir de regulación sin caer en la desconexión con la sociedad ni en la desviación del sistema a favor de intereses individuales o corporativos, que le permita convertirse en el interpelador que dinamice los cambios sociales y asuma los grandes retos del futuro de las naciones y la propia humanidad a través del pensamiento y el conocimiento.

Bibliografía

• Publicaciones

Aguiló, Josep, *Teoría general de las fuentes del Derecho y del orden jurídico*, Madrid, Ariel, 2000.

Aguirre, Manuel Agustín, *Orientaciones para la Reforma Universitaria en la América Latina y el Ecuador*, Loja, Universidad Nacional de Loja, 1967.

Arcos, Carlos, “La Autonomía como argumento político”, en René Ramírez, comp., en *Transformar la Universidad para transformar la sociedad*, Quito, SENESCYT, 2012, p. 57-80.

Ávila, Ramiro, *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución del 2008*, Quito, Abya Yala, 2011.

Ávila, Ramiro, *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Ballas, Claudia, “Plan de contingencia para los estudiantes de las catorce universidades clausuradas en 2012”, en CEAACES, *Suspendida por falta de calidad, El cierre de catorce universidades en Ecuador*, Quito, CEAACES, 2013, p.99-116.

Blanquer, David, *Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant o Blanch, 2010.

Bordieu, Pierre, *Homo academicus*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

Brewer- Carias, Allan, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Campo Del Pozo, Fernando, “El Modelo Universitario Agustiniiano en América”, en Diana Soto, comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 27-63.

Cancino, Rita, “El Modelo Neoliberal y la Educación Universitaria en Latinoamérica. El caso de la Universidad chilena”, en *Sociedad y Discurso*, Dinamarca, AAU, 2010, p.149-165.

Carmona, Miriam, “Autonomía Universitaria en Venezuela”: Siglo XIX, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 66-90.

Chiroleu, Adriana; Iazzetta, Osvaldo, “La reforma de la educación superior, como capítulo de la reforma del Estado, peculiaridades y trazos comunes”, ponencia en *IV Encuentro Nacional y I Latinamericano “La Universidad como objeto de*

investigación”, el 7,8,9 de octubre de 2004, Universidad de Tucumán, Tucumán, apes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/IV%20Encuentro%20-%20Oct-2004/eje1/08.htm.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Right to Education, scope and implementation*, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>

CONEA, *Informe de evaluación de desempeño de universidades y escuelas politécnicas-Mandato Constituyente No 14*, Quito, 2008.

CONUEP, *Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, Quito, 1992.

Cunha, Luiz Antonio, “Autonomia Universitária: Teoria e Prática”, en Hebe Vessuri, comp., *Universidad e Investigación Científica, Convergencias y Tensiones*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p.13-31.

De la Cruz Ayuso, Cristina y Perú Sasia Santos, “La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad”, en la *Revista Educación Superior y Sociedad Nueva Época*, año 13, No. 12, Caracas, IESALC- UNESCO, 2008, p. 17-52. http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001820/182067s.pdf#xml=http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=&set=00543AB1D6_2_402&hits_rec=15&hits_lng=spa.

Diez-Picazo, Luis, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Madrid, Ariel, 1973.

Diodato, Jorge Luis; Martínez, Valeria, *Autonomía y el Cogobierno universitario: repensando su sentido reformista en los estatutos*, p. 3, https://www.academia.edu/9456034/Autonomia_Universitaria_en_Latinoamerica

Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2004.

Facio, Alda; Fries, Lorena, *Feminismo, Género y Patriarcado*, Universidad Autónoma de Barcelona, <http://centreantigona.uab.es/docs/articulos/Feminismo,%20g%C3%A9nero%20y%20patriarcado.%20Alda%20Facio.pdf>.

Ferguson, Ann; Young, Iris Marion, *Responsabilidad Social y solidaridad*, <http://revistes.uab.cat/enrahonar/article/view/v51-ferguson>.

Francais, Ariel, “El Crepúsculo del Estado-Nación, Una interpretación histórica en el contexto de la globalización”, en Documentos de debate: *Gestión de las*

- Transformaciones Sociales*, MOST, No. 47,
<http://www.unesco.org/most/francais.htm>.
- Gaete Quezada, Ricardo, “La Responsabilidad Social Universitaria como desafío para la gestión estratégica de la educación superior; el caso de España”, *Revista de Educación* 355, Universidad de Antofagasta, Chile, 2010, p. 109-133.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Fernández, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Bogotá-Lima, Editorial Temis, 2008.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Madrid, Tecnos, 2005.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo II y VIII, Buenos Aires, FDA, 2013.
- Grijalva, Agustín, *Constitucionalismo en el Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012.
- Groser, Manfred, *Los principios de solidaridad y subsidiariedad*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3710/14.pdf>.
- INEC, Encuesta de condiciones de vida, 2006-2014.
- Jerónimo Sánchez-Beato, Estefanía, *Supremacía Constitucional, Igualdad y Solidaridad como principios constitucionales inspiradores de la protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos en los estados federales*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/12.pdf>.
- Kant, Immanuel, *La disputa de las Facultades*,
http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_3738/e%20kant%20conflicto%20facultades.pdf.
- Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, México, Editora Nacional, 1976.
- Landinelli, Jorge, “Trazos del Movimiento Reformista Universitario en Uruguay” en Emir Sader, Pablo Gentil, Pablo Aboites comp., *La Reforma Universitaria – Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, p. 104-111.
- Lane Fox, Robin, *El mundo clásico. La epopeya en Grecia y Roma*, Madrid, Editorial Crítica, 2007.
- Maldonado Renella, Jorge, *Los Principios de la Segunda Reforma Universitaria*, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1983.

- Malo González, Hernán, “Universidad, Institución Perversa”, en *Universidad y Verdad*, No 62, Cuenca, 2013, p. 9-48.
<http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-62.pdf>.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966.
- Marodsilton, Muborakshoeva, *Islam and Higher Education, Concepts, challenges and opportunities*, Oxon, Routledge, 2013.
- Marsiske, Renate, “Crónica del Movimiento Estudiantil de México en 1929”, en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, p.1-16.
- Marsiske, Renate, “Universidad y Autonomía: Las Leyes Orgánicas de 1910, 1929, 1933, 1945 en la Universidad Nacional de México”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 195-207.
- Minteguiaga, Analía, y René Ramírez, “Transformaciones de la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes, perspectivas futuras como consecuencia de la nueva constitución política”, en *Revista Educación Superior y Sociedad, Las Transformaciones de la Educación Superior en América: Identidades en Construcción*, Año 15, No.1, IESALC- UNESCO, 2010, p. 129-154.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001917/191731m.pdf>.
- Mogrovejo, Diego, *La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador de 2008*, en Foro, No 12., Quito, 2009.
- Moreno Galárraga, Iván, *Memoria sobre los procesos de integración de las universidades y escuelas politécnicas e instituciones de educación superior del Ecuador*, <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/memoria-sobre-los-procesos-de-integracion-de-las-universidades-escuelas-politecnicas-e-instituciones-de-educacion-superior-del-ecuador/>.
- Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Iustel, 2011.
- Neauve Guy, *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*, 1998,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001135/113549so.pdf>.
- Neirotti, Nerio, Giangiacomo, Graciela, María Bottinelli, Marcela, “Transformación y Cambio en la Educación Superior. La Responsabilidad Social de la Universidad a través de los procesos de evaluación institucional” en *XIII Coloquio de Gestión*

- Universitaria en América del Sur*,
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/116174/93.pdf?sequence=1>
- Pacheco Prado, Luis, *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*, Quito, Consejo de Educación Superior, 2015.
- Pan, Su-Yan, *University Autonomy, the State, and Social Change in China*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.
- Queipo de Llano, Caridad Velarde, *Solidaridad, Individualismo y Libertad en el pensamiento de J.S. Mill*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/85/art/art14.pdf>.
- Ramírez, René, *Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior*, Quito, Senescyt, 2013.
- Real Académica de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*,
<http://lema.rae.es/drae>.
- Rincón, Carlos, “La Autonomía y Die Autonomie: La Herencia del Movimiento de la Reforma de Córdoba y el Modelo Humboldt”, en Diana Soto comp., “Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina”, León, Universidad de León, 2007, p. 125-134.
- Roldan Xopa, José, “La Autonomía de la universidad pública, un estudio jurídico”, en Salvador Valencia Carmona, comp., *Educación, ciencia y cultura, Memoria de VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 240-257.
- Romero, Nicolás, *Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador*, Quito, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>.
- Schugurensky, Daniel, *Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo 21*, Universidad Santiago de Compostela, 2013,
<http://firgoa.usc.es/drupal/node/9639>.
- Schugurensky, Daniel, “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿Hacia un modelo heterónimo?”, en Armando Alcántara y otros, *Educación, Democracia y Desarrollo en el fin de siglo*, Madrid, Siglo XXI, 1998.
- Serrudo, Ormachea, Maruja, “La Autonomía en la Universidad Boliviana”, en Diana Soto comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 229-244.

- Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE).
- Soto, Diana, “La Autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada, en Diana Soto, comp., *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*, León, Universidad de León, 2007, p. 135-160.
- The Origin of Universities, <http://www.cwrl.utexas.edu/~bump/OriginUniversities.html>, s.f.
- Tunnerman, *Carlos, Universidad, Historia y Reforma*, Managua, UCA, 1992
- Universidad de Córdoba, *La reforma universitaria de 1918*, <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma>.
- Universidad de Cuenca, *Historia de la Universidad de Cuenca*, <http://www.ucuenca.edu.ec/institucional/historia>.
- Vaccarezza, Leonardo, “Autonomía Universitaria, Reformas y Transformación Social”, en Hebe Vessuri, comp., *Universidad e Investigación Científica, Convergencias y Tensiones*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 33-48.
- Valls, A. Sergio, *La Noción del Servicio Público en el Estado Social de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2654/17.pdf>.
- Verger, Jacques, *Les Universités au moyen age*. Paris; Presses Universitaire de France, 1973
- Zavala Egas, Jorge, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Guayaquil, Edilex, 2011.

- **Normativa**

- Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977.
- Código Civil.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SO-020-NO.142-2012 de 27 de junio de 2012, artículo 2. <http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/actas-y-resoluciones/sesiones-ordinarias/2012?site=2>.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1830.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1835.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1843.

Constitución Política de la República del Ecuador de 1845.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1851.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1852.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1861.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1869.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1878.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1884.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1897
Constitución Política de la República del Ecuador de 1906.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1929.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1945.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1946.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1967.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1979.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1984.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1993.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1997.
Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.
Constitución de la República del Ecuador 2008.
Declaración Universal de Derechos Humanos.
Decreto Supremo 30, publicado en el Registro Oficial 15 del 19 de abril de 1966.
Decreto Supremo No. 162 publicado en el Registro Oficial 169 de 1 de Febrero de 1964.
Decreto Supremo s/n, publicado en el Registro Oficial 30 de 15 de Agosto de 1925.
Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico.
Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas 1982.

Ley Orgánica de Educación Superior 2000

Ley Orgánica de Educación Superior 2010.

Ley Orgánica De La Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación mexicana el 6 de enero de 1945.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>.

Reglamento de aprobación de Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>

Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones y unidades académicas de las universidades y escuelas politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior, <http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?start=20>

Reglamento de Régimen Académico.

Reglamento General a la LOES.

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, <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/REGLAMENTO-PARA-LA-DETERM.-DE-RESULT.-DEL-PROC.-DE-EVAL-ACREDIT.-Y-CATEG.-DE-UNIVERSIDADES-Y-ESCUELAS-POLITE%CC%81CNICAS-CODIFICADO.pdf>

Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/REGLAMENTO->

PARA-LA-EVALUACION-EXTERNA-DE-LAS-IES-CODIFICADO.pdf

Reglamento Transitorio para la Aprobación de Programas de Doctorados presentados por las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador,
<http://www.ces.gob.ec/2012-10-29-08-51-25/2012-10-29-08-51-54?limitstart=0>

- **Otros**

Presidente de la República, Objeción parcial al proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, Oficio T.4454-SNJ-10-1352, 2010.

Rama, Claudio, Entrevistado por Rina Pazos a ex Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina, UNESCO, en Quito, 29 de abril de 2005.

Ramírez, René, “Informe de evaluación y categorización de universidades” en Asamblea Nacional, 2013, https://www.youtube.com/watch?v=hMc1eUJ_r4E.

Resolución de intervención de la Universidad de Guayaquil,
<http://www.ces.gob.ec/gaceta-oficial/actas-y-resoluciones/sesiones-ordinarias/2013/1829-rpc-so-41-no419-2013>

Senescyt, Geoportal, <http://www.senescyt.gob.ec/visorgeografico>

<http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/ejn-hace-serios-reparos-al-proyecto-de-reglamento-de-regimen-academico/>

<http://www.elmercurio.com.ec/408999-gremios-contra-categorizacion-de-universidad/#.VKbWhyuG-So>

<http://www.ikiam.edu.ec/>

<http://www.snaa.gob.ec/>

<http://www.yqsiggo.com/nacional/acreditacion-universitaria/importancia-del-ranking-de-universidades/>

